

Loi climat et écologie 2021 suite à la convention citoyenne

—

Libérer le potentiel des moulins, étangs, canaux et plans d'eau pour la transition écologique et l'économie locale

Débloquer les freins administratifs qui paralysent leurs valorisations

Suite à l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat, les parlementaires vont être amenés à examiner un projet de loi qui engage résolument la France dans la voie de la transition énergétique et écologique. Ce projet de loi tel qu'il a été présenté par le gouvernement comporte des évolutions sur les hydrosystèmes (article 19) comme sur les énergies renouvelables (articles 21, 22, 23)

Notre coordination nationale rassemble une centaine d'associations et syndicats impliqués dans ce défi à travers la vie des rivières et plans d'eau où nous intervenons. Dans ce document, nous proposons **des réformes précises du droit de l'énergie et de l'environnement** qui sont de nature à améliorer la situation sur le terrain en évitant des blocages administratifs écologiquement et économiquement contreproductifs.

Nous espérons que les parlementaires porteront ce sujet et nous sommes à leur disposition pour tout renseignement complémentaire.

Votre contact national

Albert HIGOUNENC

Coordinateur national CNERH

Ingénieur des Mines

Ancien Président de la communauté de communes d'ARBOIS

Responsable des relations avec le parlement

06 82 69 98 18

a.higounenc@orange.fr

Protéger les retenues et canaux comme puits carbone, ressources en eau et réservoirs de biodiversité

L'enjeu : De très nombreux travaux scientifiques montrent que les retenues, plans d'eau, lacs, étangs, canaux biefs, apportent des services écosystémiques aujourd'hui indispensables. Les ouvrages assurent préservation de l'eau à l'étiage, régulation de crue, dépollution locale par épuration, réservoir de biodiversité, puits carbone, agrément paysager, énergie bas-carbone, alimentation des nappes et zones humides. La Coordination Nationale Eau et Rivières Humaines a publié récemment une synthèse de plus de 100 publications de recherche qui confirment l'existence de ces services. Or, ces écosystèmes d'origine humaine toujours de petites tailles sont mal protégés par le droit, contrairement aux plus grands comme ceux résultant de la présence d'un grand barrage. Ils sont détruits sans aucune étude d'impact, d'une part car leur utilité écologique est ignorée, et d'autre part, en raison de mauvaises interprétations d'autres dispositions du droit (par exemple, la restauration de la continuité écologique, que certains interprètent à tort comme un objectif de retour à une « rivière sauvage »).

Notre proposition : enrichir l'article L 211-1 du code de l'environnement, qui définit l'intérêt général à travers la « gestion équilibrée et durable de l'eau », afin d'étendre expressément la protection de la loi à ces milieux.

Exemple d'évolution possible (ajout en rouge à l'article dans sa version actuelle) :

I.-Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; ; on entend par écosystème aquatique tous les milieux en eau de manière régulière, incluant ceux créés par l'activité humaine dont les services rendus à la société et à l'environnement doivent être évalués et préservés ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, d'origine naturelle ou humaine, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année (...)

Les modifications proposées sur la définition des milieux aquatiques et des zones humides intègrent le fait que beaucoup de ces milieux sont d'origine humaine, ce qui n'empêche pas leur rôle écologique. Cette formulation améliore la protection de sites, elle oblige les propriétaires et les gestionnaires à un devoir de responsabilité et de vigilance dans la protection de ces sites.

Rendre effective l'exemption de continuité écologique votée en 2017, relancer vigoureusement la petite hydro-électricité en autoconsommation et injection

L'enjeu : lors du vote de la loi n°2017-227 du 24 février 2017 (art. 15), les députés et sénateurs ont créé l'article L-214-18-1 du code de l'environnement, qui prévoit l'exemption des obligations de continuité écologique pour les moulins équipés en vue de produire de l'électricité. Or, depuis le vote de cette loi, l'administration en donne une interprétation complexe, variable selon les départements, et surtout contraire à l'esprit des débats parlementaires de l'époque. En effet, l'administration considère que l'exemption vaut pour les seuls moulins stricto sensu (et non par exemple pour des forges, des usines à eau, des étangs qui peuvent aussi produire) et elle estime que l'exemption s'applique au moulin qui avaient déclaré une production avant la loi. Or, les parlementaires ont souhaité bien sûr inclure les projets d'équipement hydro-électriques, puisque la loi de 2017 visait à favoriser le développement l'autoconsommation dans tous les territoires.

Notre proposition : réécrire l'article L 214-18-1 du code de l'environnement, afin de lever les ambiguïtés sur l'état d'esprit du législateur, d'apaiser et clarifier les rapports avec l'administration, d'inciter fortement à équiper les ouvrages hydrauliques en production électrique bas-carbone.

Exemple d'évolution possible (version actuelle, puis version modifiée) :

Actuel : *Les moulins à eau équipés par leurs propriétaires, par des tiers délégués ou par des collectivités territoriales pour produire de l'électricité, régulièrement installés sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux mentionnés au 2° du I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées au même 2°. Le présent article ne s'applique qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.*

Modifiée : *Les ouvrages hydrauliques fondés en titre ou sur titre équipés par leurs propriétaires, par des tiers délégués ou par des collectivités territoriales pour produire de l'électricité, régulièrement installés sur les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux mentionnés au 2° du I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées au même 2°. Le présent article ne*

*s'applique qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables. **Le présent article concerne aussi bien les ouvrages déjà producteurs que les ouvrages déposant un projet de production à l'autorité administrative.***

La première modification (« **ouvrages fondés en titre ou sur titre** ») permet d'inclure tous les ouvrages anciens, qu'ils soient moulins, forges, étangs etc. pourvu qu'ils puissent produire de l'énergie. Leur ancienneté (« fondés en titre ou sur titre » signifiant qu'ils ont au moins un siècle, souvent beaucoup plus) est gage d'intégration paysagère et écologique.

La suppression de « **régulièrement** » prévient une redondance et une nouvelle matière à interprétation administrative hasardeuse : à partir du moment où l'ouvrage est autorisé (fondé en titre ou sur titre), sans annulation de son autorisation par arrêté préfectoral, il est réputé régulièrement installé.

La dernière modification lève tout doute sur le fait que cet article de loi s'applique aussi à une production en « **projet** », pourvu que le projet soit effectivement connu des services du préfet.

Il est à noter que si la continuité écologique n'est plus obligatoire, elle est toujours possible sur une base volontaire, grâce à l'action des EPAGE en charge de la GEMAPI et des propositions de l'agence de l'eau.

Accélérer et apaiser la continuité écologique sur les ouvrages non-producteurs

L'enjeu : la réforme de la continuité écologique des cours d'eau (classement en liste 2, article L 214-1 code de l'environnement) a fait apparaître depuis 10 ans de nombreuses tensions, observées dans plusieurs rapports parlementaires, dans deux rapports d'audit du CGEDD (2011, 2016), dans plusieurs décisions du conseil d'Etat aux dépens du ministère de la transition écologique et solidaire. Pour y répondre, le gouvernement a lancé en 2018 un plan pour une politique apaisée de continuité écologique. Or ce Plan fait apparaître un problème et une lacune.

Le problème : l'administration a défini une liste d'ouvrages prioritaires sur lesquels elle concentre des moyens humains et financiers. Or, pour autant, le délai prévu par la loi (aménagement avant 2017-2018, délai prorogé une fois) doit être respecté. Ce ne sera pas le cas puisque l'administration reconnaît que 70% des ouvrages classés en liste 2 sont orphelins de solution, et que la priorisation de 2019-2020 ne permettra que d'en traiter une partie. Pour éviter un vide juridique, la loi doit donc acter cette réalité. **La lacune** : le principal problème est le financement des dispositifs de continuité écologique, totalement hors de portée des particuliers et des petits exploitants par rapport à un enjeu écologique souvent dérisoire. Or, les agences de l'eau ne financent à 90% que les projets de destructions des ouvrages (non prévues dans la loi) et à un taux bien inférieur les dispositifs de franchissement (passes à poissons, rivières de contournement etc). Cette distorsion de financement pousse à l'effacement des ouvrages et donc des services écosystémiques évoqués précédemment, ainsi que le potentiel de production d'énergie renouvelable.

Notre proposition : réécrire l'article L 214-17 du code de l'environnement, afin d'éliminer le vide juridique né des ouvrages prioritaires et d'orienter les financements des agences de l'eau sur les ambitions du législateur en 2006.

Exemple d'évolution possible (version actuelle, puis version modifiée) :

Actuel :

II.-Les listes visées aux 1° et 2° du I sont établies par arrêté de l'autorité administrative compétente, après étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau visés à l'article L. 211-1. Elles sont mises à jour lors de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usages.

III.-Les obligations résultant du I s'appliquent à la date de publication des listes. Celles découlant du 2° du I s'appliquent, à l'issue d'un délai de cinq ans après la publication des listes, aux ouvrages existants régulièrement installés. Lorsque les travaux permettant l'accomplissement des obligations résultant du 2° du I n'ont pu être réalisés dans ce délai, mais que le dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de changement de modalités de gestion de l'ouvrage a été déposé auprès des services chargés de la police de l'eau, le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant de l'ouvrage dispose d'un délai supplémentaire de cinq ans pour les réaliser.

Le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et l'article L. 432-6 du présent code demeurent applicables jusqu'à ce que ces obligations y soient substituées, dans le délai prévu à l'alinéa précédent. A l'expiration du délai précité, et au plus tard le 1er janvier 2014, le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 précitée est supprimé et l'article L. 432-6 précité est abrogé.

Les obligations résultant du I du présent article n'ouvrent droit à indemnité que si elles font peser sur le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage une charge spéciale et exorbitante.

Modifiée :

II.-Les listes visées aux 1° et 2° du I sont établies par arrêté de l'autorité administrative compétente, après étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau visés à l'article L. 211-1. ~~Elles sont mises à jour lors de la révision des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usages.~~ Les rivières et tronçons de rivières classés comme « prioritaires » par l'autorité administrative forment la liste de rivières et tronçons de rivières classées au sens du 2° du I du présent article. Les listes sont révisées par les préfets de bassin pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usages, après concertation.

III.-Les obligations résultant du I s'appliquent à la date de publication des listes. Celles découlant du 2° du I s'appliquent, à l'issue d'un délai de cinq ans après la publication des listes, aux ouvrages existants régulièrement installés. Lorsque les travaux permettant l'accomplissement des obligations résultant du 2° du I n'ont pu être réalisés dans ce délai, mais que le dossier relatif aux propositions d'aménagement ou de changement de modalités de gestion de l'ouvrage a été déposé auprès des services chargés de la police de l'eau, le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant de l'ouvrage dispose d'un délai supplémentaire de cinq ans pour les réaliser. Ces délais renouvelables s'appliquent aux rivières et tronçons de rivière prioritaires au sens défini dans le II du présent article.

Le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique et l'article L. 432-6 du présent code demeurent applicables jusqu'à ce que ces obligations y soient substituées, dans le délai prévu à l'alinéa précédent. A l'expiration du délai précité, et au plus tard le 1er janvier 2014, le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 précitée est supprimé et l'article L. 432-6 précité est abrogé.

Les obligations résultant du I du présent article ouvrent droit à indemnité si elles font peser sur le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage une charge spéciale et exorbitante. Les propriétaires et les exploitants de site de puissance inférieure à 150 kW sont exemptés de toute charge de conception et création des dispositifs de continuité écologique, mais ils sont soumis par la suite à l'obligation d'entretien par eux-mêmes ou des tiers désignés par eux-mêmes de ces dispositifs.

Les trois premières modifications actent la création de rivière « prioritaires » décidée par le gouvernement en 2018 et lui donne une consistance légale qu'elle n'a pas aujourd'hui : celles-ci deviennent la liste 2 opposable au plan du droit. Du même coup, les délais légaux ne s'appliquent qu'à cette révision de priorité. Les préfets de bassin doivent s'assurer de la mise à jour des listes 2, qui n'est pas forcément liée aux révisions de SDAGE.

La dernière modification précise que les charges de création dispositifs d'intérêt général de continuité écologique ne peuvent incomber à des particuliers ou à des producteurs modestes, au vu de leur cout qui parfois excèdent la valeur du bien immobilier lui-même. Le seuil de 150 kW est retenu en référence à l'article du code de l'énergie : « Les installations hydrauliques autorisées à la date du 18 octobre 1919 et dont la puissance ne dépasse pas 150 kilowatts demeurent autorisées conformément à leur titre et sans autre limitation de durée que celle résultant de la possibilité de leur suppression dans les conditions fixées au titre 1er du livre II du code de l'environnement. » En revanche et bien naturellement, il est précisé que cette exemption des coûts de chantier n'entraîne pas l'exemption du suivi et de l'entretien du dispositif créé.

Intégrer l'autoconsommation hydro-électrique dans « les énergies renouvelables par tous et pour tous »

L'enjeu : L'équipement hydro-électrique de moulins présents sur les cours d'eau jouit d'une forte popularité en particulier dans les communes rurales qui comportent souvent plusieurs sites potentiels et chez des particuliers pouvant développer de l'autoconsommation ou des contrats de petites injections à moins de 36 KVA (dizaines de milliers de sites équipables en France). Cette énergie bas-carbone et locale apporte une contribution non négligeable à la transition énergétique et le projet de PPE 2019-2028 a prévu un volet de ré-équipement des ouvrages déjà en place, ce qui ne crée pas d'impacts sur les rivières. Mais aujourd'hui, ces petites puissances sont négligées dans les textes de planification de l'eau comme les SDAGE et rencontrent divers obstacles dans les instructions administratives.

Notre proposition : Afin de favoriser la relance hydro-électrique des moulins, forges et autres ouvrages autorisés présents sur les rivières, plusieurs dispositions législatives permettraient d'améliorer la doctrine publique. Ces propositions n'ajoutent aucun coût public, elles visent à clarifier le droit et simplifier la relance des moulins.

Exemple d'évolution possible de l'article L 211-1 code environnement :

I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

(...)

*5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource, **incluant l'autoconsommation des petites puissances hydro-électriques** ;*

La précision du 5° aliéna I sur l'autoconsommation et les petites puissances hydro-électriques vise à sanctionner une réalité : l'immense majorité du potentiel de la petite hydro-électricité relève de sites de moins de 36 kW, très nombreux en France (dizaines de milliers, notamment les moulins), surtout dans les têtes de bassins versants où ils représentent une puissance intéressante par rapport à la faible démographie. Cet amendement vise aussi à la clarifier la doctrine publique : **les services de l'État ne tiennent pas aujourd'hui un discours clair et cohérent sur le sujet**, certains sites ayant des encouragements et d'autres non, dans des conditions pourtant tout à fait similaires. Il appartient donc d'affirmer que, comme pour le solaire, le biogaz ou d'autres sources d'énergie, même les petites puissances hydro-électriques sont d'intérêt dans le cadre de la transition bas carbone.

Exemple d'évolution possible de l'article L 212-1 code environnement :

(...)

*IX. – Le schéma directeur détermine les aménagements et les dispositions nécessaires, comprenant la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique adoptés mentionnés à l'article L. 371-3 ou les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionnés à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et milieux aquatiques, pour atteindre et respecter les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées aux IV à VII. **Le schéma directeur définit le potentiel énergétique total lié à l'eau qui peut être mobilisé dans le cadre des objectifs de la transition bas carbone, incluant les sites à potentiel d'autoconsommation énergétique. Il indique à chaque révision la progression de l'exploitation de ce potentiel.** En particulier, le schéma directeur identifie les sous-bassins ou parties de sous-bassins dans lesquels une gestion coordonnée des ouvrages, notamment hydroélectriques, est nécessaire.*

Le SDAGE est l'outil principal de la planification dans le domaine de l'eau. La mise en cohérence des objectifs écologiques, hydrologiques et énergétiques doit être assurée à ce niveau de la programmation, **en incluant des estimations du potentiel énergétique total de chaque bassin hydrographique. Cela sans limite de puissance donc avec l'autoconsommation de tous les sites existants qui sont déjà répertoriés dans le référentiel des obstacles à l'écoulement (ROE)** de l'OFB.

Ce point est important : les précédentes estimations des SDAGE avaient exclu sans raison particulière les puissances de moins de 100 kW, soit 95 % de sites hydrauliques que l'on peut équiper aujourd'hui. C'est un non-sens énergétique et économique : on doit au contraire étudier les opportunités sur tous les sites qui existent déjà (et qui ne créent donc pas de nouveaux impacts puisqu'ils sont en place). Ces sites se comptent en dizaines de milliers, et ne sont pas un enjeu négligeable.

Cette mesure permettra de **disposer d'une bonne appréciation des potentiels hydro-électriques par grand bassin, de rendre la petite hydro-électricité conciliable avec les autres objectifs quantitatifs et qualitatifs de gestion de la ressource en eau, de phaser le SDAGE avec d'autres outils comme les SRCAE, les SRADDET** afin d'éviter des complexités réglementaires dans la gestion des projets et de **garantir la conciliation des enjeux de programmation publique.**

Nous ne pouvons avoir des planifications de l'énergie qui favorisent l'hydro-électricité et des planifications de l'eau qui l'ignorent, la contrarient et la découragent : l'unité des planifications doit se faire sur la priorité de la transition énergétique, dans le cadre associé d'une compatibilité avec les enjeux écologiques et de biodiversité (déjà prévus par les autres dispositions du code de l'environnement).