

N° 51

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2012

## 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 APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, visant à préparer la **transition vers un système énergétique sobre,***

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, 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, Paul Vergès, René Vestri.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) :** 150, 199 et T.A. 17

**Sénat :** 19 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ÉOLIENNE</b> .....	7
A. LES ENTRAVES AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE.....	7
1. <i>Des objectifs ambitieux devant impérativement être tenus</i> .....	7
2. <i>Mais une accumulation de contraintes administratives</i> .....	8
3. <i>Les orientations du Gouvernement pour relancer l'éolien</i> .....	9
B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI .....	11
1. <i>Suppression des zones de développement de l'éolien</i> .....	11
2. <i>Dérogations à la loi littoral en faveur des installations éoliennes</i> .....	11
3. <i>Suppression de la règle des cinq mâts minimum par parc éolien</i> .....	11
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS .....	11
<b>II. DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU</b> .....	12
A. LES PRINCIPES DE LA TARIFICATION DE L'EAU .....	12
1. <i>Les principes clés de la tarification du service public de l'eau</i> .....	12
2. <i>Les limites des dispositifs actuels en matière de tarification sociale</i> .....	13
B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI .....	13
1. <i>La consécration de la tarification sociale de l'eau</i> .....	13
2. <i>Le lancement d'une expérimentation nationale</i> .....	14
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS .....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
• <i>Article 12 bis (art. L. 314-1, L. 314-9 et L. 314-10 du code de l'énergie) Suppression des zones de développement de l'éolien</i> .....	17
• <i>Article 12 ter (art. 146-6 du code de l'urbanisme) Autorisation des raccordements souterrains au réseau électrique à travers les sites et espaces remarquables du littoral</i> .....	24
• <i>Article 12 quater (art. L. 156-2 du code de l'urbanisme) Dérogation à la loi littoral pour les installations éoliennes outre mer</i> .....	26
• <i>Article 13 (article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales) Tarification sociale de l'eau</i> .....	30
• <i>Article 14 Expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau</i> .....	38
• <i>Article 15 (article L. 314-1 du code de l'énergie) Suppression du seuil des cinq mâts</i> .....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	55
<b>ANNEXE II AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	57



Mesdames, Messieurs,

Lors de son discours de politique générale devant le Sénat, le 4 juillet 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait annoncé la réforme qui fait l'objet de la présente proposition de loi : *« La transition écologique et énergétique est aussi l'une de nos priorités. Elle est au cœur du projet gouvernemental. L'objectif de mon gouvernement est de développer une économie verte, fondée sur l'innovation technologique, qui sera créatrice d'emplois qualifiés et diminuera notre empreinte écologique. »*

*« Nous engagerons un programme massif d'économies d'énergie qui nous permettra de mettre en œuvre un plan ambitieux de développement des énergies renouvelables. La part du nucléaire passera, dans le mix énergétique que nous voulons réaliser, de 75 % à 50 % à l'horizon de 2025. »*

*« Quant à la solidarité et à la justice, le Gouvernement travaille pour mettre rapidement en place une tarification progressive du gaz et de l'électricité, qui ne peuvent être livrés à la seule loi du marché, avec un forfait de base. J'ai demandé au Gouvernement d'agir vite car, dans ce secteur, les inégalités sont criantes et deviennent insupportables. »*

Dans l'attente du projet de loi de programmation pour la transition énergétique qui sera présenté par le Gouvernement au printemps 2013, après la tenue d'un débat national, la réforme plus ponctuelle de la tarification énergétique se trouve donc 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.

Ainsi, son auteur, qui en est aussi le rapporteur, peut-il se féliciter : *« cette proposition de loi témoigne de la vivacité de l'initiative parlementaire. Qu'une réforme majeure du secteur de l'énergie, qui change positivement la vie des trente millions de ménages français, soit élaborée par l'Assemblée nationale est l'illustration que les droits du Parlement sont significativement valorisés en ce début de XIV<sup>ème</sup> législature.<sup>1</sup> »*

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.

---

<sup>1</sup> Rapport Assemblée nationale n° 199 (Quatorzième législature) – page 8.

Au cours de l'examen en commission, puis de la discussion en séance publique 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 ». À l'issue de cette première lecture, ses huit articles initiaux sont passés au nombre de vingt-neuf.

Votre commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, a 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 délègue au fond.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

#### A. LES ENTRAVES AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE

##### 1. Des objectifs ambitieux devant impérativement être tenus

L'Union européenne s'est fixée en 2007 un **objectif dit du « 3 fois 20 en 2020 »** qui consiste en :

– 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2020 ;

– 20 % d'énergies renouvelables en 2020 dans la consommation d'énergie finale (dans le cadre de la répartition des efforts entre États-membres, la France s'est vu attribuer un objectif de 23 %) ;

– 20 % d'amélioration de l'efficacité énergétique par rapport aux tendanciels 2020.

**L'objectif national de 23 % d'énergies renouvelables en 2020** a été repris dans les objectifs du Grenelle de l'environnement et implique une **augmentation de 20 millions de tep**, se répartissant entre 3 millions de tep de biocarburants, 7 millions de tep d'électricité et 10 millions de tep de chaleur.

Il s'agit donc, d'ici 2020, d'augmenter la production d'électricité à partir de sources renouvelables de 7 millions de tep, soit environ 81 TWh. Cet objectif a été transcrit sous forme de **capacités installées** dans la Programmation pluriannuelle des investissements électriques (PPI électrique) pour 2020, qui se décline en :

- **19 000 MW d'éolien terrestre ;**
- **6 000 MW d'éolien en mer ;**
- 5 400 MW de photovoltaïque ;
- 2 300 MW de biomasse ;
- 3 000 MW d'hydraulique.

A la fin 2011, il y avait en France 3 700 éoliennes installées en France métropolitaine et 450 dans les départements d'outre-mer, pour une puissance raccordée d'environ 6 750 MW. Sur la base d'une moyenne de puissance de 2 MW par éolienne installée à terre, l'objectif de 19 000 MW installés conduira à construire environ 6 000 nouvelles machines d'ici 2020.

Selon le récent rapport demandé par le Gouvernement sur l'éolien et le photovoltaïque<sup>1</sup>, « on peut penser que le gisement géographiquement et économiquement restera considérable : 5 % du territoire français pourraient accueillir de l'ordre de 200 GW, soit pour 2 000 heures de fonctionnement par ans, de l'ordre de 400 TWh, en supposant réglé sans déperdition le problème de l'intermittence. » Pour le moyen terme, à partir d'une synthèse des travaux en cours sur les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et leurs volets éoliens, ce rapport estime qu'« il semble possible d'envisager un **potentiel total de 27 000 MW pour l'éolien terrestre, soit environ 8 000 de plus que l'objectif 2020.** En tout état de cause, si tout ce potentiel était mis en œuvre, cela conduirait à une production de 54 TWh d'électricité, soit environ 10 % de la production électrique actuelle, du même ordre de grandeur que la production hydroélectrique. »

## 2. Mais une accumulation de contraintes administratives

L'atteinte des objectifs fixés lors du Grenelle de l'environnement implique la réalisation à un rythme soutenu dans les prochaines années de nouveaux projets de parcs éoliens. Or, paradoxalement, les contraintes pesant sur la réalisation des parcs éoliens sont allés plutôt dans le sens d'un durcissement.

Depuis la loi de 2005 sur les orientations de la politique énergétique, les installations éoliennes doivent être implantées dans le périmètre d'une **zone de développement de l'éolien** pour bénéficier du tarif d'achat obligatoire favorable, soit 82 euros le MWh. Les ZDE sont des documents de planification dont les communes ont l'initiative, mais qui sont arrêtés par les préfets.

Depuis la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », chaque région est tenue de mettre en place un **schéma régional éolien**, en tant que volet annexe de son schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Ce SRE définit les zones du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne.

La loi « Grenelle II » a également soumis les éoliennes à la **procédure d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement**. Cette procédure d'autorisation ICPE comporte, notamment, une étude d'impact, avec une analyse de l'insertion des éoliennes dans le paysage, et une étude de dangers.

De surcroît, les installations éoliennes sont soumises aux autorisations d'urbanisme de droit commun, et doivent donc faire l'objet d'une **demande de**

---

<sup>1</sup> « Éolien et photovoltaïque : enjeux énergétique, industriels et sociétaux » – Rapport du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Conseil général de l'environnement et du développement durable – Septembre 2012.



**permis de construire.** Comme pour toute installation de production d'énergie, le permis est délivré par l'autorité préfectorale, sur la base des documents d'urbanisme de la commune concernée.

Enfin, comme pour toute installation de production d'électricité, une **autorisation d'exploiter** est préalablement nécessaire à l'entrée en service des parcs éoliens.

**Cette accumulation de procédures explique que le délai de développement d'un projet éolien soit de sept à huit ans en France, alors qu'il est en moyenne de trois à quatre ans ailleurs en Europe.**

Depuis le vote en 2010 de la loi « Grenelle II » qui, en plus du classement ICPE, a introduit des contraintes supplémentaires pour les éoliennes (distance minimale de 500 mètres par rapport aux habitations, nombre minimal de cinq « mâts » par parc éolien), on observe un **ralentissement du rythme de lancement de nouveaux projets éoliens.**

Selon les statistiques du Syndicat des énergies renouvelables, le nombre des dépôts de demandes de permis de construire pour des installations éoliennes est passé de 85 en 2009 (pour une puissance totale de 1390,6 MW), et 81 encore en 2010 (pour une puissance totale de 1446 MW), à 37 seulement en 2011 (pour une puissance totale de 616,5 MW).

### **3. Les orientations du Gouvernement pour relancer l'éolien**

**Le Président de la République a fixé comme objectif de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % en 2025.** Selon le rapport précité, *« sur la base de la production électrique de 2011 (562,4 TWh) et d'une part du nucléaire égale à 78,7 %, cela signifie 161 TWh à remplacer. Autrement dit, cela représente à l'horizon 2025 environ le double du volume de l'électricité d'origine renouvelable tel qu'il doit résulter des objectifs de 2020 ».*

Ce cap fixé pour 2025 par le chef de l'État impose d'agir sans plus tarder pour relancer l'ensemble des énergies renouvelables, et notamment la filière éolienne, qui est une technique de production d'électricité mature, dont les coûts de revient se rapprochent des prix moyens du marché.

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Delphine Batho, et le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, ont donc demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) de leur remettre le rapport précité sur les énergies éolienne et photovoltaïque.

Ce document, remis au mois de septembre 2012, comporte un certain nombre de **propositions concernant l'éolien**, parmi lesquelles :

Recommandation n° 2 : dans les schémas régionaux éoliens de la seconde génération, définir avec une meilleure résolution la cartographie des contraintes au développement de l'éolien.

Recommandation n° 3 : confier au maire la délivrance des permis de construire des éoliennes lorsque des zones d'accueil des éoliennes auront été définies dans le SCOT ou le PLU communal.

Recommandation n° 4 : supprimer l'obligation d'appartenir à une ZDE pour bénéficier des aides dans les régions dotées d'un schéma régional éolien approuvé. Mettre à l'étude le remplacement de la procédure d'autorisation ICPE par une procédure de simple déclaration ou soumettre les éoliennes terrestres au régime de l'enregistrement concernant certaines installations classées. Simplifier la procédure d'autorisation de produire de l'électricité d'origine éolienne terrestre. Augmenter les amendes en cas de recours abusif.

Recommandation n° 8 : remettre à l'étude les conditions restrictives d'implantation des éoliennes sur le terrain (impact paysager, 5 mâts minimum, distance des habitations).

Bien entendu, ces recommandations de l'administration ne sont que des éléments offerts à la réflexion des ministres, qui n'engagent pas le Gouvernement. Celui-ci n'a toutefois pas tardé à s'en inspirer.

En effet, lors de son discours de clôture de la Conférence environnementale qui s'est tenue du 14 au 15 septembre 2012, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, après avoir réaffirmé le plein soutien du Gouvernement à la proposition de loi de François Brottes, a fait l'annonce suivante : *« pour développer les énergies renouvelables, j'y reviens, les acteurs de ce secteur ont besoin d'un cadre réglementaire stable qui soit en même temps transparent et favorable aux investissements. Nous allons donc simplifier nos procédures administratives tout en maintenant un haut niveau d'exigence environnementale. Je réaffirme ici mon soutien à la filière éolienne et au dispositif d'obligation d'achat. **Le Gouvernement simplifiera les procédures de planification en supprimant l'obligation d'appartenir à une zone de développement de l'éolien** ; d'ici la fin de cette année, un tarif d'achat adapté à l'éolien en outre-mer sera également mis en place pour permettre le développement de capacités adaptées aux contraintes des systèmes électriques non interconnectés ».*

**Votre rapporteur pour avis observe donc que la principale mesure relative à l'éolien de la présente proposition de loi avait été annoncée par le Premier ministre près d'un mois avant son vote par l'Assemblée nationale.**

## **B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI**

Les dispositions relatives à l'éolien que comporte la présente proposition de loi y ont toutes été introduites par voie d'amendements au cours de la discussion en séance publique, soit par le Gouvernement, soit par le rapporteur et auteur du texte.

### **1. 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, 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.

### **2. 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.

### **3. 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.

## **C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS**

Votre commission pour avis a 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 a donc estimé possible et souhaitable de supprimer les ZDE, comme le propose l'article 12 *bis*, cette mesure de simplification ne privant pas les communes concernées de leur implication dans les projets de parcs éoliens.

Votre commission pour avis a également estimé acceptables les dérogations apportées par les articles 12 *ter* et 12 *quater* aux règles protectrices du littoral en faveur des installations éoliennes, dans la mesure où ces dérogations apparaissent limitées et bien encadrées.

Enfin, votre commission pour avis est 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 propose simplement, dans un souci de cohérence rédactionnelle, de regrouper les dispositions de l'article 15 dans celles d'article 12 *bis*.

## II. DISPOSITIONS RELATIVES À L'EAU

### A. LES PRINCIPES DE LA TARIFICATION DE L'EAU

#### 1. Les principes clés de la tarification du service public de l'eau

Le droit de l'eau en France a été plusieurs fois réformé ces dernières années, et notamment par la directive cadre sur l'eau d'octobre 2000, transposée en droit français par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Le droit en vigueur impose un certain nombre de règles aux collectivités territoriales organisatrices du service de l'eau en matière de tarification :

- **« l'eau paye l'eau »** : l'équilibre économique du service doit être assuré. Le prix est déterminé de telle sorte que les recettes issues de la facturation aux usagers couvrent les charges du service ;

- **l'égalité entre les usagers** : les tarifs doivent être identiques pour les usagers d'une même catégorie utilisant le service dans les mêmes conditions ;

- **le « binôme » de facturation** : la facture d'eau se décompose entre une part fixe correspondant à la redevance d'abonnement au service, et une part variable calculée en fonction du volume d'eau consommé ;

- **l'interdiction de la fourniture d'eau à titre gratuit**, excepté pour la lutte contre les incendies ;
- **la possibilité de moduler les tarifs en fonction des saisons**, pour les communes dans lesquelles l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacée ;
- **la tarification progressive de l'eau** : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il est possible de mettre en place une tarification progressive de l'eau, afin d'inciter les usagers du service à utiliser les ressources de façon plus efficace, conformément aux objectifs environnementaux recherchés par la directive cadre de 2000.

## **2. Les limites des dispositifs actuels en matière de tarification sociale**

La tarification sociale s'inscrit dans le cadre de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, introduit par la loi sur l'eau de 2006 et qui consacre le droit d'accès à l'eau pour tous.

Cependant, aucune disposition en droit français ne prévoit explicitement la mise en place d'une tarification sociale. Plusieurs dispositifs existent pour corriger, *a posteriori*, les inégalités d'accès à l'eau, en prenant notamment en charge les impayés d'eau des ménages les plus démunis par le biais du Fonds Solidarité Logement (FSL). Mais le volet préventif de la tarification sociale est quasiment inexistant.

Peu d'expériences locales ont mis en œuvre la tarification sociale. L'exemple de la collectivité de Dunkerque est souvent cité. Le syndicat mixte pour l'alimentation en eau de la région de Dunkerque (Smaerd) a instauré très récemment une tarification de l'eau selon des critères sociaux. La grille tarifaire mise en place est non seulement progressive, avec un prix du mètre cube croissant avec la consommation d'eau de l'abonné, mais également sociale, avec un tarif très bas appliqué sur les 75 premiers mètres cube consommés pour les bénéficiaires de la CMU complémentaire. Le cas de Dunkerque, exemplaire à plus d'un titre, est cependant un cas isolé. La tarification sociale reste aujourd'hui encore un système ponctuel et expérimental.

## ***B. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI***

### **1. La consécration de la tarification sociale de l'eau**

L'article 13 de la proposition de loi, inséré dans le texte par l'Assemblée nationale, vise à compléter le droit en vigueur pour prévoir

explicitement la tarification sociale de l'eau. En modifiant l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, il 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.

## **2. Le lancement d'une expérimentation nationale**

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 d'ores et déjà prévus en détail, doit permettre de déterminer si une extension du dispositif de tarification sociale à l'échelle nationale est souhaitable.

### ***C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS***

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 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre.

Le système de tarification sociale proposé **ne remet pas en cause le principe d'égalité des usagers devant le service public**, puisqu'il vient réglementer des situations différentes, de revenus ou de composition du ménage, avec comme objectif final l'intérêt général et la mise en œuvre du principe fondamental de droit à l'eau pour tous.

Par ailleurs, la tarification sociale prévue dans le texte est combinée avec une tarification progressive, pour atteindre les objectifs environnementaux rappelés par la directive cadre sur l'eau d'octobre 2000 : inciter à une utilisation efficace et responsable de la ressource en eau.

Le dispositif d'expérimentation que ce texte permettra d'engager semble être une solution de sagesse. Les spécificités locales des services publics de l'eau justifient des traitements différenciés en fonction des collectivités. Le texte laisse ainsi cinq ans pour analyser les solutions trouvées

par les collectivités territoriales et décider de l'opportunité ou non de généraliser la tarification sociale à l'échelle nationale.





## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 12 bis*

*(art. L. 314-1, L. 314-9 et L. 314-10 du code de l'énergie)*

### **Suppression des zones de développement de l'éolien**

**Objet : cet article 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.**

#### **I. Le droit en vigueur**

La procédure administrative encadrant l'implantation des installations éoliennes comporte cinq strates superposées, ou plutôt entremêlées. Deux d'entre elles sont des outils de planification spatiale, dont le respect conditionne l'intérêt financier du projet, tandis que les trois autres sont des procédures d'autorisation.

- Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », chaque région est tenue de mettre en place, après consultation des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) comportant en volet annexé un **schéma régional éolien (SRE)**.

L'article L. 222-1 du code de l'environnement dispose que le SRE définit, en cohérence avec les objectifs de la législation européenne relative à l'énergie et au climat, les parties du territoire de la région favorables au développement de l'énergie éolienne.

La procédure d'élaboration des SRCAE est précisée par les articles R. 222-1 à R. 222-7 du code de l'environnement. L'article R. 222-4 prévoit que le projet de SRCAE et le projet de SRE qui lui est annexé, une fois validés par le préfet de région et le président du conseil régional, sont mis à la disposition du public. Parallèlement, ils sont soumis pour avis à pas moins de vingt-quatre catégories de collectivités, conseils, autorités, commissions et organismes spécialisés, parmi lesquelles :

- 1° Les conseils généraux des départements de la région ;
- 2° Les conseils municipaux des communes de la région ;
- 3° Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale participant à l'élaboration d'un plan climat-énergie territorial ou ayant approuvé un Agenda 21 ;

4° Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territorial.

Il convient de souligner que des SRE avaient déjà été spontanément élaborés par certaines régions antérieurement à la loi « Grenelle II », qui les généralise en tant que composantes obligatoires des SRCAE.

• Depuis la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, le bénéfice de l'obligation d'achat à un tarif majoré de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables est conditionné, pour les installations éoliennes, à leur implantation dans une **zone de développement de l'éolien (ZDE)**.

L'article L. 314-9 du code de l'énergie dispose que les ZDE sont définies par le représentant de l'État dans le département en fonction :

1° des délimitations territoriales inscrites au schéma régional éolien ;

2° de leur potentiel éolien ;

3° des possibilités de raccordement aux réseaux électriques ;

4° de la possibilité pour les projets à venir de préserver la sécurité publique, les paysages, la biodiversité, les monuments historiques et les sites remarquables et protégés ainsi que le patrimoine historique.

Les ZDE sont arrêtées par les préfets, mais l'initiative en revient aux collectivités territoriales concernées. En effet, le dernier alinéa de l'article L. 314-9 du code de l'énergie dispose que les ZDE sont proposées par la ou les communes dont tout ou partie du territoire est compris dans leur périmètre, ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sous réserve de l'accord des communes concernées.

Une articulation entre les deux niveaux de documents de planification est prévue par l'article L. 314-10 du code de l'énergie qui dispose que les ZDE créés ou modifiées postérieurement à la publication du SDR doivent être situées au sein des parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne. Symétriquement, le SRE doit prendre en compte les ZDE créées antérieurement à son élaboration.

L'article L. 314-9 du code de l'énergie ne précise pas la procédure à suivre pour l'élaboration d'une ZDE. Curieusement, les alinéas suivants de l'ancien article 10-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative au développement et à la modernisation du service public de l'électricité, dont l'article L. 314-9 est pour l'essentiel une codification, ne se retrouvent dans aucune autre disposition de niveau législatif du code de l'énergie, récemment promulgué par voie d'ordonnance<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Ordonnance 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie

*« La proposition de zones de développement de l'éolien en précise le périmètre et définit la puissance installée minimale et maximale des installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent pouvant bénéficier, dans ce périmètre, des dispositions de l'article 10. Elle est accompagnée d'éléments facilitant l'appréciation de l'intérêt du projet au regard des critères énumérés aux 2°, 3° et 4°.*

*« La décision du préfet du département intervient sur la base de la proposition dans un délai maximal de six mois à compter de la réception de celle-ci, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques et des communes et établissements publics de coopération intercommunale limitrophes à celles dont tout ou partie du territoire est compris dans la zone de développement de l'éolien. Ces avis sont réputés favorables faute de réponse dans un délai de trois mois suivant la transmission de la demande par le préfet. Le préfet veille à la cohérence départementale des zones de développement de l'éolien et au regroupement des installations afin de protéger les paysages ».*

Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, ces alinéas ont été considérés par le Conseil d'État, lors de l'élaboration du code de l'énergie, comme n'étant pas de nature législative. Ils devaient être réintroduits, en substance, dans la partie réglementaire du code de l'énergie, encore à promulguer.

Dans l'attente de la promulgation de ces dispositions considérées comme réglementaires, la procédure de création d'une ZDE repose uniquement sur deux circulaires ministérielles<sup>1</sup>.

● Par ailleurs, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a soumis les installations éoliennes à la procédure des **installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**.

Celles-ci sont définies par l'article L.511-1 du code de l'environnement comme les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 19 juin 2006 relative à la création des zones de développement de l'éolien terrestre, complétée par la Circulaire du 25 octobre 2011 relatives aux zones de développement de l'éolien suite à l'entrée en vigueur de la loi 2010-788 portant engagement national pour l'environnement.

L'article L. 511-2 du même code prévoit que les installations concernées sont définies dans la nomenclature des installations classées établie par décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé des installations classées, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Ce « décret de nomenclature » soumet les installations à autorisation, à enregistrement – régime d'autorisation simplifié – ou à déclaration suivant la gravité des dangers ou des inconvénients que peut présenter leur exploitation.

Par exception à ce principe de détermination par voie réglementaire du régime ICPE applicable à chaque type d'installation, l'article L. 553-1 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi « Grenelle II », dispose que les installations éoliennes terrestres dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres sont soumises au régime d'autorisation.

En conséquence, le décret de nomenclature n° 2011-984 du 23 août 2011 est venu soumettre les éoliennes de plus de 50 mètres de haut à autorisation, conformément à cette disposition législative et, en outre, soumet les éoliennes de plus de 12 mètres de haut à déclaration.

Une demande d'autorisation ICPE doit s'accompagner, entre autres pièces, d'une étude d'impact et d'une étude de dangers. Son instruction nécessite une enquête publique d'une durée d'un mois, éventuellement prorogée de quinze jours par le commissaire enquêteur, un avis du conseil municipal des communes concernées, un examen par de nombreux services administratifs, un avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Une circulaire ministérielle est venue préciser les points d'attention spécifiques aux installations éoliennes<sup>1</sup>.

- De surcroît, les installations éoliennes sont soumises aux autorisations d'urbanisme de droit commun, et doivent donc faire l'objet d'une demande de **permis de construire**.

En dérogation au principe général posé par l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme, qui donne compétence au maire pour délivrer le permis de construire dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un schéma de cohérence territoriale, l'article L. 422-2 donne compétence à l'autorité administrative de l'État pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie. C'est donc le préfet du département qui a compétence pour délivrer les permis de construire concernant des installations éoliennes. Toutefois, cette compétence est liée, et le préfet doit se prononcer au regard des règlements et zonages du PLU ou du SCOT.

---

<sup>1</sup> *Circulaire du 29 août 2011 relative aux conséquences et aux orientations du classement des éoliennes dans le régime des installations classées.*

Par ailleurs, l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme, qui liste les constructions dispensées de toute formalité en raison de leur nature ou de leur très faible importance, exonère de l'obligation d'obtenir un permis de construire les éoliennes terrestres dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est inférieure à 12 mètres.

En application de l'article R. 431-20 du code de l'urbanisme, la demande de permis de construire doit être complétée par la justification du dépôt de la demande d'autorisation ICPE. Réciproquement, en application de l'article R512-4 du code de l'environnement, la demande d'autorisation ICPE doit être complétée par la justification de la demande de permis de construire. Les deux demandes sont donc instruites parallèlement.

● Enfin, comme pour toute installation de production d'électricité, une **autorisation d'exploiter** est préalablement nécessaire, si la puissance installée est supérieure à 4,5 MW, ou à une simple déclaration d'exploiter, si la puissance est inférieure à 4,5 MW. Mais, en pratique, la plupart des parcs éoliens entrent dans le champ de l'autorisation.

L'article L. 311-5 du code de l'énergie dispose que cette autorisation d'exploiter est délivrée par l'autorité administrative en tenant compte des critères suivants :

1° La sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité, des installations et des équipements associés ;

2° Le choix des sites, l'occupation des sols et l'utilisation du domaine public ;

3° Les capacités techniques, économiques et financières du demandeur ;

4° La compatibilité avec les principes et les missions de service public, notamment avec les objectifs de programmation pluriannuelle des investissements et la protection de l'environnement ;

5° Le respect de la législation sociale en vigueur.

Cette autorisation est nominative et incessible. En cas de changement d'exploitant, l'autorisation ne peut être transférée au nouvel exploitant que par décision de l'autorité administrative.

## **II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Le présent article, qui résulte d'un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement, tend à supprimer l'une des cinq strates de la procédure administrative encadrant l'implantation des éoliennes, celle des ZDE.

Le 1<sup>o</sup> modifie l'article L. 314-1 du code de l'énergie, relatif à l'obligation d'achat dont bénéficie l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, sur deux points :

– le a) supprime la différenciation faite entre les installations éoliennes situées dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental et celles qui sont situées dans les zones interconnectées, les premières n'ayant pas besoin d'être implantées dans une ZDE ;

– le b) supprime l'obligation d'implantation des installations éoliennes terrestres dans le périmètre d'une ZDE pour pouvoir bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité qu'elles produisent.

Le 2<sup>o</sup> abroge l'article L. 314-9 du code de l'énergie, qui définit les ZDE.

Le 3<sup>o</sup> supprime les dispositions de l'article L. 314-10 du code de l'énergie qui prévoient que les ZDE créées ou modifiées postérieurement à la publication du SRE doivent être situées au sein des parties du territoire régional favorable au développement de l'énergie éolienne définies par le SRE.

### III. La position de votre commission

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.

En effet, comme l'expérience l'a montré, l'implantation d'une installation éolienne est rarement consensuelle. Si les objectifs de développement de l'énergie éolienne fixés par le Grenelle de l'environnement ne sont pas contestables, l'impact paysager des éoliennes est un sujet sensible, qui fait l'objet d'appréciations d'ordre esthétique très variables. Les projets concrets, dès qu'ils sont connus, suscitent également dans leur voisinage immédiat des réflexes de rejet du type NIMBY<sup>1</sup>.

**Ceci explique que toutes les étapes de création d'un parc éolien fassent quasi systématiquement l'objet de recours devant les juridictions administratives. Dans ce contexte contentieux, les ZDE se sont révélées être le maillon faible de la procédure.** Plusieurs des arrêtés préfectoraux les créant ont été annulés, voire abrogés, soit pour des considérations de forme, telle que l'absence de participation du public à son élaboration, soit pour des considérations de fond, telle que l'insuffisance du potentiel éolien de la ZDE.

---

<sup>1</sup> En anglais « Not In My BackYard », ce qui peut se traduire approximativement par : « pas dans mon arrière-cour ».

**Or, les conséquences de l'annulation d'une ZDE sont graves, puisqu'elle entraîne la perte du bénéfice de l'obligation d'achat : l'équilibre financier du parc éolien concerné s'en trouve radicalement compromis.** En conséquence de cette multiplication des contentieux, et au vu des premières décisions juridictionnelles d'annulation, les établissements bancaires sont devenus réticents à s'engager, et les porteurs de projets éoliens peinent à trouver les financements nécessaires.

**Fragiles juridiquement, les ZDE apparaissent largement redondantes avec les SRE rendus obligatoires par la loi « Grenelle II ».** Les SRE doivent intégrer les ZDE qui leur préexistaient et, réciproquement, les nouvelles ZDE doivent s'inscrire dans les « zones favorables au développement de l'énergie éolienne » délimitées par les SRE.

**Votre commission pour avis considère donc comme à la fois possible et souhaitable de supprimer les ZDE, ainsi que le propose le Gouvernement par le présent article.**

Cette mesure de simplification ne fera pas disparaître la nécessaire planification des implantations éoliennes. A cet égard, le zonage effectué au niveau régional par les SRE apparaît d'une précision amplement suffisante.

Il convient de noter que la suppression proposée par le présent article n'a **pas d'effet rétroactif**. Les procédures contentieuses engagées continueront à suivre leur cours, sur la base du droit antérieur. Toutefois, les décisions d'annulation qui pourraient encore intervenir à l'avenir n'auront plus pour effet de faire perdre aux installations éoliennes concernées le bénéfice du tarif d'achat.

**Cette mesure de simplification ne privera pas non plus les communes concernées de leur implication dans les projets de parcs éoliens.** Certes, elles ne seront plus à l'initiative des ZDE, comme dans le droit actuel. Mais elles seront consultées en amont, lors de l'élaboration du SRE. 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 ICPE et de la demande de permis de construire. 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.

**Votre commission pour avis vous propose un amendement visant à insérer dans le présent article les dispositions de l'article 15 de la présente proposition de loi, qui modifie également l'article L. 314-1 du code de l'énergie afin de supprimer l'obligation pour les parcs éoliens de comporter au minimum cinq éoliennes (voir le commentaire de l'article 15).**

**Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 12 ter*  
(art. 146-6 du code de l'urbanisme)

**Autorisation des raccordements souterrains au réseau électrique à travers les sites et espaces remarquables du littoral**

**Objet : cet article 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.**

**I. Le droit en vigueur**

L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme **interdit toute construction ou installation en dehors des espaces urbanisés sur une bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage.

Toutefois, une exception est prévue pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. L'article 167 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », est venue préciser expressément que **cette exception s'applique notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.** Les techniques utilisées pour la réalisation de ces raccordements sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental.

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme organise la **protection des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou**



**caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral.** Un décret fixe la liste de ces espaces et milieux qui doivent être préservés dans les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols.

Les deux seules dérogations prévues sont, d'une part, l'implantation d'aménagements légers lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion de ces espaces, à leur mise en valeur, notamment économique, ou à leur ouverture au public, d'autre part, la réalisation de travaux ayant pour objet leur conservation ou leur protection.

## **II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Le présent article, qui résulte d'un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement, insère dans l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme un alinéa qui prévoit que peuvent être également autorisées dans les sites et espaces remarquables du littoral les canalisations électriques souterraines de raccordement au réseau public de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

Cette nouvelle dérogation s'accompagne de garanties. Il est expressément prévu que l'autorisation est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. En outre, leur réalisation est soumise à enquête publique. Enfin, la réalisation des travaux doit utiliser des techniques exclusivement souterraines.

## **III. La position de votre commission**

Avec 3 500 kilomètres de côtes sur trois façades maritimes, la France dispose d'un gisement éolien en mer parmi les plus importants d'Europe. Des contraintes paysagères moindres, des vents plus réguliers et plus forts favorisant une meilleure production, la possibilité d'installer des machines plus puissantes, constituent autant d'atouts de l'éolien *off shore*.

**Toutefois, les dispositions du code de l'environnement protectrices du littoral, conçues avant le développement de cette forme d'énergie, peuvent constituer un obstacle à l'indispensable raccordement des installations éoliennes implantées en mer aux réseaux terrestres de transport et de distribution d'électricité.**

Un premier ajustement avait été apporté lors du vote de la loi « Grenelle II », à l'initiative du Sénat, par une disposition dérogatoire autorisant la construction des ouvrages nécessaires en souterrain à travers la bande littorale des 100 mètres.

Un deuxième ajustement apparaît aujourd'hui opportun, afin d'autoriser le passage des câbles de raccordement en souterrain à travers les sites et espaces remarquables du littoral. En effet, les règles protectrices

existantes contraignent les maîtres d'ouvrage des éoliennes *off shore* à contourner ces espaces remarquables, parfois sur des dizaines de kilomètres. Cela entraîne non seulement un surcoût économique, mais aussi, paradoxalement, un plus fort impact environnemental que celui qui résulterait d'un tracé plus direct à travers les espaces protégés.

**Votre commission pour avis a estimé que cette dérogation limitée aux règles protectrices du littoral était également acceptable**, dans la mesure où :

– il ne s'agit pas, bien entendu, d'implanter des éoliennes dans les sites et espaces remarquables du littoral ;

– la dérogation concerne uniquement les canalisations électriques souterraines, à l'exclusion des transformateurs ou ouvrages d'interconnexion plus volumineux ;

– l'autorisation fait l'objet d'une enquête publique préalable ;

– la réalisation des travaux doit recourir à des techniques exclusivement souterraines. Il n'est donc pas question d'ouvrir des tranchées à travers les espaces remarquables du littoral : les maîtres d'ouvrage devront utiliser des tunneliers.

<p><b>Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.</b></p>
---

*Article 12 quater  
(art. L. 156-2 du code de l'urbanisme)*

### **Dérogation à la loi littoral pour les installations éoliennes outre mer**

**Objet : cet article 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.**

#### **I. Le droit en vigueur**

Les dispositions législatives de droit commun protectrices du littoral y restreignent fortement les possibilités de construction.

Le I de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dispose que, **dans les communes littorales**, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en

continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Cette règle s'applique à tout le territoire de la commune.

Une seule dérogation à ce **principe d'urbanisation en continuité** est prévue, au bénéfice des constructions et installations liées aux activités agricoles et forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Ces constructions à usage agricole peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

Le II de l'article précité prévoit la protection renforcée des **espaces proches du rivage**, où l'extension limitée de l'urbanisation doit être justifiée dans le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Le III de l'article précité prévoit la protection renforcée d'une **bande littorale de cent mètres** à compter de la limite haute du rivage, où seules sont autorisées les constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment les ouvrages de raccordement aux réseaux électriques des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

Les dispositions législatives particulières à l'outre-mer prévoient une adaptation des règles applicables aux espaces proches du rivage et à la bande littorale.

L'article L. 156-2 du code de l'urbanisme prévoit, dans les communes littorales des départements d'outre-mer, d'une part, que l'extension de l'urbanisation est admise dans les espaces proches du rivage déjà occupés par une urbanisation diffuse et que des opérations d'aménagement peuvent y être autorisées si elles sont préalablement prévues par le schéma régional de mise en valeur de la mer et, d'autre part, que la bande littorale, réduite à 81,2 mètres, peut accueillir les installations nécessaires à des services publics, des activités économiques ou des équipements collectifs liés à l'usage de la mer. Pour le reste, le principe d'urbanisation en continuité s'applique sur toute la superficie des communes littorales d'outre-mer, sans différence par rapport aux communes littorales de métropole.

Par ailleurs, l'article L. 553-1 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de l'article 90 de la loi 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », dispose que l'autorisation d'exploiter délivrée aux installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent est **subordonnée à l'éloignement des installations d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation**, aux immeubles habités et aux zones destinées à

l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur à la date de publication de cette loi.

**Or, les installations éoliennes étant considérées comme des éléments d'urbanisation, la combinaison de ce principe de distance minimale par rapport aux habitations avec la règle contradictoire d'urbanisation en continuité posée par l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme interdit, de fait, l'implantation de toute éolienne dans les communes littorales.**

## **II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Le présent article, qui résulte d'un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement, tend à modifier l'article L. 156-2 du code de l'environnement afin que, **dans les communes littorales d'outre-mer uniquement, l'implantation d'installations éoliennes incompatibles avec le voisinage des zones habitées puisse être autorisée, en dehors des espaces proches du rivage**, par arrêté du représentant de l'État dans la région.

L'arrêté préfectoral sera **pris après avis** de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et après avis des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie. En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, ces avis sont réputés favorables.

Le dernier alinéa du présent article donne une **base juridique à un éventuel refus du préfet**, en précisant expressément que l'autorisation est refusée si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables ou si elles sont incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

## **III. La position de votre commission**

Le développement de l'énergie éolienne est encore plus nécessaire dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. En effet, compte tenu de leur éloignement géographique, ceux-ci ne peuvent pas être connectés au réseau électrique continental et métropolitain. Ils ne peuvent donc compter que sur leurs propres moyens de production d'électricité, qui sont très majoritairement des installations thermiques fonctionnant à partir d'énergies fossiles.

Or, la consommation d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI)<sup>1</sup> croît beaucoup plus rapidement qu'en métropole : la hausse entre 2003 et 2010 a été de 26,4 % dans les ZNI, contre 9,6 % pour la métropole continentale. Ce dynamisme est dû à une croissance démographique plus forte

---

<sup>1</sup> Les ZNI incluent aussi la Corse, qui ne dispose que d'une interconnexion limitée avec la Sardaigne et l'Italie, ainsi que trois îles bretonnes (Molène, Ouessant et Sein).

des départements d'outre-mer, mais aussi à une élévation des niveaux de vie qui se traduit par des taux d'équipement croissants, et notamment par la diffusion de la climatisation dans le parc résidentiel, où elle représente désormais 23 % de la consommation.

La part des énergies renouvelables dans la production d'électricité est plus importante dans les ZNI que sur le territoire métropolitain et continental 21,9 % contre 13,4 % en 2009. Mais elle est très variable d'un département d'outre-mer à l'autre : plus de 50 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale en Guyane, 50 % à la Réunion, mais seulement 25 % en Guadeloupe et 8 % en Martinique. Toutefois, comme sur le continent, l'essentiel de ces énergies renouvelables provient de l'hydraulique et, dans une moindre mesure, de la biomasse. La puissance installée dans les ZNI était, en 2011, de 322 MW pour le photovoltaïque, et de 61 MW pour l'éolien.

L'article 56 de la loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I » fixe un **objectif pour 2020 de 30 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à Mayotte et de 50 % dans les autres départements d'outre-mer**. Cet objectif n'apparaît pas irréaliste, compte tenu du fort potentiel solaire, géothermique, et éolien de l'outre-mer.

Votre commission pour avis relève que la combinaison entre la règle d'éloignement des éoliennes de 500 mètres au moins des habitations et celle d'urbanisation en continuité dans les communes littorales **aboutit, de fait, à bloquer le développement de l'énergie éolienne terrestre dans les départements d'outre-mer insulaires, dont la quasi-totalité du territoire est soumis à la loi littoral**.

Cette situation est, à l'évidence, contraire aux objectifs fixés par la loi « Grenelle I ». C'est pourquoi **votre commission pour avis est favorable à la dérogation limitée à la loi littoral proposée par le présent article**, dans la mesure où :

- la dérogation est restreinte aux seuls ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergie éolienne ;
- elle ne concerne pas les espaces proches du rivage, mais seulement les parties de la commune situées plus à l'intérieur des terres ;
- elle est subordonnée à un arrêté préfectoral ;
- la commission départementale en matière de nature, de paysages et de sites est consultée pour avis, ainsi que les ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie.

**Il convient de souligner que, pour le reste, le droit commun relatif aux installations éoliennes s'applique outre-mer : celles-ci y sont soumises à la procédure ICPE et à permis de construire.**

**Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*Article 13*

(article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales)

**Tarification sociale de l'eau**

**Objet : cet article a pour objet de donner aux collectivités territoriales organisatrices du service public de l'eau la base légale nécessaire à la mise en place d'une tarification sociale de ce service.**

**I. Le droit en vigueur**

1. Le droit de l'eau en France

Les premiers textes modernes relatifs au droit de l'eau en France remontent au Premier Empire et aux codes napoléoniens. L'objectif était alors essentiellement de déterminer le régime de propriété de l'eau, et de réglementer la qualité de l'eau distribuée pour lutter contre les risques d'épidémie et garantir la santé publique.

Les fondements de la politique de l'eau actuelle sont essentiellement issus de trois lois :

- **la loi sur l'eau du 16 décembre 1964**, qui a organisé la gestion décentralisée de l'eau par bassin versant, et a créé les agences de l'eau et les comités de bassin ;
- **la loi sur l'eau du 3 janvier 1992** qui a consacré l'eau comme « patrimoine commun de la Nation », renforcé l'impératif de protection de la qualité et de la quantité des ressources en eau, et enfin a mis en place de nouveaux outils de gestion : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui servent de cadre à l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour les cours d'eau et leurs bassins versants ou les systèmes aquifères particuliers ;
- **la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006**, qui a transposé en droit français la directive n°2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle apporte deux avancées conceptuelles majeures à la législation française : la reconnaissance du droit à l'eau pour tous, dans la continuité de

l'action internationale de la France dans ce domaine, et la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la gestion des ressources en eau.

## 2. Les principes de la tarification du service public de l'eau

Ce cadre juridique pose un certain nombre de principes que la tarification de l'eau doit respecter :

### • **le rôle décisionnaire des collectivités**

Les services d'eau et d'assainissement sont placés sous la responsabilité des collectivités. Avant la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les communes exerçaient un monopole de fait sur l'exercice de la compétence de l'eau. Elles seules pouvaient délivrer les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires à l'établissement de réseaux de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées. La LEMA a consacré cette compétence exclusive des communes pour produire et distribuer l'eau potable, à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'un service public à caractère industriel et commercial, que les communes peuvent choisir librement de gérer directement ou de manière déléguée.

Les collectivités décident du tarif applicable en fonction des charges du service, qui dépendent des coûts de fonctionnement, mais aussi des choix de la collectivité en matière de gestion patrimoniale et de niveau de qualité du service.

### • « l'eau paye l'eau »

L'équilibre économique des services doit être assuré. Les collectivités déterminent ainsi le prix de telle sorte que les recettes issues de la facturation du service aux usagers couvrent les charges du service (investissements, coûts d'exploitation, gestion de la clientèle, contrôles, etc.). Les consommateurs paient la quasi-totalité des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement du service, ainsi que les redevances des agences de l'eau.

### • **l'égalité entre les usagers**

Les tarifs de l'eau doivent être identiques pour des usagers d'une même catégorie utilisant le service dans les mêmes conditions.

### • **la facturation dite du « binôme »**

L'article L. 2224-12-4 du CGCT décompose le prix de l'eau selon une facturation dite du binôme comprenant une part fixe qui correspond à une redevance d'abonnement au service, et une part variable calculée en fonction du volume d'eau consommé. La tarification du service de distribution d'eau doit en effet être proportionnelle aux volumes consommés.

Cet article prévoit en outre un plafonnement de la part fixe, dans un but social. Un arrêté du 6 août 2007 plafonne la part fixe à 30 % de la facture

type (120 m<sup>3</sup>) dans les communes urbaines, et 40 % pour les communes rurales.

**• l'interdiction de la fourniture d'eau à titre gratuit**

Depuis le vote de la LEMA, la fourniture d'eau à titre gratuit est en principe interdite. L'article L. 2224-12-1 du CGCT dispose en effet que la fourniture gratuite d'eau potable aux administrations et aux bâtiments publics est prohibée. La seule exception, prévue au dernier alinéa de cet article, concerne les consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public, et donc la lutte contre les incendies.

**• les modulations de tarifs autorisées par la loi**

Plusieurs modulations de tarifs sont prévues par la loi. L'article 57 de la LEMA a introduit à l'article L. 2224-12-4 du CGCT la possibilité pour le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales de moduler les tarifs de l'eau selon les saisons. Cette modulation saisonnière n'est possible que « *dans les communes où l'équilibre entre la ressource et la consommation d'eau est menacée* ».

La LEMA a également prévu, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, la possibilité d'instaurer une tarification progressive du prix de l'eau, sous réserve des règles de plafonnement du montant de la part fixe. Il est ainsi possible de calculer la part variable de la facture d'eau, soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette tarification progressive de l'eau se place dans le respect de l'article 9 de la directive cadre sur l'eau de 2000. Cet article prévoit en effet, d'une part, que toute tarification doit reposer sur une contribution « appropriée à la récupération des coûts des services de l'eau », d'autre part, que la politique de tarification de l'eau doit inciter les usagers à utiliser les ressources de façon efficace et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs environnementaux.

Les possibilités de recours à une tarification dégressive de l'eau ont en revanche été fortement limitées par la LEMA, ce mode de tarification ne correspondant pas aux objectifs environnementaux de respect des ressources établis par la directive cadre de 2000.

3. La tarification sociale de l'eau

Plusieurs dispositions encadrent aujourd'hui la mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau.

Tout d'abord, la LEMA a consacré, à son article premier, l'existence d'un droit à l'eau pour tous. Ce droit à l'eau a été codifié au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement.



L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques.

L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit également que toute personne ou famille éprouvant des difficultés du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour la fourniture d'eau.

#### **ARTICLE L. 115-3 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES**

Dans les conditions fixées par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans son logement.

En cas de non-paiement des factures, la fourniture d'énergie, d'eau ainsi que d'un service téléphonique restreint est maintenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. Le service téléphonique restreint comporte la possibilité, depuis un poste fixe, de recevoir des appels ainsi que de passer des communications locales et vers les numéros gratuits, et d'urgence.

[...]

D'après ces dispositions, la tarification sociale doit être limitée à l'alimentation et l'hygiène. Cela exclut de son champ d'application les usages domestiques autres que non compressibles (remplissage des piscines, arrosage des pelouses, etc.).

Cet accès à l'eau est prévu « dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Il ne doit pas s'entendre comme étant gratuit.

Plusieurs dispositifs, dits curatifs, existent également. Depuis 2004, l'extension de la gestion des Fonds Solidarité Logement départementaux (FSL) aux impayés d'eau a permis de rendre plus efficaces les aides aux usagers de l'eau.

Il s'agit d'aides aux foyers en situation d'impayés. Les FSL sont gérés par les départements en lien avec les centres communaux d'action

sociale (CCAS). Pour accéder à ces aides, les bénéficiaires potentiels doivent en faire la demande. Les gestionnaires de réseaux sont obligés de les informer de ce droit. Ce n'est qu'un droit à une aide, et non une obligation d'aide. Les conditions de fonctionnement sont définies par une convention départementale (73 signées sur les 96 départements aujourd'hui) et reposent sur le principe de l'abandon de créance par le distributeur.

Le FSL peut en effet décider, après étude du dossier, d'une prise en charge totale ou partielle de la facture d'eau de l'abonné. La facture est alors prise en charge par les entreprises de l'eau, pour ce qui concerne la partie qui leur revient, et par le département, pour ce qui concerne les taxes et redevances imputables à la facturation de l'eau et de l'assainissement. 38 800 dossiers ont été traités par les entreprises de l'eau en 2011, ce qui constitue une augmentation nette et constante par rapport aux 30 800 dossiers de clients en difficulté traités en 2007.

Les insuffisances du dispositif de FSL ont souvent été relevées. Les difficultés pour les populations concernées de connaître leurs droits et de les faire valoir sont conséquentes. Par ailleurs, ce dispositif ne s'adresse pas aux personnes payant l'eau dans leurs charges collectives. Ce système souffre enfin de difficultés de financement réelles.

La loi du 7 février 2011 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement a renforcé l'aspect curatif de la tarification sociale de l'eau. Elle a créé la possibilité d'instaurer un prélèvement, facultatif, de 0,5 % sur le montant de chaque facture des particuliers pour mettre en place un allègement de cette charge pour les plus démunis. Ce dispositif vise à éviter les coupures d'eau chez les personnes en difficulté financière, et apporte un début de réponse à la question du financement du FSL. On reste cependant dans une logique essentiellement curative, reposant sur une solidarité entre les usagers.

Concernant le volet préventif de la tarification sociale de l'eau, le dispositif législatif en vigueur ne permet pas vraiment de développer cet aspect. La LEMA ouvre, certes, la possibilité de mettre en place comme voie d'action sociale la tarification progressive de l'eau, en proposant un prix diminué et abordable pour les premiers mètres cube facturés. Cela allège la charge financière des plus démunis, mais le caractère social de cette approche est assez limité. La progressivité du tarif récompense les ménages économes plus que les ménages démunis, et est inopérante pour les ménages vivant en habitat collectif.

Le contexte légal relatif à la tarification sociale de l'eau n'est pas encore stabilisé aujourd'hui. Deux articles ont pu servir de base aux initiatives prises par certaines collectivités territoriales, comme à Dunkerque, pour mettre en œuvre une structure tarifaire intégrant un volet social :

– l’article L. 210-1 du code de l’environnement, qui consacre le droit à l’eau pour tous ;

– l’article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la possibilité de différencier les tarifs en fonction des catégories d’usagers. Cet article ne précise toutefois pas que les ménages peuvent constituer une catégorie d’usagers à part entière, justifiant la mise en œuvre d’une tarification sociale différenciée.

**Article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales**

Toute fourniture d’eau potable, quel qu’en soit le bénéficiaire, fait l’objet d’une facturation au tarif applicable à la catégorie d’usagers correspondante. Les collectivités mentionnées à l’article L. 2224-12 sont tenues de mettre fin, avant le 1er janvier 2008, à toute disposition ou stipulation contraire. Le présent article n’est pas applicable aux consommations d’eau des bouches et poteaux d’incendie placés sur le domaine public.

La base légale pour mettre en place une tarification sociale dans le droit actuel repose donc sur le couplage entre l’article L. 210-1 code de l’environnement et l’article L. 2224-12-1 du CGCT. Cette base n’a pas conduit à un développement rapide et généralisé des dispositifs de tarification sociale, et semble en définitive peu solide et assez expérimentale.

## **II. Le dispositif proposé par l’Assemblée nationale**

### 1. Le dispositif de la proposition de loi

L’article 13 de la présente proposition de loi a été inséré en commission à l’Assemblée nationale. L’objectif de cet article est de compléter les dispositions existantes en matière de tarification sociale de l’eau, afin de sécuriser juridiquement cette possibilité de facturation pour les collectivités territoriales.

Le deuxième alinéa de l’article 13 complète l’article L. 2224-12-1 du CGCT en précisant que « les ménages, occupants d’immeubles à usage principal d’habitation » peuvent constituer une catégorie d’usagers et peuvent à ce titre faire l’objet d’une tarification spécifique.

Le dernier alinéa prévoit que les services d’eau et d’assainissement peuvent définir un tarif de l’eau incluant une première tranche de facturation à prix réduit, voire gratuite, en tenant compte des revenus des abonnés ou de la composition de leur foyer.

Cet article donne ainsi une base légale solide aux dispositifs de tarification sociale ayant déjà été mis en œuvre par certaines collectivités territoriales, et sécurise *a posteriori* ces dispositifs. Le texte ouvre par ailleurs

la voie à la mise en place dans d'autres collectivités d'une tarification sociale de l'eau, fondée sur les revenus ou la composition des ménages.

## 2. Le principe d'égalité des usagers devant le service public

La question de la conformité de cet article avec le principe d'égalité des usagers devant le service public pourrait se poser.

Le principe d'égalité dispose que toute personne a le droit de bénéficier des services publics de manière égale, quels que soient son statut social ou sa situation géographique. Ce principe est affirmé à l'article 1<sup>er</sup> de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. C'est un principe à valeur constitutionnel rappelé par le Conseil constitutionnel (DC, 12 juillet 1979, Ponts à péage) et un principe général du droit établi par le Conseil d'État (CE, 1951, Société des concerts du conservatoire).

Sur cette base, toute discrimination tarifaire relative au service public de l'eau serait *a priori* illégale.

Cependant, l'égalité devant le service public n'est pas absolue. Il est justifié que des personnes qui sont dans des situations différentes soient soumises à un traitement juridique différent. Selon un considérant de principe du Conseil constitutionnel, « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

Une jurisprudence constante (CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques) a dégagé trois cas dans lesquels la dérogation au principe d'égalité est conforme à la Constitution : lorsque la discrimination est prévue par une loi, lorsque les différences existant entre les usagers sont appréciables ou lorsqu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure.

La tarification sociale, rendue possible par la présente proposition de loi, suppose une différenciation tarifaire en fonction de catégories d'usagers déterminées par leurs conditions économiques, avec comme objectif l'accès à l'eau pour tous. Des discriminations peuvent découler de la loi dès lors que la différence de traitement résulte d'un motif d'intérêt général qui est en rapport avec la loi qui l'établit (DC, 25 juin 1998, n°98-402).

La tarification sociale de l'eau prend la forme d'un aménagement de la tarification classique selon les revenus des ménages dès lors qu'elle se fonde sur des différences objectives de situation entre groupes d'usagers. La discrimination tarifaire peut dès lors se fonder sur deux critères : les revenus des ménages, et le nombre de personnes par ménage.

### 3. La discrimination tarifaire fondée sur les revenus

La discrimination tarifaire est possible en fonction des ressources des ménages. C'est admis par les juridictions administratives, comme dans l'arrêt Commune de Gennevilliers du Conseil d'État, en 1997 :

*« Eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce qu'un conservatoire de musique, qui constitue un service public municipal à caractère administratif, puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, un conseil municipal peut, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école ».*

La jurisprudence ne s'est prononcée en ce sens que s'agissant de services publics dont la création par les communes n'est pas obligatoire.

Par extension, l'accès à l'eau devrait pouvoir reposer sur des tarifs différents selon les ressources des ménages. Une tarification sociale fondée sur les différences de revenu vise en effet à satisfaire l'intérêt général, représenté par le droit à l'accès à l'eau, en lien avec l'objet du service public de l'eau. Elle constitue en outre une application du principe d'égalité car elle permet l'accès de tous au service de distribution d'eau.

### 4. La discrimination tarifaire fondée sur la composition du foyer

La discrimination tarifaire peut également s'opérer en fonction de la composition du ménage. La tarification sociale pourrait en effet prendre en compte le nombre de personnes présentes au sein du ménage, puisque ce nombre influe sur le volume d'eau consommé et donc sur les ressources du foyer. Cette solution avait déjà été envisagée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, concernant les services publics facultatifs. Elle pourrait s'étendre au service public de l'eau, dans la mesure où ce dernier rend effectif le droit d'accès à l'eau pour tous prévu par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006.

## **III. La position de votre commission**

Votre commission estime que cet article est 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.

Il complète utilement le code général des collectivités territoriales afin de 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'usagers correspondants, ménages compris, doit devenir plus effectif.

Votre commission approuve le fait 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'usagers (ressources financières, nombre de personnes composant le ménage). Ce dispositif respecte parfaitement le principe de libre administration des collectivités territoriales.

**Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

#### *Article 14*

### **Expérimentation en matière de tarification sociale de l'eau**

**Objet : cet article offre la possibilité pour les collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement de s'engager dans une expérimentation de cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 en vue de mettre en place un dispositif de tarification sociale de l'eau.**

#### **I. Le droit en vigueur**

L'article 72 de la Constitution définit les principes généraux relatifs à l'organisation des collectivités territoriales en France.

#### **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Le troisième alinéa proclame le principe de libre administration des collectivités territoriales, tout en l'encadrant par la loi. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit une nouveauté au quatrième alinéa : la possibilité, dans les conditions prévues par une loi organique, de déroger aux lois et règlements en vigueur par une expérimentation d'un objet et d'une durée limités.

La loi organique n°2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 a précisé les conditions de mise en œuvre des expérimentations prévues à l'article 72 de la Constitution (articles LO1113-1 à LO1113-7 du code général des collectivités territoriales). Une loi autorisant les collectivités à engager une expérimentation doit ainsi préciser l'objet de l'expérimentation, limiter sa durée à cinq ans, et fixer le délai de demande de participation à l'expérimentation.

Avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport exposant les effets des mesures prises par les collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers. Enfin, au vu de cette évaluation, une loi détermine, selon les cas :

- les conditions de la prolongation de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- l'abandon de l'expérimentation.

L'article 14 de la présente proposition de loi met en œuvre l'article 72 de la Constitution en prévoyant une expérimentation de cinq ans relative à la tarification sociale de l'eau. En laissant aux collectivités le soin de définir dans le détail les modalités d'application de ce dispositif, l'article 14 s'inscrit dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.

## **II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Tout comme l'article 13, l'article 14 a été ajouté par amendement en commission au dispositif initial. Il prévoit la possibilité pour les collectivités

locales organisatrices du service public de l'eau et de l'assainissement de s'engager dans une expérimentation de cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, afin de préciser les dispositions applicables pour une tarification sociale de l'eau.

Cette expérimentation est une possibilité offerte aux collectivités locales ; il n'est en aucun cas obligatoire pour une collectivité souhaitant mettre en place une tarification sociale de l'eau de s'engager dans le dispositif d'expérimentation. Cela laisse ainsi l'opportunité aux collectivités de petite taille de mettre en place un système de tarification sociale, sans pour autant avoir à s'engager dans les démarches administratives, lourdes pour une petite collectivité, de l'expérimentation.

Il est prévu au second alinéa que l'expérimentation peut comprendre la définition de tarifs fondés sur la composition ou le revenu des ménages, ou encore l'attribution d'aides au paiement des factures ou à l'accès à l'eau.

Les collectivités organisatrices du service d'eau et d'assainissement souhaitant participer à l'expérimentation ont **jusqu'au 31 décembre 2013** pour en faire la demande auprès du représentant de l'État dans le département. Elles en informent le cas échéant l'agence de l'eau ou l'office de l'eau concerné.

La commission consultative des services publics locaux rend un avis sur le projet d'expérimentation, et doit être informé tout au long de son déroulement.

Les gestionnaires du service de l'eau, les départements, les agences de l'eau, les offices de l'eau dans les départements d'outre-mer, les associations de gestionnaires d'immeubles d'habitation, les associations de locataires, les organismes gérant les logements sociaux, les caisses d'allocation familiales doivent également être informés et associés à l'expérimentation.

La tarification sociale de l'eau reposant sur des critères de revenu ou de composition des ménages, il est prévu que les collectivités engageant l'expérimentation aient accès aux données nécessaires. La Commission nationale de l'informatique et des libertés devra être consultée sur les modalités de cet accès aux données sociales.

Le septième alinéa prévoit un suivi et une évaluation de l'expérimentation par le Comité national de l'eau. Trois rapports sont prévus :

- un premier rapport remis avant la fin de l'année 2014 et décrivant les expérimentations lancées ;
- un second rapport, intermédiaire, d'évaluation des expérimentations et remis avant la fin de l'année 2015 ;
- un rapport final d'évaluation des expérimentations remis avant fin 2016.



Le dernier alinéa de l'article 14 prévoit les modalités de participation, notamment financière, des agences ou offices de l'eau et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Les agences de l'eau aident à la réalisation d'études de définition et de suivi des expérimentations, dans la limite de la moitié des dépenses, tandis que l'ONEMA prend en charge l'évaluation nationale des expérimentations. L'ONEMA aide par ailleurs les offices de l'eau dans les départements d'outre-mer pour le financement des études, dans la limite d'un million d'euros par an.

### **III. La position de votre commission**

Votre commission estime que le recours à une expérimentation sur cinq ans est une solution de sagesse.

Le service public de l'eau est en effet 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 collectivités locales organisatrices du service fixent localement les tarifs de l'eau. Le poids des factures d'eau est moindre que celui de l'énergie (quatre fois moins important). Les spécificités géographiques justifient 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 préférables 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. Un cadre national serait par nature inapproprié dans un grand nombre de cas.

Par ailleurs, votre commission estime important d'insister sur le fait que cette expérimentation ne remet en cause ni les expériences déjà lancées localement, ni la possibilité de mettre en place une tarification sociale de l'eau hors expérimentation, notamment pour les petites collectivités. Il s'agit d'un choix donné aux collectivités, et non d'une voie obligée.

Sur la question de l'accès aux données concernant le revenu ou la composition des ménages, il est important de souligner que l'article 14 prévoit un accès aux données nécessaires pour les collectivités lançant une expérimentation. Cet accès n'est donc pas donné aux opérateurs, publics ou privés, gérant le service. Votre commission juge ce point essentiel pour le respect des données personnelles. Les opérateurs se verront remettre des listes de clients éligibles à la tarification sociale de l'eau, sans avoir eux-mêmes connaissance des données ayant justifié cette éligibilité.

Votre commission a adopté un amendement, sur proposition de votre rapporteur, visant à rappeler au premier alinéa de l'article 14 que l'expérimentation ne concerne que la tarification sociale de l'eau, et non celle d'autres services.

Enfin, votre commission a jugé opportun, sur suggestion de votre

rapporteur, **de repousser la date limite de dépôt des demandes d'expérimentation au 31 décembre 2014.** De cette manière, les nouvelles équipes municipales issues des élections de mars 2014 pourront avoir accès, si elles le souhaitent, à l'expérimentation. Un amendement de cohérence proposé par votre rapporteur et adopté par votre commission a repoussé en conséquence d'un an les dates de remise des rapports prévus au septième alinéa.

**Votre commission pour avis est favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.**

*Article 15*

*(article L. 314-1 du code de l'énergie)*

**Suppression du seuil des cinq mâts**

**Objet : cet article tend à supprimer l'obligation pour les parcs éoliens éligibles au bénéfice de l'obligation d'achat de comporter au minimum cinq éoliennes.**

**I. Le droit en vigueur**

L'article L. 314-1 du code de l'énergie, tel qu'il résulte de l'article 90 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », dispose que les installations éoliennes éligibles au bénéfice de l'obligation d'achat de l'électricité produite doivent constituer des unités de production composées d'un nombre de machines électrogènes au moins égal à cinq.

Cette obligation d'une taille minimale de « cinq mâts » pour les parcs éoliens a été introduite dans la loi « Grenelle II » à l'initiative de l'Assemblée nationale, dans le but de prévenir une dissémination excessive des éoliennes dans le paysage.

Elle ne s'applique pas aux parcs éoliens pour lesquels une demande de permis de construire a été déposée avant le 14 juillet 2010, date de publication de la loi, ni à ceux qui se réduisent à une seule éolienne dont le mât est d'une hauteur inférieure à trente mètres.

## II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le présent article, qui résulte d'un amendement présenté en séance publique par le rapporteur de l'Assemblée nationale, François Brottes, supprime les dispositions de l'article L. 314-1 du code de l'énergie relatives à l'obligation pour les parcs éoliens de comporter au minimum cinq machines électrogènes.

## III. La position de votre commission

Il convient de rappeler que la règle des « cinq mâts » était l'une des propositions de la mission commune d'information de l'Assemblée nationale sur l'éolien<sup>1</sup>, présidée par Patrick Ollier et rapportée par Franck Reynier. Proposée au printemps 2010, et visant à prévenir le « mitage » du paysage par les éoliennes, cette règle avait été aussitôt introduite par les députés dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, qu'ils examinaient alors en première lecture, après le Sénat. **Lors de la commission mixte paritaire qui s'était ensuite tenue, la procédure accélérée ayant été demandée, le rapporteur du Sénat, Bruno Sido, avait suggéré – en vain – de ramener à trois mâts le seuil proposé.**

En effet, cette obligation d'observer une taille minimale pour les parcs éoliens présente des inconvénients certains.

Si le regroupement des éoliennes en parcs de grande dimension peut faire sens dans les paysages ouverts du nord et de l'est de la France, il est inadapté aux paysages de bocage de l'ouest du pays. Ainsi, un recensement réalisé au moment du vote de cette mesure par le syndicat des énergies renouvelables montrait que la règle des « cinq mâts » aboutissait à interdire 45 % des projets en développement en Bretagne, 46 % en Pays de la Loire et 61 % en Basse Normandie. Effectivement, alors que 22 demandes de permis de construire pour des installations éoliennes avaient été déposées dans ces trois régions en 2009 et 17 en 2010, 4 seulement l'ont été en 2011, et aucune pour les trois premiers trimestres de 2012.

Par ailleurs, la tendance de l'évolution technologique est à l'accroissement de la puissance unitaire des éoliennes, qui est passée en dix ans de 0,5 MW à 2,5 voire 3 MW. Ainsi, pour une même puissance installée, une seule éolienne est-elle aujourd'hui suffisante là où il en fallait, il y a encore quelques années, deux ou trois.

Enfin, la fixation d'une taille minimale pour les unités de production d'énergie éolienne a pour effet paradoxal de gêner l'extension des parcs existants. En effet, l'administration a une interprétation stricte des dispositions de l'article L. 314-1 du code de l'énergie : **toute extension d'un parc existant est considérée comme une unité de production nouvelle, qui doit donc respecter la taille minimale de cinq mâts.** Ainsi, il n'est pas possible

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°2398 (Treizième législature) – page 115.

d'agrandir un parc éolien existant de moins de cinq éoliennes à la fois, ce qui n'est pas toujours possible économiquement, ni souhaitable d'un point de vue paysager.

**Votre commission pour avis est donc favorable à la suppression de la règle des « cinq mâts », qui s'applique avec une rigidité préjudiciable au développement de l'énergie éolienne.** L'impact paysager des installations éoliennes doit, bien sûr, être pris en considération. Mais il continuera d'être apprécié, avec davantage de finesse, dans le cadre des procédures du classement ICPE et du permis de construire.

Toutefois, dans un **souci de cohérence rédactionnelle**, elle vous propose de supprimer le présent article pour en regrouper les dispositions avec celles de l'article 12 bis, qui modifient déjà l'article L. 314-1 du code de l'énergie.

<p><b>Votre commission pour avis est favorable à la suppression de cet article.</b></p>
---

## EXAMEN EN COMMISSION

(Mardi 16 octobre 2012)

Au cours de sa réunion du mardi 16 octobre 2012, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 19 (2012-2013), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre, et à l'examen des amendements de commission portant sur des articles délégués au fond par la commission des affaires économiques.

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – Les députés ont considérablement élargi l'objet de la proposition de loi sur la tarification progressive de l'énergie présentée à l'Assemblée nationale par François Brottes, qui se limitait au départ à la mise en place d'un mécanisme de bonus-malus sur les consommations domestiques de gaz et d'électricité, et à une extension des tarifs sociaux de l'énergie. Aussi le texte est-il passé de huit à vingt-neuf articles, tandis que son intitulé changeait.

Le cœur de ce texte est de la compétence de la commission des affaires économiques. Toutefois, notre commission a 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 nous a délégués au fond.

Les quatre articles relatifs à l'éolien visent à relancer le développement de cette forme d'énergie renouvelable, en desserrant les contraintes qui pèsent sur elle. Elle souffre d'une contradiction entre l'accumulation de procédures et l'ambition des objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement : 19 000 MW supplémentaires d'éolien terrestre d'ici à 2020 et 6 000 MW d'éolien en mer.

La procédure administrative encadrant leur implantation ne comporte pas moins de cinq strates superposées ou, plutôt, entremêlées. Les deux premières sont des outils de planification spatiale. Depuis la loi « Grenelle II » de 2010, chaque région est tenue de mettre en place un schéma régional éolien (SRE), volet annexe de son schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, qui définit les zones du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne. Le bénéfice de l'obligation d'achat à un tarif majoré est conditionné à l'implantation dans une zone de développement de l'éolien (ZDE), document de planification créé par la loi de 2005 sur les orientations de la politique énergétique, dont les communes ont l'initiative.

Les trois autres sont des procédures d'autorisation : le Grenelle II a soumis les installations d'éoliennes à la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement, dite ICPE, laquelle s'ajoute aux autorisations d'urbanisme de droit commun (permis de construire) ainsi qu'aux autorisations d'exploiter comme pour toutes les installations de production d'électricité.

Ainsi le délai de développement d'un projet éolien atteint 7 à 8 ans en France, contre 3 à 4 ans en moyenne ailleurs en Europe. Le nombre de projets autorisés et la puissance installée annuellement ont d'ailleurs diminué depuis le Grenelle II.

Dans ce contexte, le Gouvernement a proposé aux députés trois amendements pour desserrer les contraintes freinant le développement de l'éolien, le dernier article résulte d'un amendement de François Brottes.

L'article 12 *bis* supprime les ZDE, redondantes avec les schémas régionaux éoliens, et juridiquement très fragiles. Plusieurs d'entre elles ont déjà été annulées par le juge administratif, soit pour des raisons de forme, comme l'absence de participation du public, soit pour des raisons de fond, comme l'insuffisance de potentiel éolien. Or, l'annulation d'une ZDE entraîne la perte du bénéfice de l'obligation d'achat. Je vous suggère d'approuver cette simplification, d'autant que les communes restent consultées, en amont par les régions lors de l'élaboration des SRE, et en aval par l'administration au moment de l'instruction des demandes d'autorisation ICPE et de permis de construire. Je vous propose toutefois un amendement de pure forme, insérant dans l'article 12 *bis* les dispositions de l'article 15, qui supprime l'obligation pour les parcs de comporter au minimum cinq éoliennes – en 2010, le Sénat s'était prononcé pour un seuil de trois mâts. Nous devons poursuivre nos échanges avec la commission des affaires économiques, avant de trancher sur ce point.

L'article 12 *ter* autorise le 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, telles que les éoliennes *off shore*, ou les hydroliennes. Les règles protectrices des sites et espaces remarquables du littoral, qui contraignent les exploitants d'éoliennes en mer à contourner, parfois sur des dizaines de kilomètres, ces sites et espaces, entraînent non seulement un surcoût économique, mais aussi, paradoxalement, un plus fort impact environnemental que celui qui résulterait d'un tracé plus direct.

Il ne s'agit pas, bien entendu, d'implanter des éoliennes dans les sites et espaces remarquables du littoral, mais uniquement des canalisations électriques, à l'exclusion des transformateurs ou ouvrages d'interconnexion plus volumineux. L'autorisation fait l'objet d'une enquête publique préalable. La réalisation des travaux doit recourir à des techniques exclusivement souterraines, du type tunnelier. Cette dérogation limitée à la loi Littoral me paraît acceptable, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

L'article 12 *quater* autorise, dans les communes littorales des départements d'outre-mer, l'implantation d'éoliennes en dérogation au principe d'urbanisation en continuité. Alors que la loi Littoral prévoit que, sur tout le territoire des communes littorales, l'urbanisation doit se faire en continuité avec les agglomérations et villages existants, le Grenelle II a

imposé une distance d'éloignement d'au moins cinq cents mètres entre les éoliennes et les habitations. Les installations éoliennes étant considérées comme des éléments d'urbanisation, cela revient à interdire toute implantation d'éolienne dans les communes littorales, ce qui est particulièrement gênant quand la quasi-totalité du territoire est soumis à la loi Littoral. C'est pourquoi je vous invite à donner un avis favorable à cet article : délivrée par un arrêté préfectoral, la dérogation ne concerne pas les espaces proches du rivage ; la commission départementale en matière de nature, de paysages et de sites est consultée pour avis ; les ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie également. Pour le reste, le droit commun relatif aux installations éoliennes s'applique outre-mer, les installations éoliennes y étant soumises à la procédure ICPE et à permis de construire.

Les articles 13 et 14 portent sur la tarification sociale de l'eau, mise en œuvre concrète du premier article de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 qui consacre le droit d'accès à l'eau pour tous. A l'heure actuelle, aucune disposition législative ne prévoit explicitement la possibilité pour les collectivités de mettre en place un tel système. Malgré des dispositifs comme la prise en charge des impayés d'eau des ménages les plus démunis par le Fonds Solidarité Logement (FSL), le volet préventif de la tarification sociale est quasiment inexistant.

Quelques collectivités ont tenté l'expérience. Ainsi le syndicat mixte pour l'alimentation en eau de la région de Dunkerque a instauré une tarification de l'eau selon des critères sociaux. La grille tarifaire est progressive (le prix du mètre cube croît avec la consommation d'eau de l'abonné), et sociale (le tarif appliqué sur les 75 premiers mètres cube consommés est très bas pour les bénéficiaires de la CMU complémentaire). Dunkerque reste cependant un cas isolé.

Dans ce contexte, les articles relatifs à l'eau donnent une assise juridique claire à une tarification sociale du service de l'eau. L'article 13 inscrit dans le code général des collectivités territoriales que les collectivités organisatrices du service public pourront moduler les tarifs pour les ménages en fonction des revenus ou de la composition du foyer.

L'article 14 prévoit une expérimentation sur cinq ans, dont il définit les modalités de suivi et d'évaluation. Cette expérimentation permettra de déterminer si une extension du dispositif de tarification sociale à l'échelle nationale est souhaitable. C'est une solution de sagesse.

Je vous propose l'adoption de trois amendements relatifs à cet article. Le premier vient combler un oubli, en précisant que l'expérimentation prévue ne concerne que la tarification sociale de l'eau. Les deux autres partent d'un constat : la date limite de dépôt des projets au 31 décembre 2013 ne prend pas en compte la tenue d'élections municipales en mars 2014. Il serait opportun de repousser ce délai limite au 31 décembre 2014 pour que les nouvelles équipes élues puissent s'engager, si elles le souhaitent, dans le dispositif. Dès lors, il

convient de repousser également d'un an les échéances prévues à l'alinéa 7 pour la remise des rapports de suivi et d'évaluation de l'expérimentation.

Ces deux articles sur l'eau marquent une avancée importante. On mettait auparavant surtout l'accent sur une réparation *a posteriori* des inégalités d'accès à l'eau, avec les aides aux impayés versées par les départements ; peu de dispositifs intervenaient dès la facturation du service à l'utilisateur ; cette lacune est désormais comblée.

Le système proposé ne remet pas en cause le principe d'égalité des usagers devant le service public, puisqu'il prend en compte des situations de revenus diverses justifiant une tarification adaptée. L'objectif final est bien l'intérêt général avec la mise en œuvre du droit à l'eau pour tous, tout en incitant à une utilisation responsable de la ressource.

**M. Alain Houpert.** – Créer une dérogation à la loi Littoral me paraît dangereux. Les Corses sont très heureux du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse. La Méditerranée a été préservée grâce à la loi Littoral. De plus, les îles outre-mer sont volcaniques, entourées de lagons très sensibles. Ces milieux résisteront-ils au passage de câbles souterrains ? Imaginez-vous cent-cinquante éoliennes dans la baie de Sainte-Anne ? Je crains que le remède ne soit pire que le mal, car le tourisme constitue la première industrie outre-mer, sans parler de la biodiversité. Nous ne sommes que dépositaires de la planète de nos enfants.

De même, abaisser le seuil des éoliennes est dangereux. Il ouvre la voie au mitage du paysage, à la multiplication des petits dossiers. Quand on décide de faire de l'éolien, il faut le faire avec un projet économiquement cohérent, accompagné d'une étude paysagère. En Côte-d'Or un parc de six éoliennes mite le territoire alors qu'un projet d'une vingtaine d'éoliennes, situé ailleurs, serait mieux intégré dans le paysage.

**M. Francis Grignon.** – La tarification sociale de l'eau est une bonne chose, car l'eau est un besoin essentiel. Quel sera le dosage pour ne pas encourager la surconsommation et le gâchis ? Tout le monde disposera-t-il de compteurs ?

Concernant les éoliennes, dans les Vosges par exemple, nombreux sont les endroits où l'installation de quelques mâts serait pertinente. La fixation du seuil à cinq mâts obéit à une logique de rentabilité économique. Quel est finalement votre avis sur le seuil, trois ou cinq ?

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – Sur ce point, nous sommes tributaires de la position de la commission des affaires économiques saisie au fond.

**M. Francis Grignon.** – Sur l'autorisation de faire passer les câbles en souterrain dans les sites et espaces remarquables du littoral, les réseaux seront enterrés certes, mais je m'interroge sur les zones sensibles : comment passer la barrière de corail sans la détruire ?



**M. Ronan Dantec.** – La loi, nécessaire, est, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, trop complexe, à l'image du dispositif de tarification sociale sur l'énergie. Nous pourrions travailler à la simplifier.

Le groupe écologiste soutient les articles sur l'expérimentation d'une tarification progressive de l'eau. Il est facile, dans ce domaine, d'instaurer un tarif proportionnel par individu en fonction de sa consommation d'eau : on peut distinguer les besoins élémentaires, pour se nourrir ou se laver par exemple, et faire payer davantage ceux qui consomment plus, s'ils gaspillent ou ont une piscine. Pour l'énergie l'affaire est plus complexe car la consommation dépend de la qualité du logement, d'où le risque de pénaliser certaines catégories. Avançons ensemble vers une simplification.

De même, alors qu'une grande loi de transition énergétique sera discutée en 2013, il ne nous semble pas opportun de définir dès maintenant le mécanisme de capacité, élément essentiel, car celui-ci doit être cohérent avec l'ensemble de la stratégie électrique française. Nous proposerons des amendements de suppression.

Sur l'éolien, soyons sans ambiguïté : la volonté politique, illustrée par le rapport de MM. Ollier et Poignant, a été de torpiller le développement de l'éolien terrestre en France en empilant les dispositifs administratifs ou les zonages. Cela a marché : le nombre de raccordements a chuté. Le gouvernement a raison de proposer des amendements pour arrêter la casse. Il y va de dizaines de milliers d'emplois dans le domaine des énergies renouvelables.

Même si l'on tombe d'accord sur le développement de l'éolien, nous pouvons, les uns et les autres, formuler des propositions diverses et contradictoires. On peut soutenir qu'un mât ce n'est pas assez. Est-il nécessaire de mobiliser autant l'appareil administratif pour l'ICPE : une simple déclaration ne suffirait-elle pas ? Le risque qu'une pale se décroche sur un agriculteur est infinitésimal. Examinons le dossier dans son ensemble pour aboutir à un cadre cohérent. Si les amendements visent uniquement à ralentir le développement de l'éolien, à rebours de la volonté gouvernementale, le débat est pipé. Soyons conséquents avec nous-mêmes. Pour notre part, nous resterons vigilants.

La loi Littoral et l'outre-mer, ensuite. L'électricité chère est un facteur de non-développement ; l'énergie renouvelable, moins chère, est l'avenir de ces régions. Des assouplissements sont nécessaires ; il restera des contrôles (ICPE, permis de construire). Tout ne sera pas permis. Une partie des dispositions de la loi Littoral constitue un frein au développement de l'éolien. Les assouplissements ne concernent pas la France métropolitaine.

Donc simplifions et ayons un échange constructif.

**Mme Odette Herviaux.** – L'éolien en outre-mer, ce n'est pas seulement le *off shore*, c'est aussi l'éolien en bordure de mer. Sans remettre en cause l'équilibre de la loi Littoral, nous pourrions réfléchir à la possibilité de

dérogrations : par exemple, en Bretagne, pour les éoliennes *off shore*, faute de dérogations, des détours importants sont nécessaires pour faire passer les câbles, au risque de traverser les champs de coquilles Saint-Jacques... Entre deux maux, nous devons alors choisir le moindre. Plutôt que de bloquer des projets, autorisons des dérogations pertinentes et bien évaluées.

Des expérimentations sont nécessaires pour mettre en œuvre le tarif social de l'eau. Nous apprécierons mieux la contribution possible des collectivités à ce dispositif.

Enfin, alors que notre objectif est la limitation de la consommation électrique et que la mise en place de tarifs sociaux en la matière semble soulever des problèmes, l'installation de compteurs communicants, alertant les gens sur leurs dépassements de consommation, constitue-t-elle une solution ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Il est réducteur d'aborder cette loi sous le double angle de l'éolien et de l'eau. On parlait de simplification. Il y a du travail, le Sénat pourra apporter sa valeur ajoutée, s'il transforme substantiellement le texte...

Cette proposition de loi est un élément avancé d'une loi sur la transition énergétique qui interviendra plus tard. Ce n'est pas simple. Je salue le travail du rapporteur. Sans doute, vu la complexité du texte, valait-il mieux être rapporteur pour avis sur une partie de ce texte, qu'au fond sur l'ensemble...

Il faut aborder la question de l'éolien avec prudence. Je partage la position de M. Houpert sur la loi Littoral. J'ai vu des éoliennes en bord de mer en Espagne : le spectacle est saisissant pour ne pas dire glaçant.

Les collectivités doivent être associées sur ce dossier. Le Sénat doit y veiller. Enfin, je soutiens les amendements du rapporteur sur l'eau, ils sont de bon sens.

**M. Charles Revet.** – Comme MM. Houpert et Grignon, je suis partisan de la prudence en matière d'implantations éoliennes, même si je reconnais que des dérogations peuvent être pertinentes dans des cas spécifiques.

Sur l'énergie et sur l'eau : le texte crée une usine à gaz, qui ne fonctionnera pas. Il faudra faire plus que simplifier. Tout le monde partage le souci de fournir de l'eau à tous. En tant que président d'un syndicat d'eau départemental et interdépartemental, je sais d'expérience que l'on peut mettre en place des solutions moins complexes. En matière de fonctionnement, on a déjà, avec le fonds social logement des dispositifs de péréquation au niveau départemental. Il faut s'assurer que l'argent de l'eau va bien à l'eau, et n'est pas reversé dans un budget global utilisé pour régler d'autres problèmes.

En outre, on peut certes se réjouir de consommer moins d'eau, à condition de ne pas ignorer que cela retentit sur les budgets de fonctionnement des collectivités territoriales, y compris en cas de contrats de délégation de

service public, car ils contiennent des minimums et des maximums. Y a-t-on songé ? Autre point : plus l'on consommera, plus l'on paiera cher. Cela ne pénalisera-t-il pas agriculteurs et éleveurs ?

Il faut avoir ces enjeux en tête. Garantir un accès à l'eau pour tous, avec des tarifs pour les familles en difficulté, est un objectif partagé ; mais la progressivité risque d'avoir des effets sur d'autres catégories sociales. De même pour l'énergie, tout le monde n'est pas dans la même situation : une personne âgée, seule à domicile, avec des appareils électriques nécessaires à sa santé sera contrainte de payer plus qu'un individu en bonne santé.

Je suis donc très réservé. Nous n'avons pas mesuré tous les aspects ni toutes les conséquences de ce texte.

**M. Alain Houpert.** – Les budgets locaux consacrés à l'eau sont des budgets en équilibre instable, avec des amortissements. L'eau paie l'eau, c'est vrai ! Ainsi quand une commune incite les gens à réduire leur consommation, le prix de l'eau augmente, parce qu'il faut équilibrer le budget. Comme les communes de plus de cinq cents habitants ne peuvent pas subventionner, le remède peut être pire que le mal.

**M. Raymond Vall, président.** – Nous avons une date butoir pour améliorer la qualité de nos réseaux, marqués par un taux de déperdition de 60 %. La consommation moyenne est de 120 mètres cubes par famille et par an. Cette part fixe pénalise les consommateurs qui font attention et ceux qui n'ont pas les moyens de consommer plus. Soyons attentifs à l'aspect social du problème.

**M. Charles Revet.** – Je soutiens fortement les dispositions en faveur de la réduction des déperditions d'eau. Il reste que ces dépenses relèvent du délégataire responsable de la gestion du réseau.

**M. Raymond Vall, président.** – Il s'agit de sommes considérables !

**M. Charles Revet.** – Elles sont sans conséquence sur les budgets locaux.

**M. Raymond Vall, président.** – Tout dépend du mode de gestion, régie ou délégation. Les conditions de la délégation ne sont pas toujours respectées par les délégataires, sans parler des écarts entre délégataires.

**M. Charles Revet.** – J'ai économisé 25 % en changeant de délégataire.

**M. Raymond Vall, président.** – Tout en imposant des conditions de réfection des réseaux supérieures... J'ai été persécuté par une grande compagnie pour avoir osé changer de délégataire.

**M. Charles Revet.** – Moi aussi, j'ai changé ! Ne mélangeons pas les problèmes. On partage la même position sur l'entretien du réseau. Il y a pour les délégataires un engagement de faire. La question que je soulève est celle des conséquences budgétaires de la baisse de consommation.

**M. Francis Grignon.** – Président d'un syndicat de quatre communes autour d'un château d'eau, j'ai été très courtisé pour conclure une délégation de service public. Jamais ! Nous sommes les moins chers du département.

Une question : dans le système proposé, pour que la collectivité s'y retrouve, certains paieront-ils plus cher tandis que d'autres paieront moins ?

**M. Charles Revet.** – Oui.

**M. Francis Grignon.** – Donc il n'y a pas de risque pour la collectivité.

**M. Charles Revet.** – Le risque tient à une baisse de la consommation, partant à une hausse de prix et à une rupture d'égalité.

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – A deux précisions près, les articles relatifs à l'eau ne soulèvent pas de réserves. Depuis la loi de 2006, qui a donné naissance à l'article L 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités peuvent moduler les tarifs en fonction des catégories d'usagers, même s'il n'est pas précisé que les ménages forment une catégorie justifiant une tarification sociale différenciée. Avec l'article 13 nous sécurisons simplement le dispositif d'un point de vue juridique, sans le changer. Si vous n'êtes pas d'accord, il fallait s'y opposer en 2006 !

Lors de son audition, Mme Batho a indiqué que le Gouvernement reprendrait le projet Linky pour faire aboutir le déploiement des compteurs intelligents, afin de répondre aux attentes des consommateurs, d'intégrer les capacités liées à l'effacement de consommation, de coordonner notre stratégie de déploiement national, et de résoudre la question du financement, soumise à un groupe de travail.

Personne ne conteste la suppression des ZDE. Faut-il maintenir un seuil d'éoliennes pour l'obligation d'achat ? Lors de l'examen du Grenelle II, le Sénat s'était prononcé pour un seuil de trois mâts, et l'Assemblée nationale pour cinq mâts. A l'occasion de cette proposition de loi, les députés ont supprimé toute référence à un seuil.

Les dérogations à la règle de construction en continuité instaurée par la loi Littoral ne concernent pas les espaces proches du rivage ; elles seront délivrées par arrêté préfectoral, après avis d'une commission départementale, et des ministres de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie. En outre, le droit commun est applicable aux installations éoliennes outre-mer. Soyons vigilants, certes, mais le dispositif proposé n'autorise pas l'installation outre-mer d'éoliennes n'importe où. Enfin, l'objectif pour les énergies renouvelables en outre-mer a été fixé par la loi Grenelle I du 3 août 2009, à 30 % à Mayotte et à 50 % dans les autres départements d'outre-mer. Il nous faut tenir les engagements, que nous avons pris, presque à l'unanimité.

**M. Raymond Vall, président.** – Bien que la commission des affaires économiques soit saisie sur le fond des articles relatifs à l'éolien et qu'elle ne se soit pas encore prononcée, il s'agit là d'un sujet faisant l'objet d'une

compétence de notre commission. Nous avons donc toute légitimité pour nous prononcer sur cette question.

#### *Article 12 bis*

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – Le seuil de cinq mâts déclenche l’obligation d’achat ; par conséquent, toute extension doit se faire par lots de cinq éoliennes au minimum. L’Assemblée nationale a supprimé toute référence de seuil à l’article 15. L’amendement de cohérence n° DEVDUR.4 le dit dans l’article 12 bis.

**M. Ronan Dantec.** – Un amendement de pure forme.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Qui entérine le vote de l’Assemblée nationale... Je m’abstiendrai.

**M. Alain Houpert.** – Je suis contre.

*L’amendement n° DEVDUR.4 est adopté.*

#### *Article 15*

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – L’amendement de suppression n° DEVDUR.5 tire les conséquences de l’amendement précédent à l’article 12 bis.

*L’amendement n° DEVDUR.5 est adopté.*

#### *Article 14*

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° DEVDUR.1 rappelle que l’expérimentation engagée en vertu de l’article 72 de la Constitution ne concerne que la tarification sociale de l’eau, et non de l’électricité, du gaz et des autres énergies mentionnées dans la proposition de loi.

**M. Alain Houpert.** – Qu’en est-il de l’assainissement ?

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – Les factures d’eau comportent une partie fixe et une partie variable. Nous ne visons ici que la partie variable.

**M. Raymond Vall, président.** – Il faudrait préciser que l’assainissement n’est pas concerné.

**M. Charles Revet.** – Nous sommes tous d’accord pour dire que l’accès à l’eau est une priorité et qu’il faut tenir compte des revenus. Cela dit, je ne voterai pas un texte inapplicable. Vous construisez une usine à gaz.

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – Vous semblez remettre en cause le texte de 2006, que vous aviez voté. Je ne vois pas en quoi celui-ci pose problème : il sécurise le dispositif.

*L’amendement n° DEVDUR.1 est adopté.*

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° DEVDUR.2 repousse d’un an la date limite d’expérimentation afin que les

équipes municipales élues en 2014 puissent, si elles le souhaitent, y avoir accès.

*L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.*

**M. Michel Teston, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° DEVDUR.3 tire les conséquences du report de la date limite des demandes d'expérimentation.

*L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.*

**M. Ronan Dantec.** – *Quid* de mes amendements sur l'éolien ?

**M. Raymond Vall, président.** – Ils seront examinés par la commission des affaires économiques, saisie au fond.

## ANNEXE I

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### Mardi 9 octobre 2012

– *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)* : **MM. Igor Semo**, vice-président, **Louis-Marie Pons**, commission clientèle, et **Tristan Mathieu**, délégué général ;

– *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. Xavier Pintat**, président et **Pascal Sokoloff**, directeur général.

#### Mercredi 10 octobre 2012

– *Amorce* : **MM. Emmanuel Charil**, responsable du pôle institutionnel, juridique et fiscal et **Thomas Duffes**, chargé de mission énergies renouvelables.

#### Jeudi 11 octobre 2012

– *Syndicat des énergies renouvelables* : **MM. Jean-Louis Bal**, président, **Damien Mathon**, délégué général, **Mme Marion Lettry**, déléguée générale adjointe en charge de l'éolien et **M. Alexandre de Montesquiou**, chargé des relations institutionnelles ;

– *France énergie éolienne* : **MM. Fabrice Cassin**, vice-président, **Frédéric Lanoé**, président de la commission communication et **Mme Sonia Lioret**, déléguée générale adjointe.





## ANNEXE II

### AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

#### Amendement n° 1,

A l'article 12 *bis* – Alinéa 5

Après cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

– la seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;

#### Amendement n° 2

A l'article 14 - Alinéa 1

Après les mots :

tarification sociale

insérer les mots :

de l'eau

#### Amendement n° 3

A l'article 14 - Alinéa 3

Remplacer la date :

31 décembre 2013

par la date :

31 décembre 2014

#### Amendement n° 4

A l'article 14 - Alinéa 7

Remplacer la date :

2014

par la date :

2015

la date :

2016

par la date

2017

et la date

2015

par la date :

2016

Amendement n° 5

Article 15

Supprimer cet article.