



N° 2332

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2019.

PROPOSITION DE LOI

visant pérenniser le secteur de la petite hydroélectricité,

(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

Barbara BESSOT BALLOT, Danielle BRULEBOIS, Sarah EL HAÏRY, Mireille ROBERT, Bruno MILLIENNE, Jacques MARILOSSIAN, Stéphane TROMPILLE, Yves DANIEL, Bertrand SORRE, Frédérique LARDET, Grégory BESSON-MOREAU, Claire O'PETIT, Jean-Luc LAGLEIZE, Jean-Pierre CUBERTAFON, Yannick KERLOGOT, Jean-Michel JACQUES, Florence LASSERRE-DAVID, Patrice PERROT, Pierre CABARÉ, Catherine KAMOWSKI, Xavier BATUT, Martine LEGUILLE-BALLOY, Thomas GASSILLOUD, Éric ALAUZET, Philippe LATOMBE, Béatrice PIRON, Olivier GAILLARD, Typhanie DEGOIS, Denis SOMMER, Jean-Michel MIS, Sandrine LE FEUR, Alain PEREA, Rémy REBEYROTTE, Jean-Bernard SEMPASTOUS, Pascale FONTENEL-PERSONNE, Fadila KHATTABI, Didier MARTIN, Cendra MOTIN, Yannick HAURY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La filière hydroélectrique représente la deuxième source d'énergie française.

Elle totalise 12 % de la production électrique totale, et 49 % de l'énergie renouvelable produite en 2018, faisant donc de cette énergie la première source d'énergie renouvelable en France.

C'est aussi la plus propre en matière d'émission de gaz carbonique.

En effet, les énergies renouvelables n'utilisant pas de combustibles comme l'éolien, le photovoltaïque ou l'hydroélectrique, elles émettent du CO₂ seulement lors de la construction des installations.

Ainsi, par kilowattheure (kWh) produit, un kWh de solaire photovoltaïque émet entre 60 et 150 grammes de CO₂ selon le lieu de fabrication des panneaux photovoltaïques, un kWh éolien 3 à 22 grammes, et 1 kWh d'hydraulique 4 grammes.

La filière hydroélectrique est donc l'énergie renouvelable avec le plus faible impact écologique ; l'émission de gaz à effet de serre intervenant au moment de la réalisation des ouvrages, et de très nombreux ouvrages étant déjà construits et en attente de l'installation d'une turbine, les seuls gaz à effet de serre sont émis uniquement lors de l'entretien des centrales. L'impact est donc relativement faible au regard de l'ensemble de l'impact de l'activité humaine sur l'environnement.

L'énergie hydroélectrique est aussi la plus rentable en matière énergétique, comme le montre le facteur de charge (rapport entre l'énergie électrique effectivement produite sur une période donnée et l'énergie qu'elle aurait produite si elle avait fonctionné à sa puissance nominale durant la même période). Plus la valeur du facteur de charge est élevée, plus l'installation considérée s'approche de sa capacité de production maximale. Ainsi, en 2015, le facteur de charge de l'énergie éolienne était de 24 %, celui du photovoltaïque de 14 %, celui des centrales hydroélectriques au fil de l'eau de 57 %. C'est donc une énergie rentable, notamment par rapport aux autres énergies renouvelables : tant qu'il y a de l'eau, la production de courant est assurée.

D'un point de vue économique, le secteur hydroélectrique représente 12 300 emplois en France en 2016, et un marché de 3,6 milliards d'euros dont 91 millions d'euros liés à l'exportation.

Les emplois et les revenus générés concernent principalement l'entretien du parc électrique existant, le domaine de la recherche et du développement, ainsi que celui de l'ingénierie.

La présente proposition de loi s'attache plus particulièrement à la petite hydroélectricité, afin d'en faciliter le développement sur l'ensemble du territoire.

La petite hydroélectricité comprend les centrales dont la puissance est inférieure à 10 MW. La principale caractéristique de la petite hydroélectricité est qu'elle ne nécessite ni retenues, ni vidanges ponctuelles susceptibles de perturber l'hydrologie, la biologie ou la qualité de l'eau. Outre la protection de la biodiversité, ces centrales protègent aussi la faune piscicole, notamment avec l'utilisation de nouvelles générations de turbines qui, avec des pales très larges, permettent le passage des espèces piscicoles.

Les petites centrales évitent ainsi les principaux inconvénients des centrales hydroélectriques traditionnelles.

La seconde caractéristique de la petite hydroélectricité réside dans le fait que celle-ci est composée principalement de centrales dites « au fil de l'eau ».

Ces centrales fonctionnent continuellement, et forment un apport stable en énergie.

Elles produisent donc une énergie prédictible. Elles ne sont pas soumises aux variations imprévisibles dues aux aléas climatiques, comme l'énergie solaire ou photovoltaïque.

Aujourd'hui, les centrales au fil de l'eau représentent 26 % de la production hydroélectrique.

Ainsi, comme l'énergie hydroélectrique est, en règle générale, prévisible, elle sert de variable d'ajustement.

En effet, l'offre et la demande électriques doivent toujours être à l'équilibre, puisqu'il n'existe pas de moyens de stocker de l'électricité. Pour parvenir à cet équilibre, EDF utilise le mécanisme d'ajustement, qui

repose sur les barrages avec retenue et sur les centrales thermiques. Or la fermeture des centrales thermiques oblige à anticiper l'avenir.

Dans ce cadre, le nucléaire ne peut assurer ce mécanisme d'ajustement : le changement de la quantité produite devant être quasi instantané, le nucléaire ne peut pas réagir à une soudaine demande d'électricité. Seule une source d'énergie réactive peut assurer cette fonction, d'où le recours actuel aux centrales thermiques et à l'hydroélectricité, notamment par le biais des centrales de lacs.

La petite hydroélectricité contribue ainsi à couvrir la base de notre consommation d'électricité en énergie renouvelable. En fournissant une électricité stable et prévisible, elle s'inscrit comme un complément indispensable des autres énergies renouvelables variables pour sécuriser l'approvisionnement électrique du pays en énergie propre.

Inscrite de longue date dans le paysage énergétique, la petite hydroélectricité se distingue des autres énergies renouvelables pour la durabilité de ses infrastructures.

Les infrastructures ont une durée de vie supérieure à 100 ans, permettant ainsi une succession de plusieurs générations d'exploitants qui produisent encore aujourd'hui une électricité renouvelable. Entretien et rénovation, les petites centrales hydroélectriques représentent aussi un véritable patrimoine à transmettre aux générations à venir.

La petite hydroélectricité, en couvrant tout le territoire de centrales, permettrait un regain de l'emploi dans des secteurs bien souvent en difficulté.

En facilitant et en encourageant la réouverture des petites centrales, cette proposition de loi aura un effet bénéfique pour l'emploi dans des filières très diverses : fabricants d'alternateurs et de turbines, entreprises du bâtiment, cabinets d'études et nouveaux gestionnaires de centrales... participeront directement ou indirectement à ce regain d'activité, tout comme la maintenance des futurs sites, qui nécessitera l'embauche de nouveaux employés.

Les avantages et bénéfices de l'hydroélectricité, grande ou petite, ont été bien pris en compte par le Gouvernement. La petite hydroélectricité fait par ailleurs l'objet, au même titre que les autres filières renouvelables, d'un soutien au développement via l'arrêté du 13 décembre 2016 fixant les conditions d'achat et du complément de rémunération pour l'électricité

produite par les installations utilisant l'énergie hydraulique des lacs, des cours d'eau et des eaux captées gravitairement, et via des appels d'offres périodiques lancés par le ministère de la transition écologique et solidaire.

Le développement de la production hydroélectrique est aussi prévu par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) publiée en 2016, qui a ainsi fixé un objectif d'augmentation de 500 à 750 MW de la puissance installée à l'horizon 2023.

Par ailleurs, ont été lancés le 17 janvier 2018, sous l'égide de la commission nationale du débat public, les premiers travaux préparatoires au débat public sur la révision de la PPE pour les périodes 2018-2023 et 2024-2028, afin d'actualiser et de prolonger ces objectifs.

Ainsi, dans le cadre de la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour la période 2019-2028, un projet a été publié en janvier et prévoit l'objectif d'augmenter le parc de l'ordre de 200 MW d'ici 2023 et de 900 à 1200 MW d'ici 2028. Pour ce faire, le ministère de la transition écologique et solidaire a eu recours à des appels d'offre.

Lancé en 2016, le premier appel d'offre avait pour objectif la construction de nouvelles centrales, la remise en fonctionnement de moulins et de barrages déjà existants. L'appel d'offre, qui comprend des critères environnementaux stricts, a été un réel succès, avec 19 lauréats.

Un second appel d'offre a été lancé pour la période 2017-2020, ce qui démontre la volonté du Gouvernement de poursuivre sur cette voie et de développer la petite hydroélectricité.

L'objectif de la présente proposition de loi est de poursuivre cette volonté gouvernementale de développer l'énergie hydroélectrique et de l'étendre au-delà des objectifs de l'appel d'offre, 105 MW pour la période 2017-2020, pour atteindre, voire même dépasser les objectifs ambitieux fixés par le PPE de 2016 d'une augmentation de 705 MW d'ici 2023.

Néanmoins, au-delà de la volonté confirmée du gouvernement de développer l'hydroélectricité et de mettre en lumière tous ses avantages, de nombreux freins subsistent au développement de la filière, notamment d'ordre réglementaire.

La filière hydroélectrique est en effet soumise à un cadre très réglementé : la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006.

Cette loi classe les cours d'eau en deux listes :

- la liste 1, d'une part, à préserver le bon état écologique des cours d'eau et des réserves biologiques, avec une protection des poissons migrateurs.

- La liste 2 comprend, d'autre part, les cours d'eau pour lesquels il est nécessaire de restaurer l'état biologique des rivières, pour assurer un transport des sédiments suffisant et la circulation des poissons migrateurs.

La construction de tout nouvel ouvrage dans une rivière de liste 1 est interdite.

Pour les ouvrages situés sur un cours d'eau classé en liste 2, des aménagements sont à réaliser pour laisser une libre circulation des poissons et des sédiments.

Pour les acteurs locaux de l'hydroélectricité, la réglementation en vigueur reste contraignante. À titre d'exemple, le classement dans la liste 1 de plusieurs rivières est parfois perçu comme injustifié, comme le précise l'arrêté du 19 juillet 2013 établissant la liste des cours d'eau mentionnée au 1o du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement sur le bassin Rhône-Méditerranée.

Aussi, selon un récent rapport, ce classement empêche près des deux tiers du potentiel de développement de l'énergie hydroélectrique en France.

Il semble alors nécessaire d'adapter ces documents, par exemple à l'aide d'un classement de chaque cours d'eau justifié à l'aide de données scientifiques actualisées.

Le classement en vigueur semble en effet « désarmant » pour les professionnels du secteur.

Ainsi, une rivière peut tout à fait être majoritairement classée en liste 1, à l'exception de quelques kilomètres où se situent d'anciens moulins encore en activité. Le classement peut donc parfois faire preuve d'un manque de cohérence, qu'il convient de rectifier.

L'article 1^{er} vise à actualiser le classement des rivières selon les listes 1 et 2 de l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

Le classement en vigueur des rivières est construit sans analyse des données sur le terrain ; les classements ne sont pas justifiés

scientifiquement par des prélèvements et des études d'impact sur la faune et la flore locale.

Le classement opéré à l'heure actuelle montre que l'administration choisit d'inclure la plupart des cours d'eau en liste 1, rendant de fait impossible la mise en valeur économique des dits cours d'eau.

Cet article vise donc non pas à changer la réglementation environnementale pour les cours d'eau, mais à exiger un classement réaliste qui s'appuie sur des éléments scientifiques fiables. Ainsi seuls seront protégés les cours d'eau qui ont effectivement besoin de protection, les autres cours d'eau pourront être mis en valeur par la remise en état des moulins et canaux.

L'article 2 suggère une modification de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

La première modification vise à soustraire au régime de l'autorisation administrative les travaux qui ne font que déranger l'écoulement des eaux.

Afin d'éviter la paralysie des actions concernant les rivières, il convient de faire confiance aux acteurs locaux en interaction directe avec les cours d'eau.

La seconde modification qui concerne ce même article L. 214-3 concerne la remise en état de centrales hydroélectriques, auparavant soumise au régime de l'autorisation : une procédure longue, complexe, onéreuse et qui, par le biais de la présente loi, serait désormais soumise au régime de la déclaration préalable, si la remise en état entraîne comme aménagement seulement l'entretien courant des canaux, torrents et biefs.

Cette modification permettrait à terme une reprise des moulins et barrages, auxquels il ne manque que l'installation d'une turbine et de l'entretien.

Cette modification permettra alors une remise en fonction de très nombreux moulins et barrages, tout en évitant la procédure d'autorisation administrative.

La rédaction originale de l'article L. 214-6 du code de l'environnement oblige les administrés à informer l'administration de leur activité de production d'énergie en cas de changement de législation.

L'article 3 vise donc à modifier la charge de l'action, et donne la compétence à l'administration d'informer les administrés, si leur activité de production d'énergie fait courir à l'écosystème un danger majeur, et si celle-ci nécessite une interruption de la production au sens de la nouvelle norme écologique.

Cet article vise alors à supprimer une lourdeur administrative imposée aux producteurs d'énergie, en leur donnant davantage de sérénité en cas de changement de législation, tout en poursuivant l'objectif de protéger l'environnement avec une interruption de la production en cas de risque grave pour l'écosystème.

L'article 4 de la présente loi vise à modifier la procédure d'instruction d'une autorisation environnementale régit par l'article L. 181-9 du code de l'environnement.

L'autorisation est délivrée à l'issue de trois étapes :

- l'instruction du dossier ;
- une phase d'enquête publique ;
- puis une phase de décision.

L'enquête publique est la phase la plus longue dans l'instruction de la demande de centrale hydroélectrique. Elle requiert la désignation d'un commissaire enquêteur, sa durée est fixée par l'autorité administrative et elle ne peut être inférieure à 30 jours – elle dure en moyenne de 6 mois à 1 an. Elle est accompagnée d'une étude d'impact et de visites obligatoires d'entretien avec tous les acteurs du projet. L'enquête publique s'avère alors être une étape particulièrement longue avant l'obtention de l'autorisation environnementale.

Elle reste cependant nécessaire en cas de création de nouvelles unités de production *ex nihilo*. Dans le cas où les aménagements ont déjà été réalisés, comme c'est le cas pour de très nombreux moulins et barrages, cette phase représente une lourdeur administrative supplémentaire pour l'exploitant et n'est pas nécessaire. C'est pourquoi nous proposons sa suppression pour les infrastructures existantes. Il reviendra alors à l'administration de laisser ou non se faire la remise en état de moulin.

Dans le cas d'un projet de création d'une nouvelle centrale hydroélectrique qui n'entrave pas l'écoulement de l'eau et ne crée pas de nouvelle voie d'eau, l'enquête publique ne s'avère pas non plus nécessaire.

En effet, si la nouvelle centrale n'entrave pas l'écoulement de l'eau et ne change pas le tracé du lit mineur, la nouvelle centrale ne présente pas de risque pour l'environnement, et l'étape de l'enquête publique est supprimée. Sous le contrôle du juge, l'administration en charge de l'instruction du projet est désignée compétente pour prendre la décision de création ou non d'une nouvelle unité de production.

L'article 5 se veut comme un allègement supplémentaire aux procédures administratives.

L'un des principaux obstacles au développement des petites unités de production d'énergie hydroélectrique, qui pourraient être installées sur chaque cours d'eau du pays et entraîner une importante augmentation de notre production électrique sans pour autant produire de gaz à effet de serre, est le régime actuellement en vigueur de l'entretien des canaux et des rivières, qui bloque partiellement toute action ou qui décourage suffisamment les potentiels exploitants d'installer de telles unités.

Cet article vise donc à permettre aux propriétaires ou aux gestionnaires d'unité de production d'énergie hydroélectrique d'engager des travaux de curage, nécessaires à l'entretien des canaux qui à défaut s'enlisent rapidement, et qui doivent être fait annuellement au même titre que les propriétaires riverains des-dits canaux.

L'article 6 vise à supprimer une partie de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, dans l'objectif de soumettre tous les propriétaires ou exploitants de moulins à la même législation.

Cet article a également pour objectif de mettre en place un régime unique pour tous les exploitants, et non pas seulement ceux qui exploitent depuis la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 : ainsi, les exploitants ne seront plus soumis au changement de décision de l'autorité administrative.

Aussi, par la suppression de la deuxième phrase de l'article L. 214-18-1, les potentiels nouveaux exploitants seront rassurés quant au régime juridique stable appliqué.

L'article 7 vise à une meilleure prise en compte du bilan carbone d'une future centrale hydroélectrique.

Pour ce faire, l'administration devra prendre en compte la quantité d'électricité produite par la centrale hydroélectrique. Elle devra ensuite calculer le montant de CO² qu'une centrale thermique au charbon aurait

émis en produisant la même quantité d'électricité, pour ainsi étudier précisément l'impact sur l'environnement de l'activité de la centrale hydroélectrique.

Cette méthode de calcul permettrait de se rendre compte de la pollution émise, d'une part, par la production d'électricité d'une centrale thermique, et d'autre part, par la production d'électricité d'une centrale hydroélectrique.

Cela permettra ainsi pour l'administration, au moment de délivrer l'autorisation, de prendre en compte l'ensemble des facteurs - à savoir, le gain en CO² rejeté dans l'atmosphère pour la production d'une certaine quantité d'électricité en plus des facteurs déjà observés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 214-17 du code de l'environnement est complété par un V ainsi rédigé :
- ② « V. – Les listes mentionnées au I du présent article sont actualisées tous les deux ans à partir de la nouvelle année suivant la promulgation de la présente loi.
- ③ « Les listes et les choix retenus par l'administration sont justifiés scientifiquement.
- ④ « Tout cours d'eau n'ayant pas reçu une évaluation scientifique est présumé classé dans la liste 2.
- ⑤ Les modalités d'analyses scientifiques sont fixées par décret. »

Article 2

- ① L'article L. 214-3 du code l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa du I, les mots : « de nuire au » sont remplacés par les mots : « d'empêcher, de manière ponctuelle ou perpétuelle le »
- ③ 2° Le II est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « La remise en état d'unités de production hydroélectrique, si elles n'entraînent aucun aménagement nécessaire sur les cours d'eau autre que l'entretien courant, est soumise au régime de la déclaration préalable. »

Article 3

Après le mot : « fonctionner », la fin du premier alinéa du IV de l'article L. 214-6 du code de l'environnement est ainsi rédigée : « sauf si l'autorité administrative considère que le fonctionnement des installations ou ouvrages justifierait une mesure prise en vertu du II de l'article L. 214-4 du même code. »

Article 4

- ① L'article L. 181-9 du code de l'environnement est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « En cas de remise en état ou de reprise d'unité de production d'énergie hydroélectrique sans création de nouvelle voie d'eau, de biefs ou de canaux, la phase d'enquête publique dans l'instruction de la demande d'autorisation environnementale est supprimée. »
- ③ « En cas de création d'une nouvelle unité de production d'énergie hydroélectrique, la phase d'enquête publique dans l'instruction de la demande d'autorisation environnementale est supprimée, à condition que la création de l'unité n'entraîne pas :
- ④ « – La création d'ouvrage qui entrave l'écoulement de l'eau, à l'exception de la turbine
- ⑤ « – La création d'ouvrage changeant le lit mineur de la rivière ou du torrent ou créant une nouvelle voie d'eau. »

Article 5

À l'article L. 215-14 du code de l'environnement, après le mot : « riverain », sont insérés les mots : « et le propriétaire ou gestionnaire d'unité de production hydroélectrique ».

Article 6

La deuxième phrase de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement est supprimée.

Article 7

- ① Après le 5° de l'article L. 311-5 du code de l'énergie, il est inséré un 6° ainsi rédigé :
- ② « 6° Le bilan de l'impact écologique de toute nouvelle installation doit prendre en compte l'énergie potentiellement produite et qui participera à la réduction de la production d'énergie à partir de centrales thermiques. »