

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse du projet de cartographie de l'éolien en Wallonie

Janvier 2014

Administrateur délégué : Richard Miller
Directrice : Laurence Glautier
Directeur scientifique : Corentin de Salle

Les analyses du Centre Jean Gol sont réalisées chaque année par une équipe de chercheurs dans le cadre de diverses thématiques correspondant aux interrogations, interpellations et suggestions de son public. Consacrées à des sujets pointus ou à des problèmes d'actualité, elles se veulent des outils de réflexion et d'information mais également des pistes de solution permettant à son public de mener à bien ses actions sur le terrain.

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjg@cjg.be

Analyse du projet de cartographie de l'éolien en Wallonie

Par décision du 11 juillet 2013, le Gouvernement wallon a adopté provisoirement la carte positive de référence traduisant le cadre de référence éolien actualisé associée à un productible minimal par lot permettant de développer le grand éolien à concurrence d'un objectif de 3.800 GWh à l'horizon 2020.

Cette décision modifie la décision du 21 février 2013 suite au rapport sur les incidences environnementales et suite aux avis préalables des communes récoltés durant la pré-consultation effectuée en avril 2013.

Avant de procéder à l'adoption définitive de cette carte, le Gouvernement organise une enquête publique ainsi qu'une deuxième consultation communale. Cette enquête publique est organisée du 16 septembre au 30 octobre 2013. Par ailleurs, le délai de la consultation communale court jusqu'au 15 novembre 2013.

Pour mémoire, un avant-projet de cartographie avait été adopté le 21 février 2013 par le Gouvernement wallon. C'est sur cette base que les communes avaient remis leur avis en avril dernier. Le projet de carte tel qu'adopté provisoirement par le Gouvernement wallon en date du 11 juillet 2013 diffère du document datant du 21 février 2013. Les évolutions principales sont les suivantes :

- L'objectif politique de productible éolien d'ici 2020 est de 3.800 GWh (au lieu de 4.500 GWh précédemment) ;
- Le découpage de la Wallonie en 30 lots (au lieu de 50 lots précédemment) ;
- La distance minimale entre les éoliennes et l'habitat est dorénavant de 600 mètres (au lieu de 450 mètres auparavant) ;
- La prise en charge de différents aspects supplémentaires liés à la biodiversité suivant les recommandations du rapport sur les incidences environnementales ;
- La lisibilité de la carte est plus aisée. Par exemple, sur le site web référencé (www.spw.wallonie.be:DG04/eolien), chaque entité communale peut être cartographiée.

La présente note livre une analyse critique de la démarche gouvernementale et propose quelques pistes de réflexions. Elle ne vise pas l'exhaustivité et se limite à une analyse d'ordre régional (et non local). L'objectif de cette note d'analyse du Centre Jean Gol est de permettre aux mandataires communaux de traduire les enjeux liés au déploiement éolien en Wallonie et de les aider dans leur appréciation à donner quant à ce projet de carte émanant du Gouvernement wallon. Nous incitons cependant les mandataires communaux à s'approprier pleinement ce document et à remettre un avis circonstancié touchant directement leur territoire communal.

I – Les objectifs européens d'énergie renouvelable

L'Union européenne s'est engagée sur la scène internationale à réaliser d'ici 2020 une réduction de 20 % de ses émissions de CO₂. Dans ce cadre, l'Union européenne a lancé un programme ambitieux de promotion des énergies renouvelables (SER) avec comme objectif de produire pour l'échéance 2020 un quota européen de 20 % d'énergie verte.

En 2009, la Directive européenne 2009/28/CE a traduit cet objectif de 20 % d'énergie renouvelable en 2020 pour l'ensemble des Etats membres. Pour la Belgique, le quota à atteindre est de 13 %.

Afin d'expliquer à la Commission européenne comment la Belgique allait atteindre cet objectif de 13%, notre pays a rédigé en novembre 2010 un « *Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables* ». Dans ce plan, le fédéral et les régions se sont mis d'accord pour atteindre cet objectif de la manière suivante :

% Objectif 2020

SER – Chauffage et refroidissement 11,9 %

SER - Transport 10,14 %

SER - Electricité 20,9 %

Total 13 %

Le vecteur « électricité » représente un axe important de la politique belge de promotion des énergies renouvelables. En 2020, la Belgique devra donc atteindre un quota d'électricité verte à hauteur de **20,9 %**.

La répartition de l' « effort » intra-belge entre le fédéral et les régions (appelé dans le jargon le « *burden sharing* ») établissant les responsabilités de chacune des entités du pays n'a – à ce jour – pas encore été établie. Les discussions sont toujours en cours entre le fédéral et les trois régions.

Il paraît évident que faute d'un « *burden sharing* » clairement tranché entre le fédéral et les régions, les chiffres à atteindre pour chaque entité restent assez hypothétiques. En effet, qui du fédéral et des régions prendra en charge quoi et à quelle hauteur ?... A titre d'exemple, la part de l'éolien off-shore en Mer du Nord représente un enjeu majeur pour la Wallonie. Quelle sera la « *part wallonne* » de cette production ? Pour mémoire, le productible offshore belge d'ici 2020 pourrait atteindre plus de 9.000 GWh.

II – Les objectifs wallons d'électricité verte

Le Gouvernement wallon n'a pas attendu la fin des négociations sur la répartition intra-belge de l' « effort » prescrit par l'Union européenne pour se fixer ses propres quotas. En effet, le 1er mars 2012, sous l'égide du Ministre wallon de l'Energie, le Gouvernement a fixé un quota d'électricité verte à hauteur de **37,9 %** d'ici 2020.

Ce quota est la clé de voute du système des « certificats verts » (CV). Pour mémoire, les fournisseurs d'électricité doivent rendre annuellement à la CWaPE (Commission wallonne pour l'énergie) un nombre de certificats verts correspondant au quota wallon imposé d'électricité verte. Par exemple, pour 2012, les fournisseurs ont dû rendre à la CWaPE près de 3.000.000 de CV correspondant à un quota d'électricité verte fixé à 15,75 %. Aux fournisseurs de facturer bien entendu cette charge sur les consommateurs wallons.

L'électricité verte a un coût réel pour le consommateur. Ce coût était de quelques euros en 2003 – lors du lancement du système de certificats verts – et sera toujours croissant pour atteindre en 2020 quelques 400 euros en moyenne par ménage.

En synthèse, la Wallonie veut donc faire mieux que nos obligations européennes. Cette volonté

wallonne est critiquable car la politique de promotion de l'électricité verte a bien entendu un coût. Ce coût est directement impacté dans la facture des ménages et entreprises de Wallonie. La compétitivité et le pouvoir d'achat sont en jeu.

III – L'objectif éolien wallon

En sa séance du 25 août 2011, le Gouvernement wallon a fixé les premières balises de sa politique de promotion de l'énergie éolienne à l'horizon 2020.

L'objectif initial était le suivant : 4.500 GWh de production éolienne en 2020. Cela correspondait à la production annuelle issue de +/- 1.000 mâts éoliens. En raison des nombreuses interrogations et critiques des communes wallonnes mais également des acteurs de terrains, le Gouvernement – en sa séance du 11 juillet 2013 – a revu cet objectif à la baisse : **3.800 GWh** d'ici 2020. Soit +/- **750 mâts** éoliens installés en Wallonie d'ici 2020.

Malgré cette diminution, l'objectif reste extrêmement ambitieux, voire déraisonnable. A l'heure actuelle, la Wallonie accueille 273 mâts (l'annexe 3 de la présente note illustre la situation actuelle). Suivant l'objectif assigné par le Gouvernement wallon, d'ici 2020, près de 500 mâts supplémentaires vont être érigés en Wallonie.

Est-ce tenable en termes d'aménagement du territoire et de cadre de vie ? Nous ne le pensons pas. La perspective d'accueillir annuellement plus de 80 éoliennes supplémentaires en Wallonie est-elle raisonnable ? Nous ne le pensons pas.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement wallon compte sur plusieurs outils :

Les « certificats verts »

Sans certificat vert, il n'y aurait pas d'éolienne en Wallonie. Pour chaque MWh produit par une éolienne, un certificat vert est octroyé par la Région wallonne pendant 15 ans. Ce système d'aide se révèle extrêmement intéressant pour les promoteurs éoliens.

L'exemple (non fictif) suivant illustre la situation :

La société X projette d'implanter 6 éoliennes de type RePower 3.2 sur la commune de Y. L'investissement est de l'ordre de 3 millions d'euros par éolienne. La production escomptée pour l'ensemble de ce parc sera de 46.085 MWh par an. La Région wallonne octroiera à ce titre 46.085 certificats verts annuellement au propriétaire de ce parc. En 2012, le prix du certificat vert éolien sur le marché était de 76 euros pièce. Grâce aux certificats verts octroyés, la société X pourra donc compter sur une rentrée financière annuelle de 3.502.460 euros par an pendant 15 ans.

A l'horizon 2020, les certificats verts éoliens wallons pèseront près de 300 millions d'euros par an (pendant 15 ans). Dès lors, la « facture » de l'éolien en Wallonie est de l'ordre de 4,5 milliards d'euros ; à charge du consommateur wallon. Une annonce effectuée en marge du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 précise qu'une diminution du taux d'octroi de certificat vert est envisagée. Le taux d'octroi passerait de 1 CV/MWh à 0,9 CV/MWh. Cette diminution n'est pas attendue avant de nombreux mois.

Malgré cette petite diminution envisagée des aides publiques, nous pensons que l'éolien wallon est « sur-subsidié ». Cet effet d'aubaine offert aux promoteurs éoliens est directement payé par le consommateur wallon.

En termes d'impact sur les tarifs de l'électricité en Wallonie, nous pensons que l'objectif éolien wallon n'est pas raisonnable et met en danger l'attractivité énergétique de la Wallonie. La compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages est en danger.

Le cadre de référence éolien

La Déclaration de Politique Régionale de juillet 2009 avait annoncé l'intention du Gouvernement wallon d'actualiser le « cadre de référence éolien » établi en juillet 2002.

Ce document - confectionné notamment sous l'égide du Ministre Michel Foret – avait été mis en place afin de réguler les premières demandes de permis unique pour l'implantation de parcs éoliens en Wallonie. En 2002, la Wallonie accueillait deux implantations ; l'heure était aux premières expériences. Ce document avait un caractère indicatif et était considéré comme transitoire dans l'attente d'un éventuel cadre organique plus abouti (un décret par exemple).

Avec les années et le développement des techniques d'implantations, la cadre de référence devait subir une actualisation. Adoptée en première lecture le 22 décembre 2011, l'actualisation du cadre de référence fut adoptée « *définitivement* » par le Gouvernement – après consultations – le 21 février 2013. Face aux nombreuses critiques et interrogations des communes et acteurs de terrains, le cadre de référence fut amendé par le Gouvernement en date du 11 juillet 2013. La modification principale est la distance entre les mâts éoliens et l'habitat portée à 600 mètres (au lieu de 450 mètres).

Au regard des enjeux que représente le déploiement éolien en Wallonie, le statut du cadre de référence (indicatif) paraît bien faible. En effet, à l'heure actuelle, seuls le CWATUPE et le décret sur le permis d'environnement régissent l'implantation des éoliennes en Wallonie via l'outil « permis unique ». Depuis de nombreuses années, ce cadre réglementaire est trop léger et ne permet pas une régulation saine et transparente. Exemple manifeste : la règle du premier arrivé, premier servi est toujours de rigueur actuellement. Il est donc urgent de doter la Wallonie d'un cadre décrétale et réglementaire régulant ce phénomène. Ce n'est toujours pas le cas aujourd'hui malgré l'actualisation de ce « cadre de référence ».

Par ailleurs, la problématique des nuisances sonores restent d'actualité. Le cadre de référence élude le problème soulevé par la jurisprudence du Conseil d'Etat ; jurisprudence qui conclut que la norme de bruit inscrite depuis 2002 dans le cadre de référence éolien (45 db) ne respecte pas la réglementation wallonne générale en matière de bruit (40 db). Un arrêté sectoriel en matière de bruit éolien serait en cours de rédaction pour résoudre le problème qui engendre actuellement une situation de blocage (annulations de permis notamment). Le Gouvernement se dirigerait vers une réglementation double : 40 db la nuit et 43 db le jour. A première analyse, cette réglementation ne serait pas de nature à respecter le principe de « standstill » où l'on veut qu'en matière environnementale aucune rétrogradation de la norme n'est permise.

La cartographie positive de l'éolien

Il s'agit d'un nouvel outil planologique confectionné avec l'aide de l'Université de Liège-Gembloux.

Adoptée en première lecture par le Gouvernement wallon le 21 février 2013 et en deuxième lecture le 11 juillet 2013, cette cartographie vise à délimiter le territoire wallon en **30 lots**. Ces 30 lots accueilleront l'objectif éolien wallon de 3.800 GWh d'ici 2020.

Les premières questions à soulever sont les suivantes : à quoi correspond le découpage de la Wallonie en 30 lots ? Quelle a été la méthode choisie pour découper la Wallonie en 30 lots en sachant que certaines communes font partie de plusieurs lots ? Ces questions sont toujours actuellement sans réponse. En effet, bien que le dossier méthodologique tente d'expliquer comment le découpage s'est produit, la démonstration est très confuse.

Par ailleurs, l'explication donnée en février 2013 est identique que celle précisée en juillet 2013. Or, la version fut fondamentalement modifiée vu que l'on passe de 50 à 30 lots.

Deuxièmement, cette cartographie sera l'illustration d'une politique – à définir plus tard... - de concession voire d'expropriation. En d'autres termes, il est prévu l'adoption d'un décret éolien encadrant un système de concession pour attribuer au « meilleur » promoteur le(s) projet(s) à l'intérieur de chacun des lots. Ce décret est annoncé mais est toujours actuellement à l'état d'ébauche.

A l'heure actuelle, peu d'indications sont données quant à la réelle implication de cette carte. A quoi va réellement servir cette carte ? Quelle sera sa portée juridique ? Dans quel but ? Avec quels moyens ? ...

Ces questions fondamentales sont sans réponse. Faute de décret apportant une assise juridique à cette cartographie, nous pensons la méthode choisie par le Gouvernement est aventureuse. En effet, le Gouvernement a initié une procédure de rédaction d'une carte sans avoir la base décrétable pour le faire. Ce processus appelle dès lors les questions suivantes : n'a-t-on pas procédé à l'envers ? N'aurait-on pas dû adopter préalablement un décret éolien précisant le statut juridique des implantations d'éoliennes et ensuite réaliser une cartographie ?

En résumé, nous sommes confrontés à une enquête publique relative à une cartographie mais ni son statut juridique futur, ni les conséquences précises de son adoption future ne sont balisés dans un décret ou un arrêté. C'est aventureux. Nous ne pouvons pas cautionner une telle pratique s'apparentant à acheter un « chat dans un sac ».

En outre, à l'intérieur de chacun de ces lots, plusieurs indicateurs sont à prendre en considération:

- **Le productible** en GWh à atteindre en 2020 pour le lot. En sachant que l'addition des objectifs de chacun des 30 lots correspond à l'objectif régional de 3.800 GWh tel qu'adopté par le Gouvernement le 11 juillet 2013.

Le productible peut être traduit en nombre d'éoliennes à installer. Néanmoins, cette traduction dépend de deux éléments : le potentiel venteux d'un site et le modèle d'éolienne choisi. La question suivante doit être posée : à quoi correspond l'objectif de productible pour le lot considéré ? En d'autres termes, quelle a été la méthode choisie pour découper l'« effort éolien » entre les 30 lots ? Cette répartition de l'« effort éolien » à travers la Wallonie a une portée politique importante car elle conditionne le nombre de mâts à accueillir d'ici 2020 sur le territoire du lot concerné (et donc des communes concernées à l'intérieur du lot).

Quant à la nouvelle « entité administrative » que constituera le lot, une question fondamentale se pose : Quelle sera sa portée juridique (indicative ou réglementaire) ?

Faute d'une réponse claire dans le dossier méthodologique ou les documents mis à disposition pour l'enquête publique, nous ne pouvons cautionner ce procédé.

- Les installations **déjà existantes**. Les parcs éoliens déjà installés ou dont le permis unique a été accepté sont d'ores et déjà inscrits (même les permis uniques querellés devant le Conseil d'Etat...).

Ces inscriptions correspondent-elles à la réalité de terrain ? Des erreurs (ou des anticipations) peuvent être dénoncées çà et là. On pense par exemple au projet de parc éolien de Chastre (Brabant wallon) actuellement toujours en débat mais qui est déjà inscrit sur la carte... Ce type d'« anticipation » est de nature à perturber le processus administratif de ces projets toujours en cours. N'est-ce pas une certaine illustration de la politique du fait accompli ?...

Autre questionnement : En page 57 du dossier méthodologique, il est estimé que le productible des « mâts existants » représente **2.165 GWh**. Ce chiffre paraît infondé. En effet, le dernier rapport de la CWaPE sur le sujet (daté de juin 2013) précise que le productible éolien wallon représente **1.135 GWh**. Comment expliquer cette différence flagrante ? Des précisions devront donc être fournies.

- Les **zones dites « favorables »** inscrites en couleur verte. Ces zones sont considérées comme endroits privilégiés (c'est-à-dire sans trop de contrainte d'habitat, d'infrastructures, de biodiversité, ...) pour accueillir des parcs éoliens. Ces zones sont-elles pertinentes sur le terrain ? Est-ce opportun ou raisonnable d'implanter des mâts éoliens sur ces zones « favorables » ? Juridiquement, est-ce faisable ? La situation de fait rend-elle possible ce type d'implantation ?...

Il est à souligner qu'il n'est aucunement précisé le statut juridique de ces zones dites « favorables ». Ces zones ont-elles une valeur réglementaire ou sont-elles simplement indicatives ? Ici également, cette incertitude juridique ne peut être cautionnée.

Par ailleurs, il paraît évident que certains sites évalués en « zone favorable » posent déjà question. Par exemple, un large site répertorié sur la commune des Honnelles (Hainaut) est en réalité – sur le terrain – répertorié actuellement comme zone de compensation biologique suite à l'implantation du parc éolien de Dour. D'autres exemples peuvent être cités.

- Les **zones blanches**, c'est-à-dire le reste du territoire, sont les zones *a priori* avec trop de contraintes. Dès lors, ces zones sont *a priori* non-indiquées ; l'implantation de mâts éoliens est peu plausible. Néanmoins, selon les propos du Ministre Henry tenus le 6 mars 2013 au Parlement suite à une question de Willy Borsus, ces zones n'excluent pas nécessairement de telles implantations.

Sur base du projet de carte adopté en février 2013, le Gouvernement a commandité un **rapport sur les incidences environnementales**. Ce rapport – rédigé par l'ULg et l'ICEDD – est disponible dans le dossier soumis à l'enquête public. Le document repose sur la carte de février 2013 (et est d'ailleurs daté de « juin 2013 ») alors que la carte soumise à enquête publique date du 11 juillet 2013. A cet égard, il y aurait lieu d'actualiser ce rapport d'incidences environnementales se basant sur le nouvel objectif de 3.800 GWh et sur les différents compléments ajoutés dans la nouvelle mouture de la carte.

Enfin, suite à l'enquête publique et à l'avis rendu par les communes, l'adoption définitive de cette cartographie est prévue pour fin 2013. Une fois cette carte définitivement adoptée, on peut s'interroger sur les suites données par le Gouvernement à cet outil. A quoi va-t-il servir à court terme (en attendant le décret notamment) ? Par exemple, les demandes de permis en cours sont-elles gelées en attente de sa mise en pratique ?...

Le décret éolien

Selon les annonces du Gouvernement wallon, d'ici « *fin 2013* », un décret éolien viendra remplacer le cadre de référence. Il serait articulé autour des principes suivants ; principes adoptés par le Gouvernement le 25 août 2011 :

- Reconnaissance de l'utilité publique pour le productible éolien ;
- Base décrétable de la cartographie éolien ;
- Modalités d'attribution des lots (concessions) ;
- Modalités de participation citoyenne et des pouvoirs locaux ;
- Modalités d'indemnités compensatoires pour le propriétaire et/ou locataire des immeubles concernés.

Annoncé d'ici fin 2013 par le Gouvernement wallon, ce décret ne devrait pas voir le jour avant le printemps 2014 au plus tôt, après adoption définitive au Parlement wallon.

L'échéance électorale du 25 mai 2014 risque de rendre l'adoption de ce décret très hypothétique. Cet élément d'incertitude supplémentaire s'additionne aux nombreuses approximations liées à la méthode choisie par le Gouvernement. Or, faute de décret, aucune perspective claire quant à la politique wallonne de déploiement de l'éolien ne pourra être dégagée. Cela handicape tant les promoteurs éoliens dans leurs perspectives d'investissements en Wallonie que les riverains et propriétaires des parcs éoliens en projet inquiets et demandeurs d'informations claires quant aux implications réelles de ces projets.

IV – Conclusions

Le déploiement de l'énergie éolienne en Wallonie constitue un débat de société à multiples facettes dont notamment :

- Un enjeu d'aménagement du territoire.

Veut-on accueillir 1.000 mâts éoliens en Wallonie d'ici 2020 ? Dans l'affirmative, comment ? Est-ce tout simplement raisonnable ?...

- Un enjeu énergétique

Comment respecter nos engagements internationaux et européens en matière d'énergie renouvelable ? Ne privilégie-t-on pas une filière renouvelable plutôt qu'une autre ? Est-on prêt à payer plus cher son énergie pour promouvoir les filières renouvelables et plus particulièrement pour promouvoir l'éolien en Wallonie ?

- Un enjeu environnemental et patrimonial

Comment préserver notre cadre de vie, notre patrimoine paysager, la biodiversité, ... ? Le développement de l'éolien est-il compatible avec ces aspects ?

- Un enjeu de santé

Certains évoquent des risques éventuels liés à la proximité de centrales éoliennes (bruit, effets stroboscopiques, infrasons,...)

- Un enjeu économique

Comment préserver (et promouvoir) l'attractivité énergétique et économique de la Wallonie ? Le développement de l'éolien participe-t-il à cette attractivité ? La facture d'électricité en 2020 des ménages et entreprises sera-t-elle supportable suite à la « facture de l'éolien » ?

Dans ce contexte, le projet de cartographie proposé par le Gouvernement - à l'initiative des ministres ECOLO de l'Energie et de l'Aménagement du territoire - est stratégique et fortement connoté politiquement. Il appartient maintenant à la population wallonne et aux communes d'avoir un regard critique sur ce projet.

Il s'agit d'un document nouveau ayant des incidences malheureusement très peu explicitées aujourd'hui mais qui seront indéniablement importantes si l'objectif d'accueillir 750 éoliennes d'ici 2020 en Wallonie est maintenu. Les débats relatifs aux élections régionales de 2014 ne manqueront pas de se saisir de ce dossier.

En attendant, la présente enquête publique (et consultation communale) constitue un élément politique important à plusieurs titres :

- La population et les communes sont sollicitées pour « valider » ou non le procédé, pour valider ou non les zones, pour critiquer les délimitations des lots, les objectifs de productible par lot, ... Les citoyens et les autorités communes connaissent leur territoire mieux que n'importe quelle autre autorité publique. Elles ont un important rôle à jouer pour confirmer ou détricoter l'outil projeté.

- Les permis uniques pour des projets éoliens sont régis notamment par l'article 127 du CWATUPE. Dès lors, les communes sont actuellement dessaisies de ces dossiers au profit des fonctionnaire délégué et fonctionnaire technique de la Région wallonne voire – sur recours – du Ministre. Le présent exercice redonne quelque peu la parole aux citoyens et aux communes. Un avis critique et circonstancié aura donc plus de poids qu'un avis de forme d'ordre général.

- Le dispositif à venir peut également être critiqué sous l'aspect de l'autonomie communale. En effet, quel sera à l'avenir le pouvoir laissé aux communes dans le cadre de ces projets ? Le présent exercice de consultation est également une épreuve pouvant démontrer la maturité des autorités politiques communales à se saisir pleinement de ce problème. Le caractère précis de l'avis et une bonne justification démontreront pleinement cette maturité.