

Réaction d'EDORA à l'avant-projet de décret relatif à l'implantation d'éoliennes en Wallonie

▪ Réaction générale¹

EDORA accueille avec satisfaction la volonté du Gouvernement de promouvoir un développement éolien wallon permettant d'atteindre l'objectif de 3800 GWh/an de production éolienne en 2020 tout en se fixant le principe d'une trajectoire annuelle linéaire pour y aboutir. EDORA salue également le souhait du Gouvernement de continuer à favoriser des projets de qualité tout en respectant les principes d'égalité et de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité. EDORA partage également l'analyse du Gouvernement qui vise à fournir au secteur un cadre juridique afin d'améliorer la sécurisation des permis octroyés.

EDORA estime cependant que l'avant-projet de décret soumis à consultation ne répond pas à ces différents enjeux et **hypothèque même profondément les chances d'atteindre l'objectif éolien** fixé tout en **augmentant significativement l'insécurité juridique** qui pèse sur le secteur. Par ailleurs, différentes dispositions à **caractère discriminatoire** rendent cet avant-projet de **décret inacceptable** pour le secteur éolien.

EDORA attire aussi l'attention sur le **surcoût important** pour le consommateur et le contribuable du système proposé par rapport à la procédure actuelle. EDORA regrette également le **manque de clarté** dans les critères d'évaluation des programmes, d'ouverture aux participations et d'indemnisation foncière, ce qui va à l'encontre de la volonté d'harmonisation affichée par la région à travers ce décret et renforce au contraire une **approche au cas par cas** dont la Région voulait sortir.

Par ailleurs, la **mise en œuvre du décret** en termes de réalisation d'étude d'incidence environnementale semble, à plusieurs égards, **difficilement réalisable**. EDORA attire aussi l'attention sur le fait que le décret **rigidifie certains critères** d'implantation et ce de manière scientifiquement erronée. Ceci retire de la sorte à l'autorité son pouvoir d'appréciation tout en hypothéquant certains types d'implantations non gênantes et souhaitables pour la population.

¹ EDORA rappelle que ses positions sont prises à la majorité et non à l'unanimité de ses membres

EDORA constate enfin que la **période transitoire** du décret pourrait définitivement compromettre la réalisation d'une centaine de projets (plus de 500 éoliennes) pour lesquels des investissements importants ont déjà été consentis. En l'état, EDORA s'interroge sur le type et la hauteur des **mesures indemnitaires** prévues par le Gouvernement à l'attention des développeurs de projets dont l'étude d'incidence environnementale est actuellement en cours.

- Dispositions discriminatoires

L'avant-projet de décret met en avant deux dispositions discriminatoires fondamentales :

- ✓ **Ouverture obligatoire aux participations**

EDORA rappelle que le système d'ouverture obligatoire du capital constitue une distorsion du marché, une **violation des règles en matière de droit de la concurrence** (traitement équitable avec les développeurs) et une entrave à la liberté d'entreprendre (via une mise en œuvre retardée ou empêchée des projets). Cette remarque vise principalement l'obligation d'ouverture aux participations publiques.

EDORA estime que le niveau d'ouverture aux participations communales et citoyennes évoqué est – par sa hauteur (49,98%) – **totale­ment exagéré** et s'interroge sur les raisons d'une telle ouverture forcée du capital au vu du niveau actuel de la demande en matière de participation citoyenne et publique aux projets éoliens.

- ➔ EDORA reconnaît qu'une ouverture raisonnable aux participations locales peut avoir des effets positifs sur l'acceptation sociétale des projets éoliens. EDORA est prête à **soutenir une ouverture combinée** (participation citoyenne privilégiée complétée par une participation communale) à raison de, maximum, **24,99% du capital du projet**. Cette hauteur peut néanmoins être plus importante sur base volontaire. EDORA insiste aussi sur l'importance que cette obligation d'ouverture soit liée à des **partenariats coopératifs ou communaux locaux** afin d'entretenir l'excellent taux d'acceptation des projets éoliens de la part des riverains de parcs.

- ✓ **Accès à la servitude légale d'utilité publique**

EDORA estime que limiter l'accès à la servitude d'utilité publique aux projets dont le niveau de participation est supérieur à 25,01% induit un **niveau supplémentaire de discrimination** et est en outre en totale contradiction avec la philosophie même du décret.

Comment peut-on doublement pénaliser un développeur privé ayant ouvert son projet à la hauteur requise mais ne bénéficiant pas, malgré sa bonne volonté, d'une demande en participation de 25,01% ? Ce développeur serait alors fondamentalement discriminé par rapport à un éventuel concurrent public ou privé ayant conclu un accord avec un acteur public majeur. Par ailleurs, en le privant de l'outil fondamental de la servitude d'utilité publique, ce candidat ne pourrait *de facto* proposer l'installation éolienne la plus pertinente et la moins coûteuse dans le cadre du lot. Ce développeur serait en effet

tributaire du bon vouloir du propriétaire et d'une éventuelle spéculation foncière. Il s'agit donc là d'une disposition qui va totalement à l'encontre de la volonté de s'écarter de la logique foncière via le nouveau décret.

→ EDORA demande une suppression de cette disposition

- **Augmentation du nombre de recours**

EDORA estime que le décret induira un **renforcement significatif de l'insécurité juridique** qui pèse sur le secteur éolien. Ce décret ne devrait en effet pas diminuer les possibilités de recours de la part des **riverains** de parcs éoliens et devrait offrir, au contraire, de nouvelles et plus fortes voies d'opposition juridique aux permis octroyés. Un simple recours mettrait en effet à mal le devenir d'un nombre plus significatif d'éoliennes (un programme au lieu d'un projet), sans parler d'un recours contre le décret en lui-même qui pourrait hypothéquer tout le développement éolien wallon sur plusieurs années. Le flou des critères d'évaluation intégrés dans un texte contraignant (voir ci-dessous) et la rigidification de certains critères d'installation pourraient ainsi offrir davantage de possibilités de recours pour les riverains.

A côté des recours de riverains, le décret devrait aussi engendrer trois autres et nouveaux types de recours : des **recours de propriétaires fonciers** auxquels il a été imposé l'installation d'éoliennes via le principe de servitude, les **recours des parties citoyennes et publiques** s'estimant éventuellement lésées lors de l'ouverture à la participation (voir ci-dessous) et les **recours des développeurs malheureux** lors de l'appel d'offre. Ces derniers pourraient s'estimer lésés, notamment s'ils avaient déjà consentis des investissements importants en développement de projet dans la zone et pourraient facilement remettre en question la pertinence de la décision se basant sur des critères d'évaluation de projets subjectifs et au cas par cas (voir ci-dessous).

→ EDORA estime que le risque de recrudescence du nombre de recours induit une instabilité juridique telle que le décret n'est pas acceptable, en l'état, pour le secteur

- **Approche au cas par cas**

- ✓ **Critères d'attribution des lots**

Bon nombre des critères d'attribution présentés ne sont pas définis et peuvent être considérés comme **subjectifs**. Il n'est en effet pas possible d'anticiper la manière dont ils seront évalués. A titre d'exemples, sur quelles bases objectives et comment seront évalués les émissions de gaz à effet de serre, la sécurité de la chaîne d'approvisionnement ou la contribution du candidat à l'innovation ?

En outre, et à l'exception notoire des critères urbanistiques et environnementaux, aucune pondération des critères n'est avancée, laissant au Gouvernement le choix d'adopter une

pondération au **cas par cas**. Ceci semble en totale contradiction avec une approche régionale et homogène du développement de la technologie éolienne, pourrait s'avérer discriminatoire et devrait offrir de nombreuses voies de recours contre les permis octroyés.

Il n'est pas non plus acceptable que le **niveau de participation** atteint soit dans les critères de l'appel d'offre, sachant que l'ouverture à la participation est déjà un critère de recevabilité. Ceci apporte un **élément supplémentaire et fondamental de discrimination** entre types de développeurs, et ceci indépendamment de la volonté des acteurs éoliens qui auraient correctement ouvert leur capital aux participations.

- EDORA estime donc que **seuls les critères** suivants devraient être retenus pour l'évaluation des permis car ils contribuent à maintenir le niveau de qualité des projets éoliens : critères **productible, urbanistiques et environnementaux**. De par l'objectif même de l'installation éolienne, EDORA estime que le critère productible doit être prépondérant dans l'évaluation du projet. Si un productible de référence était avancé, il est essentiel que la valeur proposée soit associée à une méthode de calcul précise.

✓ **Mécanisme d'ouverture aux participations**

EDORA s'étonne que le Gouvernement puisse prévoir un tel mécanisme et niveau d'ouverture aux participations sans en préciser les modalités. Le Gouvernement souhaite-t-il promouvoir une simple participation financière aux projets privés ou un co-développement de projets et donc une socialisation de la prise de risque ? Serait-il d'ailleurs raisonnable de penser que le secteur public ou les citoyens soient prêts à endosser les risques de développement accrus par le fait du décret (augmentation de l'insécurité juridique) et les coûts de développement fortement augmentés (pour la réalisation du programme éolien) ?

- Dans le cas d'un co-développement de projet, EDORA demande que le Gouvernement définisse les modalités, notamment en termes de **délaï maximum**, pour la fourniture des garanties d'investissement ou pour le rachat d'une éolienne construite. Il est essentiel que les montages participatifs **ne retardent pas le développement** et la finalisation des projets
- L'ouverture de la « structure du candidat » doit être entendue dans un sens très large dans ce contexte, c.-à-d. pas nécessairement au sens d'une structure juridique (société) commune avec le candidat, et la « participation au capital » peut donc prendre la forme d'une cession d'éoliennes (et du permis qui va avec)
- Dans le cas d'un co-développement, il n'y a pas de *development fee* à payer puisque les partenaires partagent la somme de tous les frais de développement à prix coûtant. Par contre, dans le cas d'une simple participation financière, EDORA estime qu'il est fondamental d'anticiper tout futur problème dans les tractations liées au prix de revente de permis éolien en développant les éléments à prendre en compte lors du **calcul du *development fee*, et notamment de la prime de risque** du développeur de projet. Le *development fee* devrait inclure la somme de tous les frais de développements à prix coûtant multiplié par un facteur de risque.

Celui-ci devrait être établi en tenant compte du taux actualisé de réussite de projets éoliens wallons couplé à la durée moyenne d'obtention de permis. L'absence de formule précise dans le texte du décret engendrera une recrudescence supplémentaire des recours entre parties citoyenne ou publique et partie privée.

✓ **Indemnisation foncière**

EDORA regrette que la volonté d'harmonisation des conventions avec les propriétaires fonciers n'ait pas été jusqu'à la définition d'un montant type de redevance foncière. Ceci permettrait d'éviter toute spéculation foncière et surenchère dans le montant de la redevance afin de limiter les coûts du développement éolien à la charge de la collectivité.

- ➔ EDORA estime qu'un montant unique de redevance pour l'exploitation du projet de 6000€/mat/an correspond à la moyenne actuelle et pourrait être imposé par la Région à des fins d'harmonisation.

▪ **Coût, faisabilité et conséquences du nouveau système**

EDORA estime que les coûts de développement liés à des programmes éoliens devraient considérablement augmenter et **hypothéquer le devenir d'un grand nombre de développeurs éoliens wallons**. Il est fort probable que le marché wallon soit à l'avenir réparti entre un nombre très limité de grands groupes, seuls capables de lancer des investissements à risque de cette ampleur. Le décret semble également en **totale contradiction** avec la volonté affichée par la région de voir des **coopératives ou même des acteurs publics locaux développer** davantage de projets.

Il est en outre fort probable que la gestion de la procédure entraîne une surcharge importante de travail pour l'administration. Du nouveau personnel devra ainsi à cet effet être engagé. L'augmentation pressentie du nombre de conflits juridiques (voir supra) devrait également générer un surcoût significatif pour l'appareil judiciaire.

Ces augmentations de coûts de développement et de procédure devront être répercutées sur les consommateurs et contribuables.

Par ailleurs, EDORA partage les interrogations légitimes des bureaux d'EIE quant à la faisabilité d'études de cette ampleur et quant à la **disponibilité de suffisamment de bureaux d'EIE** afin de répondre aux demandes des programmes éoliens concurrents. Un risque important de multiplication d'EIE est en effet à craindre car la logique foncière n'empêchera plus différents sollicitants d'étudier exactement la même zone.

- ➔ EDORA demande que le Gouvernement analyse et communique clairement le surcoût estimé du système proposé qui sera répercuté sur le consommateur wallon.

- Installation en forêt et en ZAE

EDORA rappelle qu'il **n'est scientifiquement** absolument **pas justifié** de limiter l'implantation en forêts aux éoliennes qui seraient en continuité avec une implantation hors de la forêt. Cette analyse est en outre **partagée par le DNF et le DEMNA**. Des parcs entièrement en forêt peuvent en effet être nettement plus acceptables d'un point de vue de la biodiversité que des parcs seulement en partie en forêt. En outre la condition imposée de réaliser des **mises à blancs** de manière à conserver un milieu ouvert est en totale **contradiction** avec la nécessité de protéger la faune et la forêt wallonne. Le **DNF et le DEMNA** sont d'ailleurs farouchement opposés à cette proposition au profit d'un déboisement réduit au minimum possible lié à des mesures d'atténuation adéquates.

EDORA s'étonne donc de ce tabou politique lié à l'installation forestière conditionnée. EDORA souligne également qu'il n'est pas opportun de limiter le type de population forestière pauvre en biodiversité aux seules forêts de résineux à faible valeur biologique. Ceci exclurait d'autres exploitations forestières intensives qui s'avèreraient de faible valeur biologique.

EDORA attire aussi l'attention sur le **statut contraignant de l'annexe 2** établissant des zones d'exclusion. Celui-ci retire un pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente en fonction de la situation locale particulière et offre ainsi de nouvelles possibilités de recours contre des permis éoliens octroyés, sous conditions, dans ces zones. Il est important de rappeler que certains des terrains en **ZAE** sont très compatibles avec le développement éolien, comme des zones très polluées, certaines zones non aedificandi, des zones non commercialisables...

- ➔ EDORA demande de **supprimer la condition de continuité** avec un parc hors de la zone forestière et la condition de réalisation **des mises à blancs**. EDORA demande également d'accorder, comme pour l'annexe 6, une **valeur indicative à l'annexe 2** afin que l'autorité puisse conserver son pouvoir d'appréciation en la matière. Une dérogation pourrait aussi être permise via le cahier des prescriptions. L'autorisation conditionnée des parcs entièrement en forêt pourrait être associée à l'évaluation du suivi de l'incidence de **quelques projets pilotes**, actuellement en cours, entièrement dans des forêts wallonnes.

- Taxation éolienne

EDORA rappelle être opposée au principe de taxation éolienne et au caractère additionnel de cette taxe avec l'obligation d'ouverture à la participation communale. EDORA accueille cependant avec satisfaction la volonté du Gouvernement d'harmoniser le niveau de cette taxe.

- EDORA souhaiterait que cette harmonisation puisse concerner l'ensemble des projets éoliens, **y compris les parcs existants ou futurs** qui ne rentrent pas dans le cadre de ce décret. EDORA se demande dès lors s'il ne serait pas plus judicieux d'intégrer cette harmonisation de la taxe éolienne dans le cadre du **décret budgétaire**.
- EDORA demande une suppression de l'obligation d'ouverture à la participation communale si une taxation éolienne est, par ailleurs, appliquée

- Régime transitoire et dispositions indemnitaires

EDORA n'estime **pas acceptable de condamner les millions d'€ d'investissement** déjà consentis sur les projets actuellement en cours d'EIE. Ces projets ont en effet été lancés sous un système réglementaire et devraient avoir le droit de se poursuivre sous ce même régime. Cette demande d'EDORA est essentielle afin de maintenir le continuum de développement éolien prôné par le gouvernement wallon. Faute d'une modification du régime transitoire en ce sens, le Gouvernement devrait prévoir un **système d'indemnisation systématique** des promoteurs ayant réalisés ces investissements.

- EDORA demande que les projets actuellement en EIE soient inclus dans un régime transitoire ou qu'un **système d'indemnisation systématique** soit accordé aux promoteurs de ce type de projets.
- EDORA demande aussi que l'exemption du décret éolien pour les renouvellements de permis (continuation de l'exploitation) soit élargie aux cas de **repowering** et **d'extension de parcs** existants.

- Conclusions et approche alternative

EDORA estime que le décret proposé mettrait **sérieusement en péril le devenir du secteur éolien wallon** et les possibilités d'atteinte des objectifs fixés. Il conduirait à une **insécurité juridique** accrue et à un **surcoût** global significatif lié au développement éolien et répercuté sur la facture du consommateur.

EDORA regrette en outre que le Gouvernement n'ait pas matérialisé sa volonté d'harmonisation des critères d'évaluation des projets, des indemnités versées aux propriétaires fonciers et du facteur de risque à prendre en compte lors de l'ouverture du capital aux participations.

EDORA propose au Gouvernement de **renoncer à cet avant-projet de décret** au profit d'un texte garantissant la poursuite d'un développement éolien de qualité en Wallonie. Ce texte ne devrait pas remettre en cause la procédure d'octroi de permis actuelle pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus mais pourrait reprendre une série de dispositions proposées dans l'avant-projet de décret éolien.

A titre d'exemples, il pourrait ainsi être intéressant que le Gouvernement institue l'idée du collège de fonctionnaire chargé d'instruire les dossiers et reprenant un fonctionnaire désigné pour les aspects énergétiques. La logique de l'intégration éolienne au niveau du lot peut être matérialisée par des prescriptions à l'attention des bureaux d'EIE d'élargir le cadre de leur analyse au niveau du lot et non du site. Le principe d'une harmonisation de la taxation éolienne mériterait aussi d'être retenu.

Le Gouvernement pourrait aussi profiter de cette initiative législative pour définir une harmonisation précise de la redevance au propriétaire et proposer une formule homogène et unique de calcul du *development fee* dans le cadre de l'ouverture aux participations. Une clarification de la prise en compte et de la pondération des critères productibles, paysagers et urbanistiques serait aussi la bienvenue.

EDORA se met à la disposition du Gouvernement pour rapidement contribuer à l'élaboration de ces principes qui pourraient être inscrits dans un acte gouvernemental et venir compléter les conditions sectorielles éoliennes afin de garantir la pérennité et la qualité du développement éolien futur en Wallonie.