



N° 2571

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2020.

PROPOSITION DE LOI

pour un développement responsable et durable de l'énergie éolienne,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Emmanuel MAQUET, Véronique LOUWAGIE, Laure de LA RAUDIÈRE, Marc LE FUR, Jean-Marie SERMIER, Valérie BEAUVAIS, Raphaël SCHELLENBERGER, Claude de GANAY, Arnaud VIALA, Bernard PERRUT, Laurence TRASTOUR-ISNART, Josiane CORNELOUP, Stéphane VIRY, Xavier BRETON, Éric PAUGET, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Emmanuelle ANTHOINE, Isabelle VALENTIN, Valérie LACROUTE, Guy BRICOUT, Rémi DELATTE, Daniel FASQUELLE, Éric STRAUMANN, Vincent DESCOEUR, Frédérique MEUNIER, Stéphane DEMILLY, Bérengère POLETTI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'énergie éolienne n'est pas une énergie comme les autres. Elle est paradoxale à plus d'un titre. **Le premier paradoxe est que c'est l'une des sources d'énergie les moins productives du fait de l'intermittence du vent, pourtant elle est l'une des plus soutenues par l'État, ayant déjà obtenu plus de 9 milliards d'euros d'aides directes sur les vingt dernières années.** Ce chiffre, qui ne comprend pas les coûts induits, comme l'adaptation de notre réseau électrique, a été atteint pour la majeure partie en-dehors de tout contrôle budgétaire du Parlement.

Et cet engagement budgétaire est appelé à grossir : lors de son audition le 4 avril 2019 devant la commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence des financements et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique, le président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a indiqué que les sommes d'ores et déjà engagées pour la période 2019-2043 étaient, selon les hypothèses de prix du marché, entre 21 et 25 milliards pour l'éolien terrestre et entre 20 et 23 milliards pour l'éolien en mer.

Cela représente, si l'on prend l'estimation la plus basse, une moyenne d'1,7 milliard par an pour la filière éolienne. Et ce, sans même compter les dépenses nouvelles liées aux nouveaux projets nécessaires pour remplir les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Celle-ci prévoit de porter la part de l'énergie éolienne à environ 15 % de notre production électrique en 2028. Dans son rapport spécial de juin 2019 sur la mission Écologie, développement et mobilités durables du budget 2018, M. Julien Aubert estimait l'impact budgétaire final du soutien public aux éoliennes, une fois rempli cet objectif, entre 72,7 et 90 milliards d'euros. Une somme colossale, équivalente à ce que la France a dépensé initialement pour se doter de son parc nucléaire, à ceci près que les éoliennes produiront cinq fois moins d'électricité et auront une durée de fonctionnement trois fois inférieure.

Si l'investissement public qui leur est consacré est sans commune mesure avec la capacité réelle des éoliennes à produire de l'électricité, l'investissement privé l'est tout autant. Tout se passe comme si la production d'électricité n'était pas la première chose que l'on attend des éoliennes. Compte tenu des conditions météorologiques, une éolienne ne fonctionne à pleine puissance en moyenne que 21 % du temps. En plus de

ne pas pouvoir tourner quand il n'y a pas de vent, elles doivent aussi s'arrêter quand il y en a trop, sous peine de dégâts. C'est la raison pour laquelle, en 2017, lors du premier appel d'offres multi-technologies mettant en concurrence, pour 16 projets, à la fois des éoliennes et des panneaux photovoltaïques, l'ensemble des projets ont été remportés par des installations photovoltaïques. Parmi tous les dossiers déposés et pour une même puissance, les panneaux solaires étaient en moyenne capables de produire autant d'électricité à un prix 27 % moins cher que les éoliennes. Cela n'a pourtant pas suscité la moindre remise en question des objectifs stratégiques de la France en la matière.

Cette faible productivité conduit naturellement à un impact particulièrement faible des éoliennes dans notre bouquet énergétique, soit 5,1 % de la production nationale en 2018. En l'occurrence, même si elles produisaient dix fois plus, elles n'auraient toujours aucun impact sur nos émissions de gaz à effet de serre, puisqu'elles s'inscrivent dans le contexte français où la production d'électricité est déjà décarbonnée à 98 %. **C'est le deuxième paradoxe de cette énergie : les éoliennes sont devenues le symbole de la transition énergétique alors qu'elles n'ont dans notre pays aucun impact sur les émissions de gaz à effet de serre qui provoquent le réchauffement climatique, ayant principalement vocation à remplacer le nucléaire qui ne produit pas de CO₂.**

D'après la documentation Base Carbone de l'Ademe, qui prend en compte l'intégralité du cycle de vie des énergies, y compris l'extraction et l'acheminement des éléments nécessaires à leur fonctionnement, les émissions de CO₂ du secteur nucléaire sont de 6 grammes par kWh d'électricité, soit deux fois moins que l'éolien terrestre (12,7 g CO₂eq/kWh). Cela fait du nucléaire l'énergie la plus propre du marché avec l'hydraulique.

À ce sujet, des « fake news » se sont profondément ancrées dans l'opinion publique, puisque d'après un sondage BVA pour Orano publié en juin 2019, 69 % des Français pensent que l'énergie nucléaire contribue au réchauffement climatique, ce chiffre s'élève à 86 % chez les 18-34 ans. Un contresens flagrant au regard des chiffres précédemment cités. Par ailleurs, si l'on observe la consommation d'énergie finale de notre pays, l'électricité n'en représentait que 26,6 % en 2016. Ce sont bien les produits pétroliers qui restent la première source énergétique de notre pays, avec 36,1 % de l'énergie finale, ultra-majoritaire dans les transports et l'agriculture. À la lumière de ces informations, la Cour des comptes a estimé en mars 2018 que, pour répondre aux enjeux climatiques, les objectifs nationaux auraient

dû se concentrer sur les énergies renouvelables thermiques permettant de remplacer les produits pétroliers.

Ce n'est pour l'instant pas le cas, puisque le soutien public aux énergies renouvelables électriques est de l'ordre de dix fois supérieur au soutien aux énergies renouvelables thermiques. La Cour en tire la conclusion que l'objectif de la politique énergétique n'est pas de lutter contre le réchauffement climatique, mais de remplacer une énergie propre par une autre énergie propre plus coûteuse : « La place consacrée aux énergies renouvelables électriques dans la stratégie française répond à un autre objectif de politique énergétique, consistant à substituer les énergies renouvelables à l'énergie de source nucléaire. »

Les objectifs très volontaristes de développement éolien sont donc largement déconnectés de leur performance et de leur utilité climatique. Pire, ils demandent à nos concitoyens, en plus d'un effort financier, un effort sociétal pour les accepter malgré des externalités négatives conséquentes. **C'est le troisième paradoxe éolien : alors que la silhouette distinctive des éoliennes est connotée très positivement auprès des médias et des gouvernements qui l'associent à une démarche environnementale vertueuse et progressiste, l'ampleur de leur impact sur le cadre de vie, particulièrement dans les campagnes, est inédit dans l'histoire.** La physionomie des horizons ruraux, forgée par une structure agraire séculaire, n'avait jamais été aussi lourdement influencée par un élément industriel. C'est une profonde remise en question de la notion même de ruralité telle qu'elle est conçue et chérie dans notre inconscient collectif et qui constitue notre patrimoine immatériel au charme reconnu dans le monde entier. La présence de ces turbines y compris aux abords de monuments historiques peut sévèrement atteindre leur attractivité.

Pire, les nuisances sonores et électromagnétiques occasionnées par les éoliennes aux abords des zones d'habitation, ainsi que le brassage d'air qu'elles occasionnent, sont souvent évoqués par les riverains comme des nuisances pouvant affecter leur qualité de vie, mais aussi la valeur de leur patrimoine immobilier. La destruction massive d'oiseaux est également évoquée. Ces aspects n'ont manifestement pas fait l'objet d'études assez poussées de la part des pouvoirs publics, et mènent à la généralisation du mécontentement dans les départements les plus dotés en éoliennes.

Cette sous-évaluation des impacts négatifs des éoliennes constitue un autre paradoxe : malgré une popularité en apparence solide

(d'après un sondage Harris Interactive pour France Énergie Éolienne d'octobre 2018, 73 % des Français ont une image positive des éoliennes), aucune autre industrie ne suscite autant de contestations judiciaires et sociales qui se manifestent par un taux très élevé de recours en justice. La situation est telle que le Gouvernement s'est résolu à supprimer par décret un degré de juridiction pour accélérer la purge des recours contentieux contre les éoliennes terrestres : une dérogation inédite qui vise à taire le malaise que suscite cette technologie dans l'opinion publique. Dans ce contexte, les outils de démocratie directe sont clairement mal pensés et donnent le sentiment qu'ils servent à écouter les promoteurs plutôt que le peuple. Un peuple qui ne bénéficie pas vraiment des retombées de la filière éolienne.

Évoquons enfin le cinquième paradoxe des éoliennes : malgré la place de premier ordre prise par la France dans le domaine éolien (7^e pays mondial en terme de puissance installée), les retombées industrielles, commerciales et en termes d'emploi sont incomparablement plus faibles que celles que l'on peut observer dans d'autres pays voisins. Le secteur ne fournit que 18 000 emplois actifs, directs et indirects en France, moins d'un quart étant des emplois industriels. Par ailleurs, la balance commerciale de la filière était encore négative en 2015, avec environ 951 M€ d'importations pour 663 M€ d'exportations (rapport de 2017 de l'ADEME sur la filière éolienne française). En réalité, la France a échoué à créer le moindre champion industriel, important la plupart de ses équipements des leaders allemands et danois.

Dans ces conditions, une réforme globale et profonde du système éolien est nécessaire. La présente proposition de loi n'est pas une tentative d'opposition à la filière éolienne, dont les vertus sont reconnues, notamment la diversification de notre bouquet énergétique. Il s'agit simplement d'ancrer son développement dans une série de règles plus respectueuses de l'argent public, du cadre de vie de nos concitoyens et des impératifs de notre équilibre énergétique.

L'article premier établit un moratoire sur l'installation de nouvelles éoliennes afin de prendre le temps de la réflexion. Toutes les raisons évoquées ci-dessus donnent à penser qu'un emballement s'est produit. Ce moratoire permettra de clarifier les règles relatives à la filière. En Espagne, un tel moratoire a été mis en œuvre entre 2013 et 2016, ce qui a permis au pays de revoir sa réglementation. Cette décision a été bénéfique et n'a pas empêché l'Espagne de devenir l'un des leaders européens de l'éolien, qui

couvre aujourd'hui 20 % de sa consommation d'énergie. Un moratoire a également été nécessaire en France en 2010 pour calmer l'emballement sur les panneaux solaires.

Une fois ce moratoire mis en place, les autres articles proposent toutes les réformes propres à constituer un meilleur cadre pour le développement durable et responsable de cette énergie.

L'article 2 vise à mettre fin aux aides publiques à la filière éolienne. En tant que filière mature et "au prix du marché", selon les mots du ministre de la transition écologique et solidaire, elle n'a manifestement plus besoin d'aides publiques.

L'article 3 vise à rendre obligatoire la mise en concurrence inter-technologies qui a déjà été essayée de manière concluante par le ministère de la transition écologique et solidaire.

L'article 4 vise à abroger les tarifs de rachat garantis.

L'article 5 vise à porter à 75 % l'importance pondérée du critère du prix des projets dans l'évaluation de la qualité des dossiers lors des appels d'offres.

L'article 6 vise à mettre en place un droit pour les régions de suspendre l'installation de nouvelles éoliennes dans le cas où ce qu'on pourrait appeler leur « indice d'effort éolien » (puissance installée par rapport à la surface par rapport au potentiel) serait trop supérieur à une autre région. Il s'agit de répartir l'effort équitablement entre toutes les régions de France en cohérence avec leurs capacités venteuses.

L'article 7 vise à supprimer l'exemption de la quote-part de raccordement pour l'éolien offshore, rajoutée par un amendement gouvernemental à la loi sur l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures en 2017. Cette exemption crée une distorsion de concurrence en France avec les autres filières (éolien terrestre, solaire photovoltaïque, etc.).

L'article 8 vise à réorganiser les retombées fiscales entre les communes d'où les éoliennes maritimes sont visibles. Actuellement, deux critères sont considérés : la distance qui sépare la commune des éoliennes et la population communale. Ce deuxième critère ne semble pas pertinent et devrait plutôt être remplacé par la longueur du linéaire côtier d'où les installations sont visibles.

L'article 9 vise à déclarer que le développement de l'énergie éolienne doit se faire dans le respect de l'environnement.

L'article 10 vise à améliorer la transparence et l'information du public en matière d'énergie éolienne, à l'aide d'un rapport annuel officiel qui contiendrait plusieurs informations actuellement difficiles d'accès ou disséminées.

L'article 11 vise à fixer la distance d'éloignement minimale entre les habitations et les éoliennes proportionnellement à la hauteur de ces dernières, conformément à la recommandation formulée par l'Académie de médecine dans son rapport de 2017. Ce rapport indique que les nuisances sont liées à la puissance des éoliennes, et donc à leur taille. Il précise également que plusieurs études « concluent qu'à l'intérieur d'un périmètre de 1,5 kilomètres le bruit émis par les éoliennes perturberait la qualité du sommeil ». Pour ces raisons, il est proposé de fixer un multiplicateur de huit fois la hauteur de l'éolienne, pales comprises. Cela permettrait que les éoliennes de 180 mètres de hauteur soient éloignées de près d'1,5 kilomètre des habitations. En France, la taille moyenne d'une éolienne est de 135 mètres : la distance d'éloignement des habitations passerait de 500 mètres actuellement à un kilomètre, soit la distance actuellement envisagée par les pouvoirs publics allemands.

L'article 12 reprend le dispositif adopté au Sénat en 2016 visant à protéger le patrimoine de l'implantation débridée d'éoliennes en demandant l'avis favorable des architectes des bâtiments de France (ABF) lorsque les turbines seront implantées en covisibilité avec des monuments historiques ou des sites de l'UNESCO.

L'article 13 vise à rendre obligatoire le démantèlement complet du socle en béton des éoliennes lors de la remise en état des sites. Actuellement, les textes réglementaires ne prévoient d'enlever le socle que sur un mètre de profondeur en zone agricole et deux mètres en zone forestière, or ces socles atteignent parfois une vingtaine de mètres de profondeur. Cela représente, fin 2018 environ 7 millions de tonnes de béton armé laissés dans les sols partout en France. L'obligation d'excavation des socles en béton armé serait, d'après M. Charles Lhermitte, vice-président de France Énergie Éolienne, « très simple et pas beaucoup plus coûteux ». Il est donc proposé de la mettre en place.

L'article 14 vise à faire de la garantie obligatoire exigée en prévision du développement des éoliennes, fonction du coût de construction du parc. En effet, actuellement, la garantie est fixée par l'arrêté du 26 août 2011 à

50 000 € par éolienne. Lors de la commission d'enquête, M. Jean-Yves Grandidier, fondateur et président du Groupe Valorem, a précisé : « Le démantèlement d'un parc éolien coûte 50 000 à 75 000 euros par MW, soit 3 % à 5 % du coût de construction. » Il est donc proposé d'exiger une garantie de 5 % du coût de construction.

L'article 15 vise à rendre obligatoire la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) avant tout lancement de procédure de mise en concurrence pour la construction et l'exploitation d'éoliennes terrestres, comme c'est déjà le cas s'agissant de l'éolien offshore. Il est primordial que le public soit consulté, notamment sur la localisation du projet, afin de pallier le déficit démocratique et de légitimité qu'occasionne souvent une prise de décision unilatérale s'agissant des projets d'éoliens terrestres.

L'article 16 vise à ce que l'avis conforme en cas d'installation d'éoliennes en mer ayant un impact sur les fonds marins soit obligatoirement délégué aux parcs naturels marins.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

MORATOIRE SUR LES NOUVEAUX PROJETS D'ÉOLIENNES

CHAPITRE I^{ER}

Moratoire sur les nouveaux projets d'éoliennes

Article 1^{er}

- ① Un moratoire sur le lancement de nouveaux projets d'installations d'éoliennes est institué à compter de la promulgation de la présente loi pour une durée ne pouvant être inférieure à trois ans.
- ② Il est mis fin à ce moratoire lorsqu'un comité d'experts a établi que les problèmes de performance énergétique, environnementale et sociale des éoliennes sont résolus et que les fonds publics alloués à l'énergie éolienne sont proportionnés à la performance énergétique, environnementale et sociale de ce secteur.

TITRE II

MIEUX DÉPENSER L'ARGENT DES FRANÇAIS

CHAPITRE I

Fin des subventions à l'éolien

Article 2

À compter de la promulgation de la présente loi, il est mis fin à l'émission de nouveaux contrats d'aide publique à la filière éolienne.

CHAPITRE II

Mise en concurrence des technologies éolienne et solaire

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 311-10-1 du code de l'énergie est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Lorsqu'elle porte sur des projets pouvant exploiter soit l'énergie solaire photovoltaïque, soit l'énergie mécanique du vent, la mise en concurrence étudiée indistinctement et de manière impartiale les candidatures exploitant ces deux technologies. »

CHAPITRE III

Abrogation des tarifs de rachat garantis

Article 4

Au 3° de l'article 314-1 du code de l'énergie, les mots : « l'énergie mécanique du vent qui sont implantées à terre ou qui sont implantées sur le domaine public maritime ou dans la zone économique exclusive et les installations qui utilisent » sont supprimés.

CHAPITRE IV

Prédominance du prix à 75 % dans la désignation des candidats retenus

Article 5

- ① La section 5 du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie est complétée par un article L. 314-32 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 314-32.* – Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 311-10-1, la pondération du critère du prix représente les trois quarts de celle de l'ensemble des critères pour les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent. »

CHAPITRE V

Avis du conseil régional en cas de déséquilibre entre régions

Article 6

- ① La section 5 du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie est complétée par un article L. 314-33 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 314-33.* – Lorsque, dans une région, le rapport entre la puissance éolienne terrestre installée par kilomètre carré et le potentiel éolien moyen est plus de deux fois supérieur à ce même rapport dans une autre région, le permis de construire ne peut être délivré qu'après un avis du conseil régional. »

CHAPITRE VI

Suppression de l'exemption de la quote-part de raccordement pour l'éolien offshore

Article 7

Les trois dernières phrases du troisième l'alinéa de l'article L. 342-7 du code de l'énergie, sont supprimées.

CHAPITRE VII

Retombées fiscales pour les communes en fonction de la taille du linéaire côtier et non pas de la population

Article 8

À la fin de la deuxième phrase du 1^o de l'article 1519 *c* du code général des impôts, les mots : « population de ces dernières » sont remplacés par les mots : « longueur du linéaire côtier d'où les installations peuvent être visibles ».

TITRE III

MIEUX PROTÉGER LE CADRE DE VIE DES FRANÇAIS

CHAPITRE I^{ER}

Déclaration de principe dans le code de l'environnement

Article 9

- ① Après l'article L. 110-3 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 110-4 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 110-4.* – Le développement de l'énergie éolienne se fait dans le respect de l'environnement, notamment des sols, des fonds marins, des paysages et de la biodiversité.
- ③ « Les règles de droit commun en matière de bruit sont applicables aux installations éoliennes. »

CHAPITRE II

Rapport annuel

Article 10

- ① Le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel sur l'énergie éolienne. Ce rapport contient :
- ② 1° Le nombre d'éoliennes installées ou en projet, ainsi que leur représentation cartographique par région ;
- ③ 2° Des tableaux faisant apparaître la puissance de chaque parc, le nombre d'éoliennes y étant exploitées, le nom de la société exploitante, le nombre d'emplois équivalent temps plein liés à chaque parc, le nombre d'heures de fonctionnement des éoliennes, la production électrique vendue pendant l'année et le tarif auquel électricité de France a acheté cette production.
- ④ 3° Une liste des incidents potentiellement dangereux ou ayant un impact environnemental impliquant des éoliennes, tels que les incendies, effondrements, fuites d'huile ou destructions d'animaux.

- ⑤ 4° Le cas échéant, ce rapport fait apparaître les opérations de démantèlement et de remise en état des sites, ainsi que le pourcentage de matériaux recyclés ou valorisés.
- ⑥ Le rapport prévu au présent article est rendu public.

CHAPITRE III

Distance des habitations égale à 8 fois la hauteur de l'éolienne

Article 11

À la troisième phrase du dernier alinéa de l'article L. 515-44 du code de l'environnement, après le mot : « à », sont insérés les mots : « une distance égale à huit fois la hauteur de l'ouvrage, pales comprises, sans pouvoir être inférieure à ».

CHAPITRE IV

Avis favorable de l'architecte des Bâtiments de France aux abords des monuments historiques

Article 12

- ① L'article L. 515-44 du code de l'environnement est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent ne peuvent être implantées que sur avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France rendu dans les conditions prévues à l'article L. 621-32 du code du patrimoine :
- ③ « 1° Lorsqu'elles sont visibles depuis un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou visibles en même temps que lui et situées dans un périmètre déterminé par une distance de 10 000 mètres ;
- ④ « 2° Lorsqu'elles sont situées à moins de 10 000 mètres d'un site patrimonial remarquable classé en application des articles L. 631-1 et L. 631-2 du code du patrimoine ou d'un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial en application de la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, le 16 novembre 1972. »

CHAPITRE V

Excavation de l'ensemble des fondations lors de la remise en état du site

Article 13

- ① Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 515-46 du code de l'environnement, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ② « Les opérations de démantèlement et de remise en état d'un site après exploitation comprennent notamment l'excavation de l'intégralité des fondations et leur remplacement par des terres de caractéristiques comparables aux terres en place à proximité de l'installation au moment de la remise en état. »

CHAPITRE IV

Fonds de garantie pour le démantèlement

Article 14

- ① Le premier alinéa de l'article L. 515-46 du code de l'environnement est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Le montant de ces garanties ne peut être inférieur à 5 % du coût de construction de l'installation. »

TITRE IV

MIEUX ÉCOUTER LES FRANÇAIS

CHAPITRE I^{ER}

Débat sur le choix de la zone et saisine de la commission nationale du débat public : appliquer le dispositif Société de confiance à l'éolien terrestre également

Article 14

Au premier alinéa de l'article L. 121-8-1 du code de l'environnement, après les mots : « réseaux publics d'électricité », sont ajoutés les mots :

« ou d'installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées à terre ».

CHAPITRE II

Avis conforme des parcs naturels marins

Article 15

- ① Après la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 334-5 du code de l'environnement, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ② « Cette délégation est obligatoire pour les projets d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent. »