

Accélérer le développement
de l'ÉOLIEN EN MER
et des autres
**ÉNERGIES MARINES
RENOUVELABLES**

Les propositions du SER



Avant-propos

Les atouts de la France en matière d'éolien en mer et plus globalement d'énergies marines renouvelables sont particulièrement forts : vaste espace maritime, savoir-faire industriel, énergétique et maritime, capacité portuaire, etc.

Notre pays possède le deuxième espace maritime au monde, avec 11 millions de km² et plusieurs milliers de kilomètres de côtes réparties sur quatre façades maritimes - Mer du Nord, Manche, Atlantique et Méditerranée - et Outre-mer. Cette géographie favorable lui permet de bénéficier d'un potentiel de développement des énergies marines renouvelables parmi les plus importants d'Europe.

Par ailleurs, l'expertise française en matière énergétique et maritime est reconnue dans le monde entier et notre pays dispose de zones portuaires particulièrement adaptées à la construction d'infrastructures dédiées à cette activité.

Les deux premiers appels d'offres lancés en 2011 puis 2013 pour l'implantation d'éoliennes en mer vont permettre l'émergence de cette nouvelle filière industrielle. Il conviendra néanmoins de la pérenniser par le développement de nouvelles capacités qui, seules, garantiront un niveau d'activité à même de générer les emplois et les retombées économiques attendues.

L'hydrolien est l'autre technologie dont le niveau de maturité permet d'envisager un déploiement commercial à relativement court terme. Des fermes pilotes de quelques machines doivent voir le jour prochainement, premiers pas vers le déploiement de fermes de taille commerciale à moyen terme.

Les autres technologies (houlomoteur, énergie thermique des mers, etc.) sont encore à des stades de développement moindres, mais les perspectives sont toutefois encourageantes, compte-tenu du potentiel français en la matière.

L'ensemble de ces technologies constituent une formidable opportunité pour la France. Notre pays a la possibilité, s'il s'inscrit dès aujourd'hui avec conviction

dans la course au leadership international, de figurer parmi les grands pays de l'éolien offshore et des autres énergies marines.

Pour l'heure, comme l'explique dans son rapport la mission interministérielle sur les énergies marines menée en début d'année 2013 - à la demande des Ministres de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, du Redressement productif, et de la Mer, « *les projets EMR sont [aujourd'hui] soumis à un ensemble complexe de règles juridiques, source probable de retards sinon de contentieux. Ce cadre législatif et réglementaire mériterait donc d'être simplifié, tout en conservant un niveau élevé de protection de l'environnement.* » En outre, la mission note également le besoin de planification du développement des énergies marines renouvelables, qui doit être « *coordonnée par l'Etat* », de façon à « *maximiser l'exploitation du potentiel énergétique disponible et [à] optimiser les raccordements au réseau terrestre de transport d'électricité* ».

C'est pour répondre à ces enjeux, en y apportant des solutions opérationnelles, que les professionnels de l'éolien en mer et des énergies marines renouvelables, réunis au sein du Pôle éolien offshore et de la Commission énergies marines du Syndicat des énergies renouvelables, ont élaboré une vingtaine de propositions d'ordre réglementaire et législatif, en particulier dans l'optique de :

- simplifier les procédures d'autorisation des projets
- préciser et améliorer les modalités de participation du public
- anticiper et faciliter le raccordement des parcs

Le SER s'inscrit ainsi dans le contexte du « choc de simplification » appelé de ses vœux par le Président de la République, et dans celui des « Etats Généraux pour la modernisation du droit de l'environnement ».

Ces mesures, si elles sont adoptées rapidement, devraient contribuer à donner à notre pays les moyens de ses ambitions en matière d'éolien en mer et d'énergies marines renouvelables en général.

Jean-Louis BAL
Président du Syndicat
des énergies renouvelables

Philippe GILSON
Président de la Commission
Energies Marines du SER

Philippe KAVAFYAN
Président du Pôle
Eolien Offshore du SER

Sommaire

Premier axe :

Simplifier les procédures d'autorisation des projets

- 1 • Étendre la dispense d'autorisation d'exploiter à certaines installations marines p.4
- 2 • Supprimer la procédure d'approbation du projet d'ouvrage pour les installations marines utilisant les énergies renouvelables p.5
- 3 • Clarifier le régime d'autorisation pour l'utilisation de l'énergie des marées p.5
- 4 • Adapter le régime de l'archéologie préventive en mer p.6
- 5 • Généraliser la mise en place des « instances d'information et de suivi des projets » p.6
- 6 • Prévoir la consultation du CODERST avant la réalisation de l'enquête publique p.6
- 7 • Maintenir le délai de recours des tiers contre les autorisations au titre de la loi sur l'eau dans des proportions raisonnables p.7
- 8 • Créer une procédure dédiée aux EMR dans le code de l'énergie p.7

Deuxième axe :

Préciser et améliorer les modalités de la participation du public

- 1 • Préciser la définition, la portée, le champ et les modalités d'application du principe de participation du public p.9
- 2 • Assurer de façon efficace et opportune la participation du public sur la planification et le développement des projets d'énergies marines renouvelables p.10
 - Prévoir les modalités selon lesquelles les objectifs en matière d'EMR sont fixés dans la SNML p.11
 - Préciser dans le code de l'environnement que le DSF fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement des EMR p.11
 - Adapter les modalités de consultation du public en amont du dépôt des demandes d'autorisation p.12

Troisième axe :

Anticiper et faciliter le raccordement des parcs

- 1 • Anticiper et planifier le raccordement au réseau des projets dans le cadre d'une stratégie de déploiement des énergies marines p.13
- 2 • Permettre le passage de canalisations privées dans les espaces remarquables pour les projets de production d'énergie marine p.14
- 3 • Préciser le périmètre de l'exemption de formalités au titre du Code de l'urbanisme pour ce qui concerne la partie terrestre du raccordement des parcs p.15
- 4 • Réduire la durée nécessaire à l'obtention d'une autorisation de raccordement au réseau de distribution pour les projets de faible puissance p.15

Autres dispositions p.17

Synthèse des propositions 4^e de couverture

Simplifier les procédures d'autorisation des projets

L'étude du cas du projet de Saint-Brieuc fournie en annexe permet d'identifier les grandes étapes des procédures administratives en vigueur pour le déploiement et l'exploitation de parcs éoliens en mer, telles qu'elles résultent des textes actuels, et susceptibles de s'appliquer par défaut aux projets d'énergies marines renouvelables (EMR) en général.

Il apparaît à la lecture de ce logigramme que la mise en œuvre de ces procédures est longue et complexe. Elle doit faire l'objet de mesures de simplification et de rationalisation pour permettre le déploiement de parcs d'EMR selon un calendrier ambitieux, et l'atteinte de l'objectif fixé par le Gouvernement de faire de la France un « leader dans le domaine des énergies marines ».

A cette fin, le SER propose les mesures suivantes :

1 . ÉTENDRE LA DISPENSE D'AUTORISATION D'EXPLOITER À CERTAINES INSTALLATIONS MARINES

L'article 1^{er} du décret n° 2000-877 du 7 septembre 2000, modifié par le décret n°2011-1893 du 14 décembre 2011, relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité prévoit que « toute installation de production d'électricité utilisant l'un des types d'énergie ci-dessous est réputée autorisée dès lors que sa puissance installée est inférieure au seuil fixé pour ce type d'énergie. »

Aucun seuil n'y est fixé pour les énergies marines. Pourtant, les fermes pilotes composées de quelques machines, étapes indispensables sur le chemin vers l'exploitation commerciale de ces formes d'énergie, pourraient bénéficier d'une telle dispense, en ce qu'elle viendrait **alléger la procédure les concernant et ainsi permettre la mise en service de ces parcs au plus tôt.**

Composées de 5 à 10 machines de 5 à 6 MW chacune, les fermes pilotes d'éoliennes en mer présenteront vraisemblablement les capacités les plus importantes. **Un seuil de 60 MW engloberait ainsi la majeure partie des projets pilotes d'énergies marines.**

En outre, le seuil de 30 MW correspondant aux « installations utilisant l'énergie mécanique du vent » est fixé relativement à la puissance moyenne des machines terrestres (2 à 3 MW), qui est de l'ordre de deux fois inférieure à celle des machines implantées en mer. Il convient donc de préciser que ce seuil de 30 MW ne concerne que les installations à terre.

Mise en œuvre :

Dans un souci de clarification et d'homogénéisation des procédures administratives, le SER propose :

- d'étendre la dispense aux installations d'énergies marines, en ajoutant à l'article 1^{er} du décret du 7 septembre 2000 un nouvel alinéa ainsi rédigé : « installations marines utilisant les énergies renouvelables : 60 mégawatts »
- de préciser que le seuil de 30 MW prévu pour les installations éoliennes terrestres ne concerne pas les éoliennes en mer, en complétant ainsi (ajout texte souligné) le troisième alinéa de l'article 1^{er} du décret 7 septembre 2000 : « installations utilisant l'énergie mécanique du vent implantées sur terre : 30 mégawatts ; »

Type de mesure : réglementaire

Imp : 3 - Fac : 5

2 . SUPPRIMER LA PROCÉDURE D'APPROBATION DU PROJET D'OUVRAGE POUR LES INSTALLATIONS MARINES UTILISANT LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Le décret n° 2011-1697 du 1^{er} décembre 2011¹ concerne essentiellement les ouvrages des réseaux publics d'électricité (lignes et postes du réseau de transport d'électricité, réseaux publics de distribution d'électricité).

Mais, comme le rappelle la notice de ce décret, il concerne également les lignes directes et autres ouvrages électriques de droit privé lorsque leur niveau de tension et le fait qu'ils peuvent s'étendre sur une grande emprise les assimilent aux ouvrages des réseaux publics précités.

L'article 24-I du décret précise en ce sens que « *les ouvrages situés en amont du point d'injection par les producteurs sur le réseau public d'électricité [...], qui sont sous tension et qui empruntent ou surplombent le domaine public ou des terrains privés, sont soumis aux dispositions des articles 4 à 6, 13 à 18, 22 et 23 et du titre II du présent décret* »².

En l'absence de distinction opérée entre les installations terrestres et maritimes et compte tenu du dépassement du seuil de tension mentionné par le décret, il y a lieu de considérer que **l'obligation de solliciter et d'obtenir une approbation du projet d'ouvrage s'applique également aux parcs en mer** pour les lignes regroupant la production de chacune des unités jusqu'au point de livraison.

Une telle exigence peut apparaître à la fois inutile et source de difficultés.

Tout d'abord, on notera que la finalité essentielle de l'approbation du projet d'ouvrage est de vérifier sa conformité avec les dispositions de l'arrêté ministériel du 17 mai 2001 fixant les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les distributions d'énergie électrique (dit « arrêté technique »). **Or, il est manifeste que l'arrêté technique a été conçu pour des installations électriques terrestres. Ses prescriptions n'ont aucun sens et sont pour la plupart inapplicables aux ouvrages maritimes.**

Par ailleurs, l'une des motivations essentielles de la procédure d'approbation du projet d'ouvrage est de garantir la sécurité des tiers à l'égard du risque électrique. Il est évident qu'en raison même des conditions d'implantation des câbles sous-marins, la question de la sécurité des tiers se pose en des termes bien différents en mer. L'enjeu essentiel est d'éviter les risques d'accrochages de câbles par les pêcheurs. Or, cette question sera appréhendée via la concession d'utilisation du domaine public maritime qui portera sur les installations de production d'énergies marines renouvelables, mais également sur les câbles qui les relient. Les règles relatives aux concessions domaniales permettent d'assurer, tant sur le plan de la procédure que des prescriptions techniques, un niveau d'exigence équivalent à celui de l'approbation du projet d'ouvrage pour les lignes électriques terrestres.

Mise en œuvre :

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le SER propose que les dispositions du décret du 1^{er} décembre 2011 ne soient pas applicables aux installations de production d'électricité en mer.

Il est proposé d'ajouter à l'article 24, II du décret du 1^{er} décembre 2011 un nouvel alinéa ainsi rédigé (texte souligné) :

« II. – Ne sont pas soumis aux dispositions du I les ouvrages sous tension énumérés ci-après :

- les ouvrages de basse tension lorsqu'ils sont conçus conformément aux normes en vigueur ;
- les ouvrages autres que ceux mentionnés à l'alinéa qui précède lorsqu'ils font partie des systèmes de transport public de personnes ;
- les ouvrages situés en amont du point d'injection par les producteurs sur le réseau public d'électricité lorsqu'ils sont implantés sur le domaine public maritime ou dans la zone économique exclusive ».

Type de mesure : réglementaire

Imp : 2 - Fac : 4

¹ Relatif aux ouvrages des réseaux publics d'électricité et des autres réseaux d'électricité et au dispositif de surveillance et de contrôle des ondes électromagnétiques.

² Par ailleurs, la circulaire du 17 janvier 2012 relative à l'application de ce décret indique que l'article 24 précité vise notamment « les lignes regroupant la production de chacune des éoliennes jusqu'à un poste qui est lui-même raccordé au réseau public d'électricité ; les lignes précitées, qui relèvent du domaine de tension HTA, peuvent en fonction de la taille de la « ferme éolienne » courir sur de grandes distances et donc surplomber ou emprunter des terrains privés ou le domaine public ».

3. CLARIFIER LE RÉGIME D'AUTO-RISERISATION POUR L'UTILISATION DE L'ÉNERGIE DES MARÉES

L'article L.511-1 du code de l'énergie dispose que « sous réserve des dispositions de l'article L.511-4, nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ».

Cette disposition codifie l'ancien article 1^{er} de la loi du 16 octobre 1919. **Une interprétation littérale de cette disposition peut conduire à assimiler son applicabilité aux hydroliennes.** Toutefois, il est clair que l'intention du législateur, lorsqu'il a introduit cette référence à l'« énergie des marées », n'était pas de soumettre les hydroliennes aux dispositions de la loi de 1919 qui concernent en premier lieu les barrages hydrauliques. Confirmant cette analyse, l'article L.511-5 du code de l'énergie précise que « *la puissance d'une installation hydraulique, ou puissance maximale brute, au sens du présent livre est définie comme le produit de la hauteur de chute par le débit maximum de la dérivation par l'intensité de la pesanteur* ». **De tels critères sont inapplicables aux hydroliennes.**

Mise en œuvre :

Afin de lever toute ambiguïté, le SER propose de modifier l'article L.511-1 du code de l'énergie :

« Sous réserve des dispositions de l'article L.511-4, nul ne peut disposer de l'énergie des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat ».

Type de mesure : législative

Imp : 3 - Fac : 3

4 . ADAPTER LE RÉGIME DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE EN MER

Il résulte de l'article R. 214-7 du code de l'environnement que, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation loi sur l'eau, le préfet doit saisir le Ministre de la Culture en vue de la mise en œuvre des procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

Dans le cadre du Livre blanc de l'archéologie préventive publié en mars 2013, la Commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive a pointé les **difficultés liées à la mise en œuvre de cette réglementation pour les aménagements en milieu sous-marin**.

Les dispositions relatives à l'archéologie préventive ont été pensées pour l'archéologie terrestre, à la fois en ce qui concerne les procédures à mettre en œuvre et les modes de financement. Les redevances d'archéologie préventive sont, en effet, assises sur des valeurs d'ensembles immobiliers ou sur des surfaces (pour les aménagements soumis à étude d'impact) : ces éléments sont inadaptés pour les activités en mer exercées sur le domaine public maritime.

Mise en œuvre :

S'agissant des procédures administratives, le SER propose d'adapter le Chapitre 3 du titre II du livre V du code du patrimoine, intitulé « mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive » afin de tenir compte des conditions maritimes, des techniques disponibles et des capacités des acteurs institutionnels susceptibles d'intervenir sur le domaine public immergé.

Par ailleurs, afin de favoriser une approche préventive, le SER propose que le DRASSM (Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines) établisse, en relation avec la profession, un protocole pour guider les détectations préalables associées aux activités soumises à étude d'impact. La mise en œuvre de ce protocole par les porteurs de projet pourra ainsi tenir lieu de prescriptions de diagnostic préalable.

Type de mesure : réglementaire

Imp : 2 - Fac : 2

5 . GÉNÉRALISER LA MISE EN PLACE DES « INSTANCES D'INFORMATION ET DE SUIVI DES PROJETS »

Dans le cadre de l'instruction des projets éoliens offshore retenus à l'issue de l'appel d'offres de 2011, certaines préfectures ont choisi de mettre en place un groupe de travail dédié aux autorisations administratives. Ce groupe, au sein duquel sont présents des représentants des différents services instructeurs (DREAL, DDTM, DIRM...), se réunit sous l'égide du sous-préfet environ tous les trois mois. Les premiers retours d'expérience permettent de constater **qu'une telle instance favorise une coopération efficace entre le porteur de projet et l'administration quant à l'information sur les procédures applicables et le contenu des dossiers de demandes d'autorisations**.

Mise en œuvre

Le SER propose de généraliser cette pratique à l'ensemble des projets EMR (qu'ils relèvent ou non d'un appel d'offres). Il pourrait ainsi être préconisé par voie de circulaire la mise en place, dans chaque préfecture de département concernée, d'une commission permanente regroupant des représentants de ces différents services, au sein de laquelle serait identifié un « représentant de l'Etat référent ».

Imp : 2 - Fac : 2

6 . PRÉVOIR LA CONSULTATION DU CODERST AVANT LA RÉALISATION DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'ensemble des projets EMR, dès lors qu'ils sont soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau (coût supérieur à 1,9 millions d'euros), devront faire l'objet d'un avis du Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST).

On rappellera, qu'en vertu des articles R. 214-11 et R. 214-12 du code de l'environnement, plusieurs étapes doivent être menées au titre de la loi sur l'eau après la réalisation de l'enquête publique. En particulier, le préfet doit établir un rapport sur la demande d'autorisation afin de le présenter au CODERST, avec ses propositions concernant le refus de la demande ou les prescriptions envisagées. Cette phase postérieure à l'enquête publique peut durer jusqu'à 3, voire 5 mois. Parallèlement, l'article R. 2124-6 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'à l'issue de l'instruction administrative préalable à l'enquête publique « le service gestionnaire du domaine public maritime transmet le dossier au préfet avec sa proposition et, si le projet paraît pouvoir être accepté, un projet de convention ».

Afin de réduire les délais d'instruction postérieurs à l'enquête publique, mais également dans un souci de cohérence, il serait pertinent que la saisine du CODERST intervienne avant la réalisation de l'enquête publique. Cette approche permet de s'assurer, avant l'enquête publique, de la cohérence entre les prescriptions envisagées au titre de la loi sur l'eau et le projet de convention d'utilisation du domaine public.

Mise en œuvre :

Le SER propose d'adapter l'article R.214-11 du Code de l'Environnement en précisant que, lorsque le projet est soumis à la fois à une autorisation au titre de la loi sur l'eau et à une concession régie par les articles R.2124-1 et s.CG3P, la consultation du CODERST est réalisée avant l'enquête publique.

Type de mesure : réglementaire

Imp : 1 - Fac : 3

7. MAINTENIR LE DÉLAI DE RECOURS DES TIERS CONTRE LES AUTORISATIONS AU TITRE DE LA LOI SUR L'EAU DANS DES PROPORTIONS RAISONNABLES

La réalisation d'un parc d'énergies marines renouvelables est subordonnée à l'obtention d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau.

En l'absence de disposition spécifique, les délais de recours des tiers contre l'autorisation loi sur l'eau de ces installations EMR sont ceux fixés par les articles L.514-6 et R. 514-3-1 du code de l'environnement, qui concernent les ICPE mais également les installations, ouvrages, travaux et aménagements relevant de la loi sur l'eau (IOTA).

En application de ces dispositions, les recours de tiers contre les autorisations délivrées au titre des ICPE ou de la loi sur l'eau peuvent être exercés dans un délai d'un an à compter de la publication ou de l'affichage de la décision administrative. Toutefois, lorsque la mise en service de l'installation n'est pas intervenue 6 mois après la publication ou l'affichage de la décision, le délai de recours continue à courir jusqu'à l'expiration d'une période de 6 mois après cette mise en service.

La durée du délai de recours, mais surtout la date de départ de ce recours, sont tout à fait incompatibles avec le mode de financement des projets EMR. En effet, la durée entre la publication ou l'affichage de la décision d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et la mise en service des parcs est dans la plupart des cas largement supérieure à 6 mois. **Il en résulte des délais de recours constituant un facteur d'insécurité majeur pour les porteurs de projets EMR.**

Il est absolument nécessaire de restreindre la possibilité des recours à une courte période suivant la publication ou l'affichage des actes. Par ailleurs, le délai d'un an est largement supérieur au délai de recours de droit commun, qui est de deux mois.

Mise en œuvre :

Le SER propose ainsi d'ajouter, à la fin de l'article L. 214-10 du code de l'environnement, l'alinéa suivant (texte souligné) :

« Les décisions prises en application des articles L.214-1 à L.214-6 et L.214-8 peuvent être déférées à la juridiction administrative dans les conditions prévues à l'article L.514-6.

Par dérogation aux dispositions de l'article L.514-6, les décisions concernant les installations marines utilisant les sources d'énergies renouvelables peuvent être déférées à la juridiction administrative :

1° Par les demandeurs ou exploitants, dans un délai de deux mois à compter du jour où lesdits actes leur ont été notifiés ;

2° Par les tiers, personnes physiques ou morales, les communes intéressées ou leurs groupements dans un délai de deux mois à compter de la publication ou de l'affichage desdits actes. »

Type de mesure : législative

Imp : 3 - Fac : 3

8. A MOYEN TERME, CRÉER UNE PROCÉDURE DÉDIÉE DANS LE CODE DE L'ÉNERGIE

La multiplicité des réglementations applicables au développement des EMR et l'absence de coordination entre elles sont source de difficultés d'interprétation par les différents services de l'État, et de nature à ralentir le développement de ces projets. Surtout, le nombre d'autorisations nécessaires à la réalisation du projet et leur complexité augmentent les risques de démultiplication de contentieux. Il apparaît en conséquence souhaitable **qu'un régime d'autorisation unique soit institué, afin de mettre en place des procédures proportionnées et transparentes, garantissant la sécurité juridique nécessaire pour atteindre les objectifs français de développement des énergies marines renouvelables (EMR).**

Il est ainsi proposé de s'inspirer du dispositif mis en place pour les extractions de granulats marins. Pour ce type d'activités, les textes ont en effet prévu un système d'équivalence des procédures et des autorisations. Ces équivalences concernent notamment les autorisations au titre de la loi sur l'eau³.

³ Mais également les titres relatifs à l'occupation du domaine public. L'article R. 2124-61 du CG3P prévoit que « le régime de l'autorisation domaniale nécessaire pour la recherche et l'exploitation des substances minérales mentionnées à l'article L.2124-27 est défini par le décret n° 2006-798 du 6 juillet 2006 relatif à la prospection, à la recherche et à l'exploitation de substances minérales ou fossiles contenues dans les fonds marins du domaine public et du plateau continental métropolitains ». L'article R. 2124-62 du CG3P prévoit une disposition équivalente en ce qui concerne l'occupation du domaine public pour l'exploitation des cultures maritimes sur le domaine public maritime.

Le titre V de la nomenclature eau, annexé à l'article R. 214-1 du code de l'environnement, vise en ce sens un certain nombre d'activités pour lesquelles « les règles de procédure prévues par les articles R. 214-6 à R. 214-56 ne sont pas applicables aux installations, ouvrages, travaux et activités figurant dans ces rubriques, lesquels sont régis par des dispositions particulières ». Et l'article R. 214-3 du même code renvoie aux différents décrets qui régissent respectivement les activités dispensées de mise en œuvre de procédures au titre de la loi sur l'eau.

Afin de prévoir un système d'autorisation qui soit applicable dans les mêmes conditions sur le domaine public maritime et dans la zone économique exclusive, nous recommandons la mise en place d'un régime d'autorisation dédié aux EMR dans le code de l'énergie.

Mise en œuvre :

Selon cette logique, la SER propose la création dans le code de l'énergie d'une Section 3 au Chapitre IV du Titre I^{er} du Livre III du code de l'énergie intitulée « Installations marines utilisant les énergies renouvelables ».

Celle-ci aurait vocation à fixer les grands principes applicables en ce qui concerne les procédures administratives et les pouvoirs de police applicables aux EMR. Ils devraient par la suite être précisés par voie réglementaire.

Principe 1 : tout projet d'installation de production d'énergie renouvelable en mer doit, préalablement à son exécution, faire l'objet d'une autorisation par le préfet de département (après avis conforme du préfet maritime), voire par le Ministre en charge de l'énergie.

Principe 2 : cette autorisation « vaut autorisation au titre de l'article L.214-3 du code de l'environnement » et « au titre de l'article L.2122-1 du CG3P » (domaine public maritime) ou « au titre de l'article 2 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 » (zone économique exclusive).

Principe 3 : instituer une police spécifique des EMR. Ces dispositions auraient notamment vocation à fixer les règles relatives aux modifications des installations, au non-respect des prescriptions, à la mise en œuvre des garanties financières, à la fin d'exploitation sur le modèle de ce qui figure dans les articles 14 à 17 du décret relatif à la zone économique exclusive n° 2013-611 du 10 juillet 2013.

**Type de mesure : réglementaire
et législative**

Imp : 5 - Fac : 1

Deuxième axe :

Préciser et améliorer les modalités de la participation du public

Les projets de parcs éoliens en mer et, plus généralement, les projets d'installations utilisant les énergies marines sont soumis, avant leur implantation, à plusieurs reprises, à une consultation du public. Bien qu'indispensable à l'acceptabilité des projets et à la réduction du risque de contentieux ultérieurs, la répétition de ces consultations du public à différentes étapes d'avancement du projet peut freiner celui-ci et créer pour le public une certaine confusion, notamment lorsque ces consultations n'interviennent pas au moment opportun.

1. PRÉCISER LA DÉFINITION, LA PORTÉE, LE CHAMP ET LES MODALITÉS D'APPLICATION DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Le principe de participation du public posé, pour la première fois, par la Convention d'Aarhus, a été consacré en 2004 par l'article 7 de la Charte de l'environnement, aux termes duquel « toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Ce principe à valeur constitutionnelle est toutefois éclaté dans différentes dispositions législatives (articles L.110-1 et L.120-1 du Code de l'environnement) qui le rendent illisible.

Ainsi, le droit positif ne permet pas toujours de connaître le champ d'application exact de ce principe (planification, décisions individuelles, décisions réglementaires, décisions d'espèces) dès lors qu'il fait l'objet de définitions différentes dont on ne sait pas en outre comment elles se combinent.

D'une part, l'article L.120-1 définit les modalités de participation du public « aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière [enquête publique, concertation] organisant la participation du public à leur élaboration. (...) ».

D'autre part, l'article L.110-1 impose une participation du public aux « projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », sans toutefois préciser les modalités de cette participation.

En outre, l'appréciation du respect de l'article L.110-1 par le juge administratif peut le conduire à s'assurer qu'une procédure particulière organisant la participation du public a effectivement porté sur l'ensemble des éléments du projet ayant un impact sur l'environnement. Le porteur d'un projet n'a donc pas la garantie que l'article L.110-1 sera considéré comme respecté, en cas de recours contentieux.

Enfin, il convient de noter que le Conseil d'Etat, dans une décision du 26 juin 2013⁴, considère que « les dispositions du 4° du II de l'article L.110-1 du code de l'environnement citées ci-dessus se bornent à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois ». Selon le Conseil d'Etat, il appartient ainsi au législateur d'organiser les modalités de la participation du public aux cas concrets.

Mise en œuvre :

Le SER demande que le principe de participation fasse l'objet d'une définition unique, et que sa portée, son champ et ses modalités d'application aux projets d'énergies marines, notamment (et au-delà, à l'ensemble des projets d'énergies renouvelables), soient précisées afin de les sécuriser.

Type de mesure : législative

Imp : 5 - Fac : 2

⁴ Commune de Roquefère, req n°360466

2 . ASSURER DE FAÇON EFFICACE ET OPPORTUNE LA PARTICIPATION DU PUBLIC SUR LA PLANIFICATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS D'ÉNERGIES MARINES RENOUVELABLES

Retour d'expérience des appels d'offres pour l'éolien offshore

En application des dispositions du code de l'environnement, la participation du public s'effectue actuellement à deux stades du développement des projets d'énergies marines renouvelables :

- **Un débat public** est tout d'abord organisé après la sélection du lauréat dans le cadre d'un appel d'offres.
- **Une enquête publique** aura ensuite lieu dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisations de chacun de ces projets (notamment l'autorisation loi sur l'eau et la concession domaniale). L'objet de cette enquête publique est de permettre au public de faire part de ses observations sur le projet une fois les demandes d'autorisations déposées.

On ajoutera, qu'en application des dispositions du cahier des charges des appels d'offres éolien en mer de 2011 et 2013, les préfets ont mis en place des « instances de concertation et de suivi des activités maritimes » qui constituent « un lieu d'échange de dialogue privilégié entre les parties prenantes pour l'élaboration de propositions tout au long de la vie du projet » et qui permettent « la meilleure prise en compte des enjeux locaux ».

Les premiers retours d'expérience sur les débats publics menés pour différents projets éoliens en mer montrent qu'il s'agit d'une procédure lourde, longue et coûteuse qui, de plus, intervient à un moment où les projets sont déjà très avancés.

Une alternative pourrait consister, sur la base de dispositions existantes, à **garantir une participation du public dès la phase de planification, et à alléger la procédure du débat public telle que proposée jusqu'à présent.**

Assurer la participation du public dès la phase de planification

Une planification efficace des énergies marines renouvelables ne se conçoit pas sans une prise en compte des autres usages, qui doivent également être planifiés. C'est d'ailleurs cette logique qui est retenue dans le projet de directive européenne sur la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée de la zone côtière publié le 12 mars 2013.

C'est également cette approche que l'on retrouve dans le code de l'environnement, à la fois du fait du nécessaire respect, par tout projet, de la séquence « éviter / réduire / compenser », ainsi que, depuis l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II, au sein des dispositions relatives à la « gestion intégrée de la mer et du littoral ». Cette politique repose sur deux niveaux de planification :

- **Au niveau national** : sur la **stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML)**, qui est un document national élaboré par l'Etat constituant « *le cadre de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral* ».
- **Au niveau de la façade maritime** : sur le **document stratégique de façade (DSF)**, qui est également un document élaboré par l'Etat et qui définit de façon plus précise « *les objectifs de la gestion intégrée de la mer et du littoral et les dispositions correspondant à ces objectifs, pour chacune des façades maritimes* ».

Il est important de souligner que **l'élaboration de ces documents se fera en concertation avec les parties prenantes et donnera lieu à une participation du public** :

- L'article R. 219-1-3 du code de l'environnement prévoit que le projet de stratégie nationale pour la mer et le littoral est mis à la disposition du public pour une durée de deux mois et que les observations du public sont présentées par le ministre de la mer, sous forme de synthèse, au Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).
- L'article R. 219-1-11 du code de l'environnement prévoit également une mise à disposition du public du projet de document stratégique de façade pour une durée de deux mois. Les observations du public sont présentées sous forme de synthèse au Conseil maritime de façade (CMF).

La lecture des textes en vigueur permet d'affirmer que ces **documents de planification ont vocation à prendre en compte les énergies marines renouvelables⁵**, comme l'ensemble des activités économiques en mer, notamment en définissant les objectifs de développement et des zones préférentielles.

Néanmoins, les modalités de planification des énergies marines renouvelables au sein de ces documents doivent être précisées.

Il conviendrait ainsi de :

- **Prévoir les modalités selon lesquelles les objectifs de développement des énergies marines renouvelables sont fixés au niveau national dans la SNML.** Le rapport du CGEDD/CGEJET sur les énergies marines rendu en mars 2013 a préconisé la création d'un Comité national des EMR « *afin d'assurer la cohérence et la pérennité de la stratégie nationale et du calendrier en matière de déploiement des EMR* ».

Dans le prolongement de cette proposition, il pourrait éventuellement être conféré un rôle à ce Comité dont la création a été confirmée par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral. A minima, l'élaboration du volet énergie de la SNML pourrait être à la main du Ministère chargé de l'énergie.

- **Préciser dans le code de l'environnement que le DSF fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement des énergies marines renouvelables.** Il s'agit d'étendre le dispositif mis en place pour les énergies renouvelables terrestres au sein des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE). En pratique, le zonage serait ainsi réalisé dès cette phase de planification, par façade maritime, et pour l'ensemble des technologies énergies marines (éolien offshore inclus).

Outre qu'elles permettraient au gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE) d'anticiper les développements de réseau nécessaires et qu'elles répondraient aux attentes des parties prenantes en matière de planification, **ces modifications garantiront que la participation du public soit assurée à tous les stades du déploiement des EMR : de la planification (grâce à la consultation du public sur la SNML puis sur les DSF) jusqu'à l'enquête publique (lorsqu'un projet déterminé est suffisamment avancé).**

Du débat public à la concertation recommandée

Dans le cadre d'un tel dispositif, l'organisation d'un débat public apparaîtrait surabondante. En revanche, il est essentiel de maintenir le principe d'une élaboration concertée avec le public et les parties prenantes, en amont du dépôt des demandes d'autorisations.

Il est en conséquence proposé que pour les projets les plus importants (au-delà de 300 M€, selon les critères fixés par un décret en Conseil d'Etat) **la concertation préalable soit réalisée sous l'égide d'un garant désigné par la Commission nationale du débat public.** Plus souple qu'une procédure de débat public, cette option permet au maître d'ouvrage d'organiser des réunions publiques destinées au grand public, tout en poursuivant les échanges avec les parties prenantes (associations environnementales, pêcheurs, etc.) nécessaires pour la bonne mise en œuvre du projet (réalisation des études environnementales, etc.). Le garant aurait pour mission de s'assurer que l'information est accessible au public et que celui-ci dispose des moyens nécessaires à son expression.

⁵ S'agissant de la SNML, l'article R. 219-1-1 prévoit qu'elle « traite, dans une perspective de gestion intégrée [...] le développement durable des activités économiques, maritimes et littorales et la valorisation des ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques ». Le même article ajoute que « pour chacun de ces thèmes, la stratégie prévoit des objectifs à long terme et à échéance de six ans. Elle identifie un dispositif et des indicateurs de suivi [...]. Elle précise les modalités selon lesquelles les documents stratégiques de façade et de bassin traduisent et complètent ses orientations et principes ».

S'agissant du DSF, si les dispositions du code de l'environnement qui y sont dédiées ne font pas explicitement référence aux énergies marines renouvelables, il ne fait pas de doute qu'elles sont prises en compte par l'intermédiaire de la notion d'« activités économiques liées à la mer » visée à l'article R. 219-1-7. Le législateur a d'ailleurs prévu à l'article L.321-7 du code de l'énergie que le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3RER) est élaboré par RTE en vue « d'atteindre les objectifs [de développement des énergies renouvelables] définis dans le schéma régional du climat, de l'air ou de l'énergie et, s'il existe, par le document stratégique de façade mentionné à l'article L.219-3 du code de l'environnement ».

Par ailleurs, on peut rappeler que l'environnement et la prise en compte des usages figurent parmi les critères de sélection listés dans les cahiers des charges des appels d'offres éolien offshore.

Ainsi, pour résumer, le SER propose les modifications suivantes :

Prévoir les modalités selon lesquelles les objectifs en matière d'EMR sont fixés dans LA SNML

Mise en œuvre :

Compléter l'article R. 219-1-2 du code de l'environnement par un alinéa ainsi rédigé (ajout texte souligné) :

« La stratégie nationale pour la mer et le littoral est élaborée par le ministre chargé de la mer, conformément aux orientations arrêtées par le comité interministériel de la mer. Toutefois, les énergies marines renouvelables font l'objet d'un volet particulier élaboré par le ministre chargé de l'énergie.

La concertation nationale est assurée dans le cadre du Conseil national de la mer et des littoraux, qui peut associer à cette démarche notamment les comités consultatifs et organismes consulaires intéressés aux problématiques maritimes et littorales.

La concertation locale est assurée par les conseils maritimes de façade mentionnés à l'article L.219-6-1 et par les conseils maritimes ultra-marins mentionnés à l'article L.219-6 ».

Type de mesure : réglementaire

Imp : 1 - Fac : 3

Préciser dans le code de l'environnement que le DSF fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement des EMR

Mise en œuvre :

Compléter l'article R. 219-1-7 par un alinéa ainsi rédigé (ajout souligné) :

« Le document stratégique de façade précise et complète les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral au regard de ses enjeux économiques, sociaux et écologiques propres. Il traite des quatre premiers thèmes de la stratégie nationale mentionnés à l'article R. 219-1-1. Il peut en outre préciser l'application des éléments propres à la gouvernance prévue par les conventions et accords internationaux en fonction des spécificités de la façade.

Le document stratégique de façade présente la situation de l'existant dans le périmètre de la façade, notamment l'état de l'environnement tant en mer, tel que décrit par le ou les plans d'action pour le milieu marin, que sur le littoral. Il expose également les conditions d'utilisation de l'espace marin et littoral, les activités économiques liées à la mer et à la valorisation du littoral ainsi que les principales perspectives d'évolution socio-économiques et environnementales et les activités associées.

Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle, d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages, en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre. Il peut dans ce cadre définir la vocation particulière de zones déterminées.

Il définit en particulier, compte tenu des objectifs nationaux résultant des engagements internationaux de la France, des directives et décisions de l'Union européenne ainsi que de la législation et de la réglementation nationales, en les assortissant d'indicateurs et en s'assurant de leur cohérence, des objectifs quantitatifs de développement de la production d'énergie marine renouvelable, à l'échelle de la façade et par zones favorables à ce développement, exprimés en puissance installée et assortis d'objectifs qualitatifs visant à prendre en compte la préservation de l'environnement et du patrimoine ainsi qu'à limiter les conflits d'usage.

Le document stratégique de façade peut comporter des dispositions spécifiques par sous-ensemble géographique. Le document stratégique de façade comporte un rapport et des annexes, auxquels peuvent être joints des documents graphiques. Le ou les plans d'action pour le milieu marin, intéressant la façade, constituent une partie du document stratégique de façade ».

Type de mesure : réglementaire

Imp : 4 - Fac : 3

Adapter les modalités de consultation du public en amont du dépôt des demandes d'autorisation

Mise en œuvre :

Insérer un nouvel article dans le code de l'énergie ainsi rédigé :

« La réalisation d'installations marines utilisant les sources d'énergies renouvelables n'est pas soumise aux obligations fixées dans l'article L.121-9 du Code de l'environnement. Ainsi, pour ces projets, lorsque la Commission nationale du débat public est saisie en application des dispositions de l'article L.121-8, elle désigne un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions ».

Type de mesure : législative

Imp : 4 - Fac : 3

Troisième axe :

Anticiper et faciliter le raccordement des parcs

La production d'énergie à base de ressources renouvelables marines est nécessaire pour la diversification du mix énergétique national. Ces nouveaux modes de production nécessitent cependant de préparer le réseau électrique afin de pouvoir exporter cette énergie vers les centres de consommation.

Envisager les solutions de raccordement, planifier le renforcement du réseau, préparer la réglementation spécifique sur le littoral permettront le bon développement de la filière. L'Ecosse, qui a pourtant très tôt soutenu cette filière et planifié parcs et fermes EMR, fait face aujourd'hui à un problème majeur d'export des puissances planifiées par manque d'anticipation des travaux de raccordement. L'Allemagne est également confrontée à ce type de problème.

Afin d'anticiper ces problématiques, le SER propose les mesures suivantes.

1. ANTICIPER ET PLANIFIER LE RACCORDEMENT AU RÉSEAU DES PROJETS DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE DE DÉPLOIEMENT DES ÉNERGIES MARINES

Le raccordement est source de délais importants, associés à des autorisations administratives, enquêtes ou débats publics et à autant de procédures associées. Ainsi, **le délai envisagé pour le raccordement des parcs du deuxième appel d'offres éolien en mer est de 81 mois** - soit près de 7 ans - à compter de la signature de la PTF, et cela sans compter de potentiels délais supplémentaires liés à d'éventuels recours.

Un tel délai n'est compatible ni avec les objectifs de transition énergétique, ni surtout avec ceux du développement de filières industrielles dans les domaines de l'éolien en mer et des énergies marines renouvelables. Pour rappel, la mission interministérielle sur les énergies marines recommande, dans son rapport remis en mars 2013, **la mise en service de premières fermes commerciales hydroliennes dès 2018**. Dans le même temps, les projets des deux premiers appels d'offres éoliens en mer seront progressivement raccordés et mis en service sur le réseau, tandis que **d'autres projets devront impérativement être lancés** pour permettre à la France de renforcer la filière en cours de création.

S'il appartient à RTE, concerné directement par ce sujet, de formuler des propositions exhaustives quant à la simplification des procédures qui le concerne, les professionnels du SER souhaitent ici appuyer le constat de RTE, relatif au besoin de coordination par l'Etat de la stratégie de déploiement des énergies marines en France.

Dans une étude prospective datant de janvier 2013, RTE indique en effet être en mesure de lancer les études nécessaires à l'adaptation du réseau de transport aux besoins liés à l'évacuation de l'énergie produite par les futurs parcs EMR dès lors que l'Etat s'engage sur une localisation, un volume de projets, et un calendrier associé.

Ces éléments doivent donc être définis le plus en amont possible afin, d'une part, de **minimiser le coût du raccordement pour la collectivité** par la mutualisation des projets de mise à niveau du réseau, et d'autre part, **d'assurer l'adéquation des calendriers des projets d'installations de production et des ouvrages de raccordement**.

Mise en œuvre :

Le SER demande que l'Etat définisse une feuille de route nationale de déploiement des EMR en termes de volume, localisation et calendrier.

Cette feuille de route constituera le volet énergie de la Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML) – voir à ce titre la proposition 2.II.C. Sa préparation pourra éventuellement être confiée au Comité national pour les énergies marines créé sur recommandation du CGEDD/CGEJET. Les Documents Stratégiques de Façade (DSF) qui en découleront, fixeront des objectifs et définiront des zones propices au développement de projets EMR par façade maritime. Ils pourront par la suite constituer la base de l'élaboration par RTE de la partie marine des Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (S3REnR – volet géographique) – complétant ainsi le Schéma Régional Climat, Air, Énergie (SRCAE) qui en alimente la partie terrestre.

Imp : 2 - Fac : 2

2 . PERMETTRE LE PASSAGE DE CANALISATIONS PRIVÉES DANS LES ESPACES REMARQUABLES POUR LES PROJETS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE MARINE

En dépit de l'application systématique du principe de moindre impact environnemental, certains projets n'auront d'autre alternative que de prévoir un atterrage dans des zones classées en tant qu'« espaces remarquables ». A titre d'exemple, le cap de la Hague, ressource nationale pour l'exploitation de l'énergie hydrolienne, est, comme nombre de site littoraux, intégralement classé sous cette appellation.

Ce classement pose un problème pour le raccordement de certains projets au titre de plusieurs articles de loi.

L'article L.146-6 du code de l'urbanisme, modifié en avril 2013 par la loi Brottes, autorise le passage dans les espaces remarquables des « *canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables* » (Art. 146-6 du code de l'urbanisme). Cette disposition oblige les gestionnaires de réseau à fournir aux porteurs de projets EMR, situés au large d'un espace remarquable, un point de connexion **en mer**, les canalisations privées n'étant pas autorisées à traverser ces espaces littoraux.

Or, si les cahiers des charges des appels d'offres éolien en mer de 2011 et 2013 prévoient la solution d'un point de livraison en mer, obligeant le gestionnaire du réseau de transport RTE à réaliser des études techniques et environnementales disjointes de celles des projets de parcs éoliens, ce choix technique n'est pas acquis aux futurs projets EMR, pour lesquels les points de livraison pourront être situés à terre. **Dans ce cas, les ouvrages de raccordement situés entre l'installation de production et le poste à terre seraient la propriété du porteur de projet, et auraient donc un caractère privé.**

Il convient, par ailleurs, de noter que les projets prototypes et pilotes, étapes indispensables sur le chemin vers la maturité commerciale des filières énergies

marines, seront quant à eux **très probablement raccordés à la côte par l'intermédiaire de canalisations privées**, jusqu'à des points de livraison à terre.

Pour ces différentes raisons, **l'autorisation de passage en espaces remarquables doit être étendue aux canalisations privées.**

Mise en œuvre :

Le SER propose ainsi de modifier le 3^e alinéa de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme comme suit (texte souligné) :

« Peuvent être également autorisées les canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables, ainsi que les canalisations privées de transport d'électricité permettant le raccordement des installations marines utilisant les énergies renouvelables. Les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental. L'approbation des projets de construction des ouvrages, mentionnée au 1^o de l'article L.323-11 du code de l'énergie, est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. Leur réalisation est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. »

Type de mesure : législative

Imp : 4 - Fac : 4

Afin de **réduire les risques de contentieux en assurant la conformité de cette solution technique avec la loi littoral**, il convient également de modifier le texte de l'article L 146-4 du code de l'urbanisme, qui, depuis son adaptation en 2010 dans le cadre de la loi « Grenelle 2 », prévoit qu'« *en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée. Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.* »

Les énergies marines entrent en effet dans la catégorie des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et nécessitent des ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution. La formulation actuelle n'autorise cependant pas explicitement les ouvrages privés pour le raccordement aux réseaux.

Il convient donc, pour lever toute ambiguïté sur ce point, de modifier également l'article L.146-4 du code de l'urbanisme.

Mise en œuvre :

Le SER propose de modifier le deuxième alinéa de l'article 146-4-III du code de l'urbanisme comme suit (ajout texte souligné) :

« Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment aux ouvrages publics ou privés de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de réalisation des ouvrages nécessaires au raccordement aux réseaux publics 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. »

Type de mesure : législative

Imp : 3 - Fac : 4

3 . PRÉCISER LE PÉRIMÈTRE DE L'EXEMPTION DE FORMALITÉS AU TITRE DU CODE DE L'URBANISME POUR CE QUI CONCERNE LA PARTIE TERRESTRE DU RACCORDEMENT DES PARCS

L'art. R 421-8-1 du code de l'urbanisme dispose qu'« en application du e de l'article L.421-5, sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique et osmotique des mers. »

Or il existe une incertitude pour savoir si l'inclusion des ouvrages de raccordement ne concerne que la partie maritime de ces ouvrages, ou bien si l'exemption d'autorisation d'urbanisme les couvre jusqu'au point de raccordement au réseau public (hors poste de livraison), et donc potentiellement au-delà du Domaine Public Maritime (DPM).

Mise en œuvre :

Le SER propose de remédier à cette incertitude en rédigeant l'article de la manière suivante :

« En application du e de l'article L.421-5, sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices, marémotrices, et celles utilisant l'énergie thermique et osmotique des mers, ainsi que l'intégralité des ouvrages nécessaires au raccordement au réseau public d'électricité en amont du poste terrestre de livraison. »

Type de mesure : législative

Imp : 3 - Fac : 4

4 . RÉDUIRE LA DURÉE NÉCESSAIRE À L'OBTENTION D'UNE AUTORISATION DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU DE DISTRIBUTION POUR LES PROJETS DE FAIBLE PUISSANCE

Afin que l'exploitant du réseau de distribution puisse anticiper les besoins en raccordement de façon ciblée, ERDF ne permet l'entrée dans la file d'attente qu'aux projets dont l'avancement est effectif et officiel. ERDF exige ainsi, pour étudier un dossier de demande de proposition technique et financière (PTF), que celui-ci comporte l'autorisation réglementaire d'installer ou d'exploiter l'unité de production d'électricité. Etude technique menée par le gestionnaire du réseau pour le raccordement du projet, cette PTF est une étape importante du projet, puisqu'elle constitue une proposition commerciale.

Processus simplifié de raccordement au réseau de distribution d'un projet EMR



Cependant, **certaines spécificités des énergies marines renouvelables (EMR) rendent l'accès à une PTF et au réseau plus long et plus complexe encore que pour toute autre installation à terre.**

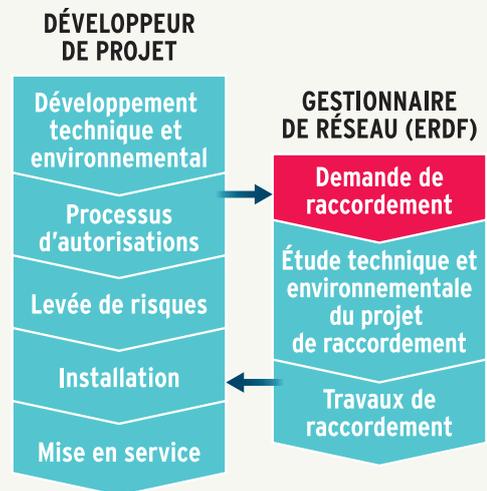
En effet, les installations immergées des projets EMR sont exemptées des règlements d'urbanisme, depuis l'adoption de la loi « Grenelle 2 » en 2010. Si cela simplifie le processus général supprimant des processus d'autorisations redondants avec la convention d'occupation du domaine public maritime (DPM), **le permis de construire ne peut dès lors plus être utilisé pour la demande de raccordement d'une installation EMR.**

Ainsi, en l'absence d'autorisation d'urbanisme, **la convention d'occupation du DPM fait office, par défaut, de pièce justificative pour ERDF.** Cependant, elle est beaucoup plus longue à obtenir qu'un permis de construire classique et cette procédure, estimée à 18 mois, décale ainsi d'autant le lancement de la procédure de raccordement.

La procédure de raccordement au réseau se trouve en conséquence sur le chemin critique de la mise en service des projets EMR de faible puissance, qui, en deçà de 12 MW, ont vocation à être raccordés au réseau de distribution géré par ERDF.

En l'absence d'autorisation d'urbanisme, **les procédures de raccordement et d'obtention de la convention d'utilisation du DPM pourraient être parallélisées, en basant la demande de PTF auprès d'ERDF sur le récépissé de demande de convention sur le DPM** et non la convention elle-même. Le récépissé obtenu 18 mois avant la convention permet un gain de temps net sur le chemin critique des projets de faible puissance.

Proposition de parallélisation du processus de raccordement au réseau de distribution d'un projet EMR



Mise en œuvre :

Afin de rendre possible le traitement parallèle de la demande de raccordement des projets EMR avec celle de la convention d'occupation du DPM, le SER propose de modifier la documentation technique de référence (DTR) relative à la « Procédure de traitement des demandes de raccordement en BT de puissance supérieure à 36 kVA et en HTA, au réseau public de distribution concédé à ERDF ».

La version de la DTR actuellement en vigueur est : ERDF-PRO-RAC_14E

Il s'agirait d'en adapter le paragraphe 7.1.2 « Complétude du dossier » en modifiant comme suit l'option destinée aux installations en mer :

« pour les installations en mer : récépissé de demande de convention d'occupation du domaine public maritime »

Le SER reste par ailleurs ouvert aux propositions d'ERDF sur le sujet et propose d'établir d'un dialogue régulier avec le gestionnaire du réseau de distribution afin d'anticiper les futures modalités de raccordement des projets EMR.

Imp : 2 - Fac : 2

Autres dispositions

PERMETTRE LA CONSTITUTION DE DROITS RÉELS SUR LE DOMAINE PUBLIC NATUREL

Les droits réels consentis sur le domaine public ont, jusqu'à une date récente, toujours été prohibés. Un mouvement législatif est venu assouplir ce régime d'interdiction.

Les dispositions de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994, dont l'objectif affiché était clairement de faciliter le financement des investissements sur le domaine public, reconnaissent au titulaire d'une autorisation d'utilisation du domaine public de l'Etat un droit réel sur les ouvrages qu'il réalise.

Toutefois, ces dispositions, codifiées à L.2122-5 et suivantes du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP), prévoient que ces dérogations au principe d'inaliénabilité ne s'appliquent qu'au domaine public artificiel de l'Etat et de ses établissements publics.

Il faut ainsi comprendre que **le fait de consentir des droits réels sur le domaine public naturel demeure prohibé de manière générale et absolue.**

Or, l'octroi de droits réels sur le domaine public naturel constitue également une garantie importante pour les investisseurs et faciliterait, de la même manière que sur le domaine public artificiel, le financement des investissements à réaliser.

En outre, de tels droits ne dispensent en rien le porteur de projet de respecter les dispositions relatives à la protection de l'environnement (étude d'impact, mesures d'évitement, mesures compensatoires) dans lequel s'inscrit son projet.

L'octroi de droits réels de dispense pas non plus le titulaire de la concession de construire son installation dans les conditions prévues par l'arrêté de concession. Cette autorisation reste en outre précaire et révoquable à tout moment.

Mise en œuvre :

Le SER propose de prévoir une exception à l'article L.2122-5 du CGPPP en ajoutant, à sa suite, un nouvel article L.2122-5-1 ainsi rédigé :

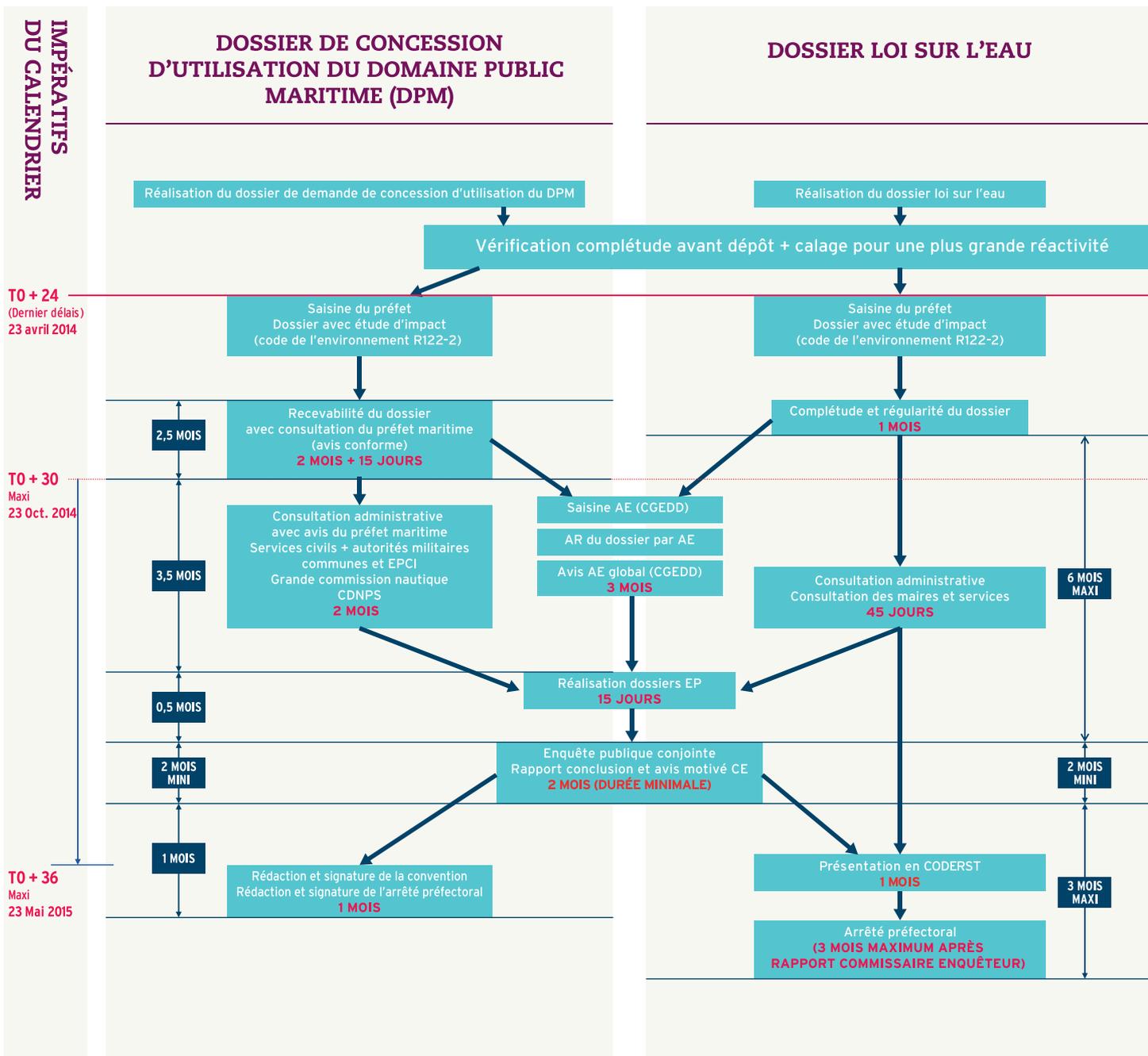
Article L.2122-5-1 : « Par exception aux dispositions de l'article L.2122-5, les dispositions de la présente sous-section sont applicables aux occupations du domaine public maritime faisant l'objet de convention d'utilisation du domaine public maritime naturel autorisant la construction et l'exploitation d'une installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable et de ses équipements ».

Type de mesure : législative

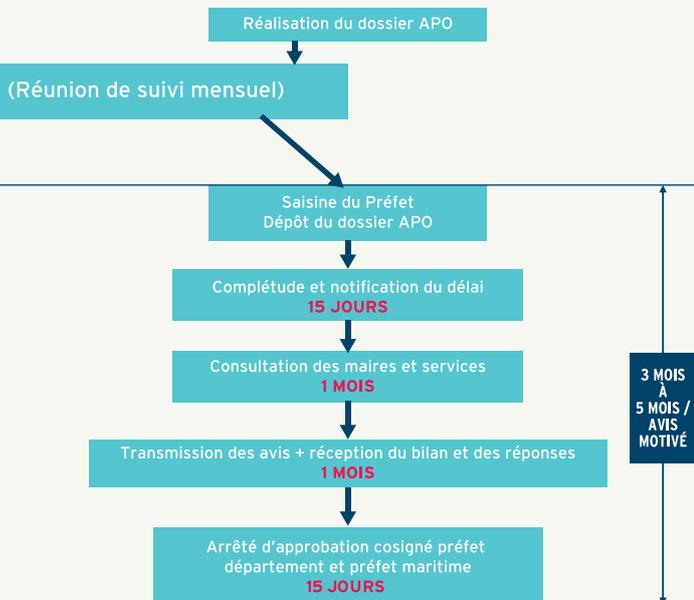
Imp : 3 - Fac : 2

Étude de cas :

Logigramme simplifié des procédures pour le parc éolien offshore de Saint-Brieuc



DOSSIER D'APPROBATION DU PROJET DES OUVRAGES (APO) DE RAGCORDEMENT APPARTENANT AU PRODUCTEUR (ART 24 DU DÉCRET 2011-1697)



Légende

X MOIS	Délai nécessaire à une phase d'instruction
DPM :	Domaine Public Maritime
EPCI :	Établissement Public de Coopération Intercommunales
CDNPS :	Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites
AE :	Autorité Environnementale
CGEDD :	Domaine Public Maritime
EP :	Enquête publique
CE :	Commission d'enquête / Commissaire enquêteur
CODERST :	Comité Départemental des Risques Sanitaires et Technologiques
APO :	Approbation du Projet des Ouvrages

Synthèse des propositions

TYPE : Réglementaire (R),
Législatif (L), Autre (A)

IMPORTEANCE
FACILITE DE MISE EN ŒUVRE

PROPOSITION			
<i>Premier axe :</i> Simplifier les procédures d'autorisation des projets			
1 • Etendre la dispense d'autorisation d'exploiter à certaines installations marines	R	3	5
2 • Supprimer la procédure d'approbation du projet d'ouvrage pour les installations marines utilisant les énergies renouvelables	R	2	4
3 • Clarifier le régime d'autorisation pour l'utilisation de l'énergie des marées	L	3	3
4 • Adapter le régime de l'archéologie préventive en mer	R	2	2
5 • Généraliser la mise en place des « instances d'information et de suivi des projets »	A	4	4
6 • Prévoir la consultation du CODERST avant la réalisation de l'enquête publique	R	1	3
7 • Maintenir le délai de recours des tiers contre les autorisations au titre de la loi sur l'eau dans des proportions raisonnables	L	5	3
8 • Créer une procédure dédiée aux EMR dans le code de l'énergie	L+R	5	1
<i>Deuxième axe :</i> Préciser et améliorer les modalités de la participation du public			
1 • Préciser la définition, la portée, le champ et les modalités d'application du principe de participation du public	L	5	2
2 • Assurer de façon efficace et opportune la participation du public sur la planification et le développement des projets d'énergies marines renouvelables			
Prévoir les modalités selon lesquelles les objectifs en matière d'EMR sont fixés dans la SNML	R	3	3
Préciser dans le code de l'environnement que le DSF fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs de développement des EMR	R	4	3
Adapter les modalités de consultation du public en amont du dépôt des demandes d'autorisation	L	4	3
<i>Troisième axe :</i> Anticiper et faciliter le raccordement des parcs			
1 • Anticiper et planifier le raccordement au réseau des projets dans le cadre d'une stratégie de déploiement des énergies marines	A	5	2
2 • Permettre le passage de canalisations privées dans les espaces remarquables pour les projets de production d'énergie marine	L	4	4
3 • Préciser le périmètre de l'exemption de formalités au titre du Code de l'urbanisme pour ce qui concerne la partie terrestre du raccordement des parcs	L	3	4
4 • Réduire la durée nécessaire à l'obtention d'une autorisation de raccordement au réseau de distribution pour les projets de faible puissance	A	4	2
Autres dispositions			
Permettre la constitution de droits réels sur le domaine public naturel	L	3	2

Légende :

Importance (Imp) : 1 à 5 = De la moins à la plus importante

Facilité de mise en œuvre (Fac) : 1 à 5 = De la plus complexe à la plus facile.