AVIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?

Mars 2022

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
Journaux officiels

2022-005
NOR : CESL1100005X
Mercredi 23 mars 2022

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 23 mars 2022

ACCEPTABILITÉ DES NOUVELLES INFRASTRUCTURES DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : TRANSITION SUBIE, TRANSITION CHOISIE ?

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur proposition de la **Commission permanente de l'environnement**

rapporteurs : Claire Bordenave et Nicolas Richard

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 4 octobre 2021. Le bureau a confié à la Commission permanente de l'environnement, la préparation d'un avis intitulé *Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?* La Commission permanente de l'environnement, présidée par M. Sylvain Boucherand, a désigné Mme Claire Bordenave comme rapporteure et M. Nicolas Richard comme rapporteur.

Sommaire

SYNTHÈSE DE L'AVIS 4

AVIS 12

Introduction 12

A. L' « acceptabilité », une notion mal définie 14

B. Périmètre de la saisine et de l'avis 16

I - CONSTAT : UN BESOIN D'ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES ENR QUI SE HEURTE À UNE CRISPATION DES PARTIES PRENANTES 17

A. Procédures et acteurs concernés 17

B. Infrastructures de transition énergétique : une réalité en décalage avec la vision d'une écologie de proximité 20

C. Une dynamique très ralentie 28

D. Une impression de flou qui nourrit légitimement des inquiétudes 36

E. Des initiatives encourageantes mais qui ont toutes leurs limites 41

II - PRÉCONISATIONS 49

A. La nécessité de s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire lisible et partagée 49

B. La nécessité d'une dynamique territoriale : organiser la consultation sur la transition énergétique, accompagner les projets et restaurer la confiance 58

C. Le besoin de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable 70

Conclusion 82

DÉCLARATIONS DES GROUPES 84

SCRUTIN 105

ANNEXES 107

N° 1 COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ENVIRONNEMENT À LA DATE DU VOTE 107
N° 2 LISTE DES AUDITIONNÉS 109
N° 3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE 113
N° 4 URGENCE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : LA FRANCE EN RETARD SUR SES ENGAGEMENTS 115
N° 5 PROCÉDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC 120
N° 6 LES DIFFÉRENTS IMPACTS DES ENR 123
N° 7 ILLUSTRATIONS DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE) 127
N° 8 RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LEUR NIVEAU DE VIE PAR TYPE D'ESPACES 129
N° 9 TABLE DES SIGLES 130

Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?

SYNTHÈSE DE L'AVIS

La nécessité de la transition écologique semble aujourd'hui consensuelle mais la mise en œuvre des projets est lente et s'accompagne de contestations et d'exigences démocratiques. En vue d'apaiser le débat pour relancer la dynamique, le Gouvernement a saisi le CESE sur l'acceptabilité locale des nouveaux projets destinés à concrétiser la politique climatique de la France. Les divers scénarios convergent, au-delà des indispensables efforts de sobriété et d'efficacité énergétiques, sur l'impératif d'accélérer les investissements dans les EnR, quelles que soient les évolutions du mix énergétique après 2035. Ce besoin d'accélération ne pourra pas être réalisé dans le contexte actuel d'acceptabilité et risque au contraire d'intensifier les oppositions locales, voire de devenir un enjeu politique.

Le CESE centre son avis sur les moyens d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'implantation de nouvelles infrastructures de production d'EnR, en portant une attention particulière, comme l'y invite la saisine, aux parcs éoliens terrestres, qui cumulent le plus de motifs de blocage, même si d'autres types d'EnR (éolien en mer, parcs photovoltaïques et méthaniseurs) sont étudiés.

Pour le CESE, l'acceptabilité fait appel à une dynamique sociale qui dépasse les points de vue individuels, dans la recherche de l'intérêt collectif, autour de valeurs partagées. Elle commence à se forger lors de la concertation en amont du projet, quand reste possible une négociation sur sa légitimité, son appropriation et ses modalités, y compris ne pas réaliser le projet.

La transition énergétique vise à remplacer les combustibles fossiles, dont la production importée est invisible en France, par des énergies décarbonées implantées dans notre espace national. Dans les prochaines années il s'agira principalement d'EnR. Les infrastructures énergétiques, très visibles, modifient l'équilibre d'un territoire et son paysage. Il est donc logique qu'une partie de la population résidente se sente lésée face à cette modification qui peut engendrer des pertes d'aménités en termes paysager ou de calme. A la réticence au changement s'ajoute une dimension irrationnelle qui favorise une amplification des nuisances perçues. Une personne peut être convaincue de la nécessité de la transition énergétique mais opposée à un projet d'EnR proche de son lieu de vie en raison de ses intérêts particuliers. L'opposition peut aussi porter sur la conception même du progrès, des modes de croissance et du partage des richesses. Si le nombre de personnes réellement anti ou pro reste en général, sur le plan local, limité,

il existe une inquiétude diffuse dans une partie de la population qui ne se mobilise pas activement mais craint les nuisances que les projets d'EnR pourraient avoir chez elles.

Le CESE observe que la gouvernance de la transition énergétique ne prévoit ni de réelle coordination entre État, régions et intercommunalités, ni la territorialisation des objectifs nationaux fixés par la PPE et la SNBC. L'approche des projets est trop « pointilliste », sans vision d'ensemble, au gré d'initiatives des développeurs, qui opèrent dans le cadre d'une vive concurrence. Les projets se développent essentiellement dans les espaces ruraux, dont la faible densité est un atout, tandis que la majorité de la consommation énergétique concerne les grandes zones urbaines. Une partie de la population rurale a alors le sentiment de subir les inconvénients de la transition énergétique avec des projets imposés, sans y voir de bénéfices directs ni énergétiques ni socio-économiques. La prise en compte des réalités territoriales, essentielle pour la bonne intégration des projets, reste trop souvent insuffisante. Les maires ne sont pas assez souvent informés et consultés par les porteurs de projets, même si de récentes évolutions réglementaires vont dans ce sens. Les retombées économiques locales des EnR et les emplois générés restent en deçà des promesses. Or cet enjeu est crucial pour leur acceptabilité. Les tensions sont renforcées dans des situations où la population n'a pas eu le moyen de se faire entendre ou ne reçoit pas de réponse à ses questions.

Apparaît aussi un flou autour des projets d'EnR sur la compréhension des enjeux de la transition énergétique et des trajectoires qui en découlent, ainsi que sur la légitimité des projets. La transition énergétique n'est pas spontanément « désirable », car elle implique des changements profonds de nos imaginaires et de nos modes de vie. Manquent enfin un récit collectif global de ce que seront nos modes de vie (habitat, mobilité, alimentation, travail, loisirs, liens sociaux, etc.), avec une répartition équitable des efforts qui tienne compte des inégalités sociales actuelles, et des références culturelles ou artistiques pour le rendre plus lisible.

Les préconisations de l'avis contribuent à construire cette dynamique nouvelle.

A. La nécessité de s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire lisible et partagée

1. Planifier le développement des énergies renouvelables (EnR)

Le CESE appelle l'État à amplifier son rôle de stratège, régulateur et planificateur sur les EnR au travers d'un programme national d'aménagement du territoire, coordonné par le Premier ministre.

Ce programme clarifiera le développement massifié des EnR et des filières industrielles correspondantes. Il prendra en compte la nature industrielle des infrastructures d'EnR qui, tant dans un scenario de déploiement diffus que concentré, porte des externalités négatives directes (paysages, biodiversité, artificialisation…), indirectes (métaux importés…) positives (emplois, retombées fiscales et économiques) ou encore incertaines (balance commerciale, prix de l'énergie…).

2. Légitimer avec le public les choix de la transition énergétique

Le CESE recommande aux pouvoirs publics, d'organiser, avec la Commission nationale du débat public (CNDP), un grand débat public national sur la stratégie française énergie climat (SFEC). Le CESE recommande que ce débat de société aborde également le récit global de la transition énergétique, présentant les évolutions possibles des modes de vie.

Le CESE demande la reconnaissance du caractère de plan/programme de la SFEC, etd'en être saisi pour avis. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC3), le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) doivent faire l'objet d'une loi permettant des échanges parlementaires.

3. Explorer le modèle de développement économique des énergies renouvelables (EnR)

Le CESE recommande qu'une étude présente les coûts actuels et prévisionnels des différents types de production d'énergie sur l'ensemble de leur cycle de vie, ainsi que leurs bilans carbone, leurs retombées économiques et sociales, le service rendu et le partage de ces coûts et bénéfices entre acteurs et actrices privés, contribuables, consommateurs et consommatrices. Cette étude doit pouvoir éclairer les scénarios de référence en matière de transition énergétique (ADEME et RTE notamment) et s'y articuler afin d'offrir aux citoyennes et citoyens une information pédagogique et synthétique et permettre un débat démocratique de qualité. Cette étude devra être présentée au CESE pour avis en préparation du débat public sur la stratégie française énergie-climat (SFEC).

4. Inscrire les énergies renouvelables (EnR) dans un contrat de service public

Le CESE recommande que les équipements nécessaires à la transition énergétique soient assortis d'un contrat de service public imposant qu'une partie des investissements engagés soit versée sur un fonds dédié à la transition énergétique et aux services essentiels aux collectivités (à l'instar de RTE qui reverse 10 %). Ce taux pourrait augmenter pour chaque équipement supplémentaire sur une même commune.

5. Répartir équitablement l'effort entre les foyers

Le CESE recommande, dans le cadre de la nouvelle stratégie française énergie-climat (SFEC), d'adopter des mesures visant à mieux répartir la réduction des émissions de gaz à effet de serre en fonction des niveaux de vie. Les efforts demandés aux foyers sous le revenu médian doivent être particulièrement accompagnés et permettre une amélioration de leur qualité de vie. Le CESE appelle notamment à affecter une partie des taxes perçues sur les énergies renouvelables (EnR) à la lutte contre la précarité énergétique.

6. Développer les filières industrielles et l'emploi

Le CESE recommande aux pouvoirs publics, nationaux et locaux, et à tous les donneurs d'ordres privés ou publics, de favoriser l'émergence des filières industrielles d'énergies renouvelables (EnR), levier essentiel de la transition juste, via des clauses d'appels d'offres par exemple, et de mesurer l'emploi correspondant.

Le plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) doit donner lieu à une négociation tripartite, prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015, et accompagner la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), au niveau national, puis décliné par branches et par régions, comme déjà demandé par le CESE. Le CESE recommande également que les comités stratégiques de filières s'emparent plus largement de cette question en lien, en particulier, avec les dispositifs de « transitions collectives » prévus par France Relance.

7. Rechercher des espaces plus consensuels

En vue d'identifier de nouvelles zones plus consensuelles pour le développement de l'éolien terrestre, le CESE préconise la mise en place de scénarios cartographiques permettant de mesurer les effets cumulés de l'ensemble des zones d'exclusion réglementaire et leurs évolutions possibles (distance aux habitations, radars militaires…), croisés avec les gisements de vent.

8. Éclairer les enjeux de santé humaine et animale

Le CESE recommande aux pouvoirs publics d'intensifier les efforts de recherche pour répondre aux débats soulevés par les questions de santé humaine et animale à proximité des installations d'énergies renouvelables (EnR), puis de communiquer largement auprès des publics concernés.

9. Concilier transition énergétique et biodiversité

Concernant l'impact sur les milieux naturels, le CESE recommande aux pouvoirs publics de garantir que la planification de la transition énergétique ne s'oppose pas à la sauvegarde de la biodiversité et est conforme à la stratégie nationale pour la biodiversité en préparation. Une trame de biodiversité devra être visualisable et opposable sur le territoire. Par exemple, une mesure d'évitement possible serait d'évaluer le potentiel d'espaces déjà artificialisés pour implanter du photovoltaïque et d'y favoriser son développement.

Au niveau des projets, le CESE recommande une bonne application de la séquence éviter réduire compenser (ERC) afin de rechercher le moindre impact environnemental, en privilégiant l'évitement.

B. La nécessité d'une dynamique territoriale : organiser la consultation sur la transition énergétique, accompagner les projets et restaurer la confiance

10. Favoriser le développement des concertations territoriales Climat – Énergie

Le CESE préconise de favoriser le développement des concertations locales volontaires climat-énergie, avec une attention particulière aux impacts sur le paysage et la biodiversité, en anticipation des projets, associant les élues et élus, la population et les parties prenantes. Organisées au niveau des intercommunalités, de regroupements d'intercommunalités ou de départements, elles serviront à dessiner la contribution du territoire au développement des énergies renouvelables (EnR), à la sobriété, aux puits de carbone et alimenteront les plans climat-air-énergie territorial (PCAET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les résultats de ces concertations seront consolidés jusqu'à l'atteinte des objectifs régionaux en EnR de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Ces concertations devront se baser sur un diagnostic territorial du foncier croisant la rentabilité supposée, les contraintes réglementaires, les enjeux de biodiversité et de patrimoine, les enjeux socio-économiques, l'expertise d'usage des habitantes et habitants et des associations… pour déterminer collectivement les opportunités et les contraintes du développement d'EnR, les prescriptions éventuelles et la possibilité d'engager un financement local. Pour répondre aux inquiétudes concernant l'impact sur le paysage, le CESE recommande d'adjoindre à ces documents d'urbanisme une carte virtuelle des installations envisagées. Un comité de suivi permanent devrait être instauré sur le modèle des commissions locales d'information (CLI).

11. Accélérer la mise en œuvre des projets

À partir du moment où la concertation énergie-climat au niveau de l'intercommunalité a trouvé un consensus sur les sites potentiels de production et sur leur modèle économique et de gouvernance, le CESE recommande de mettre en œuvre une procédure accélérée d'autorisation des projets, inspirée par exemple du modèle du « permis enveloppe » de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

12. Systématiser la concertation pour tout projet

Quand aucun autre processus n'est imposé par le code de l'environnement, le CESE préconise qu'une concertation préalable aux projets d'énergies renouvelables (EnR) soit organisée par les porteurs de projet, pour anticiper et résoudre de futurs blocages. C'est en effet à ce stade que la participation du public peut agir sur les contenus et alternatives au projet.

Pour les projets de plus grande ampleur, le CESE recommande que l'avis de l'Autorité environnementale soit disponible au stade de la concertation amont pour éclairer la participation du public, qui ne dispose sinon que de l'étude d'impact du porteur de projet.

Quand cet avis arrive au moment de l'enquête publique, les principales caractéristiques du projet sont déjà figées.

13. Garantir une représentation équitable de tous les publics

Le CESE recommande, dans le cadre des concertations projet comme des concertations locales énergies-climat-paysage de recourir aux conseils de spécialistes en sciences humaines et en sciences du comportement pour s'adapter aux situations locales, y compris ce qui semble irrationnel ou non objectivable, afin de comprendre l'écart entre les représentations favorables aux énergies renouvelables (EnR) et les pratiques.

Le CESE appelle, dans une démarche de qualité de la participation du public et de justice sociale, à concevoir et mettre en place des dispositifs pour aller chercher la contribution des personnes « silencieuses », des « invisibles » et des plus vulnérables, qui ne participent pas spontanément aux consultations publiques, les moins disponibles, en veillant à prendre en compte l'illectronisme. Le recours à la participation par voie numérique devra être limité et analysé au regard de sa représentativité particulière.

14. Organiser un suivi des projets

Le CESE recommande aux porteurs de projets d'organiser le suivi et le partage du résultat de la concertation avec une évaluation a posteriori de la concrétisation sur le terrain de leurs engagements (réduction des nuisances, impact sur la biodiversité, retombées locales en termes d'activité et d'emploi). Le CESE préconise d'y associer des tierces parties indépendantes et de l'expertise territoriale (élues et élus, associations environnementales et/ou de transition énergétique, chambres consulaires, organisations syndicales, architectes, paysagistes…). Le CESE recommande aux porteurs de projets d'informer clairement le public des changements de propriétaires et d'actionnaires pour faciliter l'identification des interlocuteurs ainsi que sur la traçabilité des engagements concernant le démantèlement et le recyclage des équipements.

15. Développer la médiation

Le CESE demande la mise en place effective d'un médiateur ou d'une médiatrice de l'éolien et plus largement des énergies renouvelables (EnR), s'inspirant des médiateurs et médiatrices de la consommation, avec des moyens budgétaires nouveaux et appropriés.

Le CESE recommande, en miroir, aux porteurs de projets de se doter d'une instance de médiation au sein de leur entreprise (ou d'un groupement d'entreprises) ou, a minima, d'une instance de réclamation accessible en français, dont les coordonnées seraient facilement disponibles (par exemple sur le site d'exploitation et en mairie).

16. Adapter les moyens des services de l'État aux enjeux de la transition écologique

Le CESE réitère sa recommandation aux pouvoirs publics de doter les services centraux et déconcentrés du ministère de la Transition écologique de moyens humains et financiers supplémentaires et de délais suffisants pour exercer leur mission d'expertise,

d'instruction et de contrôle, à l'inverse de la tendance observée depuis plusieurs années. Ces moyens doivent être à la hauteur des enjeux et soutenir l'ensemble des acteurs publics en charge de cette dynamique (Ademe, OFB, Autorité environnementale…) ainsi que ceux y contribuant (associations, organisations syndicales…).

En vue de réduire le délai de traitement des contentieux, le CESE préconise d'accroître les moyens consacrés à la Justice et à la formation initiale et continue des magistrates et magistrats en matière de droit de l'environnement.

C. Le besoin de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable

17. Équilibrer les solidarités entre territoires

Le CESE recommande de faire apparaître clairement dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) régionalisées et la PPE nationale la contribution relative des territoires par rapport aux objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) : énergies renouvelables (EnR), sobriété, puits de carbone. Les déséquilibres éventuels devraient faire l'objet de réciprocités spécifiques entre territoires.

18. Développer l'économie locale

Le CESE recommande aux porteurs de projets de consacrer une part des coûts du chantier (construction, maintenance, réhabilitation) à des entreprises et à des emplois locaux et de contribuer à leur formation le cas échéant, à l'instar de RTE qui y consacre une part minimale autour de 25 %. Le CESE recommande aux donneurs d'ordres d'inclure cette condition dans les clauses des appels d'offres, plus largement dans une politique d'achats responsables.

19. Rééquilibrer les retombées fiscales

Le CESE recommande une mise à plat de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et du fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer en concertation avec les parties prenantes pour mieux refléter la distribution et la qualification des impacts entre la commune d'implantation et les communes voisines et en mer, pour mieux connaître et prendre en compte les impacts sur la biodiversité.

20. Diversifier les modes de financements des projets

Le CESE recommande aux pouvoirs publics de soutenir la diversification des modes de financement des projets en facilitant l'accès aux financements publics pour les projets citoyens, et en incitant les régions, les départements et les syndicats d'énergie à se doter de sociétés exploitantes permettant de développer les énergies renouvelables (EnR) dans leur territoire afin de veiller à la prise en compte de l'intérêt général dans la gouvernance des projets.

21. Inciter à la recherche de co-bénéfices environnementaux

Le CESE recommande aux pouvoirs publics de réaliser des projets pilotes pour chaque technologie d'énergies renouvelables (EnR) afin d'évaluer les surcoûts résultant d'une réduction des nuisances sur la biodiversité supérieure aux obligations réglementaires et sur l'estimation des co-bénéfices pour la population locale. Le CESE recommande ensuite que les soutiens publics à ces filières (tarif d'achat, aides à l'investissement, critères d'appels d'offres) soient reconsidérés à la lumière des résultats.

22. Renouveler les imaginaires

Le CESE recommande de mobiliser des approches culturelles, esthétiques et artistiques, tant professionnelles qu'associatives et d'éducation populaire pour faire évoluer les comportements et les imaginaires des transitions énergétique et écologique, en lançant des appels à projets ou des partenariats dédiés.

23. Comprendre et co-construire

Le CESE rappelle ses préconisations visant à renforcer l'éducation à la transition écologique :

- dans tous les espaces de la société (école, formation, espaces de vie sociale…) sur les objectifs à atteindre mais également en termes de dynamique attendue, de trajectoire et de solidarité territoriale. Toutes les concertations nationales, intercommunales ou au niveau des projets seront des moments privilégiés pour cela ;
- à tous les niveaux, en réformant les programmes scolaires et en complétant la formation initiale et continue des enseignantes et enseignants, du primaire à l'enseignement supérieur.

Le CESE appelle à nouveau à développer la culture de la négociation et du débat à tous les âges, dans la recherche d'une co-construction sereine au service de l'intérêt général.

AVIS[1]

Introduction

Partant du constat que le consensus, maintenant établi, autour de la nécessité de la transition écologique s'accompagne de contestations sur sa mise en œuvre, le Gouvernement a saisi le CESE, par courrier du 4 octobre 2021, sur l'acceptabilité locale des projets destinés à concrétiser la politique climatique de la France.

Cette question est d'une vive actualité, six ans après l'accord de Paris et la COP 21 sur le changement climatique, car la France peine à atteindre ses engagements nationaux et internationaux, à savoir la réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et 2030, puis la neutralité carbone en 2050.

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises sur la politique climatique nationale[2] et a constaté, tout comme le Haut Conseil pour le Climat[3] et le Conseil d'État[4], que la France ne se situe pas sur les trajectoires prévues et rencontre de sérieuses difficultés à respecter ses objectifs, repoussant les efforts à accomplir sur les périodes suivantes. En effet, en 30 ans, nous avons réduit nos émissions de 20 %. Donc, entre 2020 et 2030 il faudra tripler l'effort. Et la neutralité carbone en 2050 suppose de diviser par six nos émissions. De plus, cet objectif intermédiaire en 2030 de – 40 % (stockage du carbone non pris en compte[5]) devra évoluer pour être mis en conformité avec l'objectif européen désormais plus ambitieux de – 55 % (stockage du carbone pris en compte). Revenir sur la bonne trajectoire implique un changement de rythme sans précédent, tant sur l'offre que sur la demande d'énergie.

Pour l'élaboration de la feuille de route vers la neutralité carbone en 2050 avec la stratégie française énergie-climat (SFEC), et particulièrement sa composante Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033), le Gouvernement

1 **L'ensemble de l'avis a été adopté par 136 voix pour, 1 contre et 26 abstentions (voir page scrutin).**

2 Saisine du CESE par le Gouvernement sur la Loi Climat Résilience : *Climat, neutralité carbone et justice sociale - Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel Badré et Mme Claire Bordenave - janvier 2021. Saisine du CESE par le Gouvernement sur la Loi énergie-climat, avis récents du CESE sur la SNBC et la PPE : *Avis du CESE sur l'article 1er du projet de loi relatif à l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement et de la section des activités économiques : M. Guillaume Duval et M. Jacques Landriot - février 2019 - ; *Avis du CESE Climat-énergie : la France doit se donner les moyens. Avis sur les projets de Stratégie nationale bas-carbone et de Programmation pluriannuelle de l'énergie*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Guillaume Duval et Mme Madeleine Charru - avril 2019, Résolution du CESE *Accord de Paris et neutralité carbone en 2050 : comment respecter les engagements de la France ?*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel Badré et M. Jean Jouzel - mars 2020 ; Avis du CESE *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M.Jean Jouzel et Mme Agnès Michelot - septembre 2016.

3 Dans ses rapports annuels de 2019, 2020 et 2021.

4 Dans une décision du 19 novembre 2020 demandant au Gouvernement de justifier que sa politique est compatible avec le respect de la trajectoire de réduction choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030.

5 Par rapport à un volume d'émissions en 1990 de 548 Mt CO2eq, l'objectif -40 % hors stockage conduit à un volume d'émissions en 2030 de 329 Mt. L'objectif -55 % en 2030 fait baisser ce volume à 247 Mt. Mais le stockage 2030, soit environ 50 Mt d'après le scénario SNBC, viendrait en déduction des émissions 2030, qui pourraient donc être de 297 Mt pour respecter l'objectif -55 %: ce nouvel objectif européen équivaut donc, en termes comparables, à 297 Mt en 2030 au lieu de 329 Mt dans l'objectif national actuel, soit -46 % au lieu de -40 % par rapport à la référence 1990.

recherche le mix énergétique optimal. Éclairant les débats et les décisions à prendre, avec la participation de nombreuses parties prenantes, les scénarios commandités par le Gouvernement ont été récemment rendus publics par RTE et l'ADEME[6], ainsi que les analyses et recommandations de l'agence internationale de l'énergie (AIE) sur le système énergétique de la France[7]. De même, des associations comme négaWatt proposent également leurs scénarios et prospectives. Ils convergent vers quatre leviers fondamentaux pour les 10 ans à venir : sobriété et réduction de la consommation globale d'énergie, transferts massifs d'usages vers l'électricité, développement significatif des énergies renouvelables et des puits de carbone. Ainsi, accélérer les investissements dans les EnR au plus tôt est un impératif, quelles que soient les évolutions du mix énergétique après 2035. Dans le cadre de son projet de relance du nucléaire, le Président de la République a annoncé la tenue d'un débat national sur l'énergie au second semestre 2022 en préalable à l'examen parlementaire du projet de loi Énergie climat.

Mais, en dépit de l'assentiment sur son bien-fondé par une majorité de la population, cette accélération risque d'être vécue comme une contrainte et d'intensifier les oppositions locales aux projets qui se présenteront sur notre territoire. Parce qu'elle demande des réorientations profondes de nos priorités et modes de vie, individuels et collectifs, et de respecter la justice sociale, la transition énergétique rencontre bien des difficultés. La protestation sociale globale, dont par exemple le mouvement des « Gilets jaunes », a conduit le Gouvernement à renoncer à la progression, prévue à partir du budget 2019, de la contribution climat énergie, socle de la mise en œuvre de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la PPE, puis à organiser la Convention citoyenne pour le climat (CCC) après le Grand débat national du printemps 2019.

À la suite de cette expérience et devant l'ampleur du défi, le CESE considère très opportun que le Gouvernement s'interroge sur les tensions et les oppositions rencontrées lors de l'implantation de nouvelles infrastructures de production d'EnR et sollicite l'éclairage des représentantes et représentants de la société civile organisée en vue d'en améliorer l'acceptabilité sociale ou « comment concilier les enjeux nationaux de la transition énergétique et les enjeux locaux de ceux qui la vivent ». C'est sur ce volet précis de la transition écologique que le CESE a choisi de porter ses observations et ses propositions : parcs éoliens, terrestres et maritimes, parcs photovoltaïques au sol et méthaniseurs, qui partagent bon nombre de caractéristiques identiques. Bien d'autres projets d'infrastructures rencontrent également des oppositions fondées sur la même logique et d'ampleur au moins équivalente (réseaux d'infrastructures linéaires, stockage des déchets radioactifs, aéroports, zones commerciales, centrales de biomasse, barrages hydroélectriques etc.).

Bien conscient des paradoxes et difficultés soulevés dans la saisine, le CESE s'est attaché à établir un diagnostic partagé, reposant sur la pratique des organisations qui le composent, autant que sur le retour d'expérience de quelques dossiers emblématiques, les auditions d'un large panel de personnalités qualifiées et une visite de terrain à Trans-sur-Erdre, commune rurale de Loire-Atlantique au cœur de la problématique entre parcs éoliens terrestres et méthaniseur (cf. liste des auditions

6 Les 6 hypothèses de mix électrique, étudiées par RTE, et les 4 scénarios de prospective énergétique et sociétales de l'ADEME.

7 « *La politique énergétique de la France – revue en profondeur de 2021* » - novembre 2021.

annexe 2). Des échanges nourris – notamment autour de la notion d'acceptabilité - ont permis d'établir des recommandations susceptibles d'améliorer, pour tous les acteurs et actrices, la compréhension des blocages rencontrés, les dispositions ou pratiques en vigueur et l'expression de l'intérêt général dans un esprit d'équité et de justice sociale.

Problématique

A. L' « acceptabilité », une notion mal définie

« Notion embarrassante, suspecte » : les qualificatifs de sociologues[8] à l'égard de l'acceptabilité reflètent bien les débats au sein du CESE sur cette notion mal définie, dont l'ambiguïté peut prêter à confusion quant à l'intention et la finalité qui l'accompagnent, et sur les mesures propres à l'améliorer.

La lettre de saisine du Gouvernement précise que son questionnement concerne « l'acceptabilité locale », que les sociologues qualifient d' « *acceptabilité sociale, [...] spécifiquement territoriale (et non générique ou abstraite)* »[9]. En ce sens, le CESE considère qu'elle se distingue de l'acceptabilité sociétale, qui se réfère à l'avis de la société (par exemple sur une stratégie nationale comme la SFEC), alors que tout projet/infrastructure particulier doit pouvoir s'insérer dans son territoire. Ainsi, selon Corinne Gendron, sociologue canadienne[10] : *« Dans un contexte où les projets et les décisions publics semblent de plus en plus contestés, un nouvel impératif tend à s'imposer : l'acceptabilité sociale. Cette notion s'enracine dans les stratégies mises en œuvre par les décideurs pour maîtriser une opposition qu'ils ne cherchent malheureusement pas toujours à comprendre.[...] Le concept d'acceptabilité sociale est beaucoup plus riche que le syndrome auquel on le réduit parfois. »*

Cette référence au syndrome NIMBY (Not In My Back Yard - Pas dans mon jardin), désigne *« l'attitude fréquente qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser tout projet à proximité de son lieu de résidence »*[11]. Utilisant d'autres termes, le Premier ministre s'y est référé dans son discours au CESE le 14 septembre 2021[12] : *« En général, on veut plus d'énergie renouvelable, mais pas près de chez soi »*. Le CESE souligne que les mouvements d'opposition aux projets EnR ne se limitent pas à une agrégation d'égoïsmes individuels, *« uniquement préoccupés par les répercussions qu'un projet est susceptible d'avoir sur leur bien-être personnel, et incapables d'en comprendre les dimensions techniques ou l'intérêt collectif »*[13]. C'est pourquoi des réponses de la part des porteurs de projets ou des pouvoirs publics se

8 Yann Fournis et Marie-José Fortin, « *Une définition territoriale de l'acceptabilité sociale : pièges et défis conceptuels* », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 15 Numéro 3, décembre 2015.

9 Yann Fournis et Marie-José Fortin, ibid.

10 Corinne Gendron, « *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs* », Communiquer, novembre 2014, 117-129.

11 École Normale Supérieure de Lyon http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/nimby-not-in-my-back-yard-surtout-pas-chez-moi.

12 https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/09/discours_de_m._jean_castex_premier_ministre_-_session_pleniere_de_rentree_du_conseil_economique_social_et_environnemental_paris_-_14.09.2021.pdf

13 Corinne Gendron, ibid.

résumant à une stratégie de communication visant à informer et à convaincre sont, en partie, nécessaires, mais tout à fait insuffisantes. **L'acceptabilité fait bien appel à une dynamique sociale qui dépasse les points de vue individuels, dans la recherche de l'intérêt collectif, autour de valeurs partagées.** Or, si l'intérêt individuel peut être éventuellement indemnisé, les valeurs ne peuvent faire l'objet d'un calcul ni d'une monétisation. Elles renvoient à une appropriation collective des changements, bien plus ambitieuse que l'acceptabilité.

Le projet modifie (ou même bouleverse) le territoire, le cadre et les conditions de vie des riverains et riveraines. Une tension apparaît alors entre les acteurs en présence que le sentiment d'iniquité sociale vient exacerber. En effet, *« dès qu'on introduit une infrastructure, il y a conflit d'intérêt, et on se demande toujours si l'intérêt est bien général »*[14]. Il est illusoire d'imaginer que la population réservera une réception enthousiaste et unanime aux nouvelles infrastructures. Si la concertation doit permettre à tous et toutes d'être entendus – et c'est indispensable - il importe de dissiper un malentendu sur son résultat : *in fine*, elle ne donnera pas raison à toutes les positions individuelles. Mais le conflit qui en résulte participe, selon le sociologue Georg Simmel, à la production de liens sociaux, il *« suscite ou modifie des communautés d'intérêt, des regroupements en unités, des organisations »*[15], et permet de dépasser les antagonismes individuels. Ainsi, *« définir les conditions d'un dialogue apaisé »*[16] risque d'être un oxymore si le cadre de l'expression des « pour » et des « contre » est trop restreint dans son champ, dans le temps, dans l'exhaustivité des avis recueillis, y compris auprès des personnes isolées, éloignées des média et d'internet[17], les invisibles, les silencieux ou si les positions ne sont pas argumentées.

Le CESE a retenu la définition d'une sociologue du Québec, où s'est construite une conception plus collective et démocratique de l'acceptabilité : *« Assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo »*[18].

Cette définition introduit un élément fondamental : **l'acceptabilité est d'abord une dynamique où des alternatives ont été présentées et évaluées, y compris celle de ne pas réaliser le projet. Elle commence à se forger lors de la concertation en amont d'un projet précis, quand reste possible une négociation sur sa légitimité, son appropriation et ses modalités. Ce processus débouche sur l'acceptation ou le rejet du projet**.

Le CESE souligne que l'acceptation peut se modifier une fois le projet en construction : à Trans-sur-Erdre, les riveraines et riverains d'un futur parc éolien terrestre y étaient favorables, y compris pour s'associer à un financement participatif citoyen, mais sont ensuite devenus des opposantes et opposants, réalisant le caractère industriel de l'équipement et l'absence d'interlocuteur ou interlocutrice pour tout dialogue ultérieur au permis de construire.

14 Audition au CESE de M. Dominique Desjeux, professeur d'anthropologie sociale et culturelle à l'Université Paris – Descartes, le 24 novembre 2021.
15 Georg Simmel, *Le Conflit*, 1908 (p. 19).
16 Lettre de saisine du 4 octobre 2021.
17 https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397 « l'illectronisme touche 17 % de la population ».
18 Corinne Gendron, ibid.

Se pose également une question de légitimité, c'est-à-dire[19] ce qui est fondé en droit[20] [et/ou] en raison [et/ou] en équité. Dans ses différentes dimensions, celle-ci joue un rôle important dans l'acceptation des projets. Enfin, le CESE rappelle que le citoyen et la citoyenne disposent de compétences, qualifiées d'« expertise d'usage », un savoir pratique et territorial, complémentaire de l'expertise scientifique. Sa reconnaissance et sa prise en compte participent de l'acceptabilité.

B. Périmètre de la saisine et de l'avis

La lettre de saisine place les enjeux planétaires de stabilisation du climat et de restauration de la biodiversité au même niveau de priorité, rappelant que la transition énergétique doit bien s'intégrer dans la transition écologique et qu'il est vital de concilier les deux. Dans cet avis, le CESE considère que la transition énergétique est bien une composante de la transition écologique.

Le Premier ministre cite plusieurs types *« d'infrastructures nouvelles, perçues à tort ou à raison comme potentiellement nuisibles [par les riverains] : implantation de parcs éoliens, de lignes à haute tension, de centre de traitement des déchets, de grands méthaniseurs, de nouvelles lignes de chemin de fer, etc. Il en va de même à propos de la construction de logements neufs en zone dense … ou encore de projets de zones à faible émission. ».* Cette liste illustrative n'est bien sûr pas exhaustive et il conviendrait d'y ajouter les parcs photovoltaïques, les réseaux électriques, les conduites de biogaz, les installations hydrauliques, nucléaires, de biomasse, etc.

Les projets associés à la production ou aux économies d'énergie seront considérés comme contribuant à la transition énergétique, quand ceux associés à d'autres problématiques environnementales (déchets, pollution, eau, restauration de la biodiversité…) seront considérés comme contribuant à la transition écologique. La saisine parle d'infrastructures pour regrouper ces projets, dont certains n'en sont pas à proprement parler, comme les zones de faibles émissions. Cela laisse à penser que ces divers projets et réglementations sont considérés comme l'ensemble des composantes d'une superstructure de transition énergétique, constituée d'infrastructures industrielles contribuant à la transition écologique.

Le périmètre de la saisine est ainsi large et il a semblé nécessaire au CESE de le restreindre à des dimensions homogènes : cet avis traite des projets liés à la transition énergétique relevant du code de l'environnement et localisés à l'écart des densités humaines, en zone agricole ou naturelle. Les opérations de densification urbaine ou les ZFE[21] relevant du code de l'urbanisme ne seront pas abordées dans l'avis. Pour autant, le CESE estime que les logiques et les dynamiques proposées dans ses recommandations pourront s'appliquer aussi aux projets urbains.

Comme demandé dans la saisine, la question de l'éolien terrestre est centrale dans cet avis. D'autres types d'EnR sont étudiés mais il ressort que l'éolien terrestre cumule le plus de motifs de blocage. **Pour le CESE, les démarches qui permettraient**

19 Selon la définition du Littré.

20 Par exemple : légitimité de la délibération parlementaire nationale (la loi), de la décision gouvernementale (le décret, l'arrêté préfectoral - le préfet étant le représentant gouvernemental de tous les ministres). Légitimité de la délibération des élus locaux (les conseils régionaux, départementaux, municipaux et intercommunaux) et des exécutifs locaux respectifs.

21 Zone à Faibles Emissions.

de développer l'éolien terrestre auront une portée potentiellement plus large et *a priori* applicable par extension aux autres catégories évoquées.

I - CONSTAT : UN BESOIN D'ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES ENR QUI SE HEURTE À UNE CRISPATION DES PARTIES PRENANTES

A. Procédures et acteurs concernés

Cette partie se réfère aux quatre principaux types d'EnR : éolien terrestre et en mer, grands parcs photovoltaïques et méthaniseurs. Le code de l'environnement est complexe quant au contenu des dossiers de demande d'autorisation et de participation du public. Chaque projet doit répondre à plusieurs obligations :

- dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, le porteur de projet doit fournir une étude d'impact (sauf si le projet est de très petite importance, ce qui n'est jamais le cas dans les exemples considérés), qui est au cœur de la procédure. Elle est censée présenter le processus ayant permis d'aboutir au projet de moindre impact environnemental. Elle doit montrer l'analyse de l'état initial de l'environnement, les alternatives étudiées pour éviter les impacts les plus importants, le projet retenu et les mesures de réduction des impacts restants, les mesures de compensation écologique éventuelles s'il reste des impacts significatifs après l'évitement et la réduction (ces trois étapes constituent la démarche dite ERC), la cohérence du projet avec les planifications régionales et nationales et avec les zonages à proximité (risques, biodiversité, eau…), la justification éventuelle de l'intérêt général motivant le projet. L'étude d'impact doit également préciser comment les impacts environnementaux seront suivis dans la durée, et comment le projet sera démantelé en fin de vie, les matériaux recyclés, les terrains restaurés. Les questions paysagères doivent être abordées, au besoin au moyen de photomontages. Selon la taille des projets, cette étude d'impact peut aller d'une centaine de pages à plusieurs milliers ;
- l'Autorité environnementale (Ae) rend un avis sur l'étude d'impact (complétude, suffisance, sincérité) du projet dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale et en vue du moindre impact environnemental. Cet avis est destiné à éclairer le maître d'ouvrage, le public et l'autorité en charge d'autoriser ou non le projet. Elle ne se prononce pas sur l'opportunité du projet. Selon l'importance du projet, cette autorité environnementale peut relever de la ou du ministre en charge de l'environnement, de la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable (Ae CGEDD), ou des missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD. Cet avis est joint à l'enquête publique et mis à disposition du public ;
- les procédures de participation du public sont basées sur l'article 7 de la Charte de l'environnement adossée à la constitution qui dispose que « *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 » (voir annexe 5).

Les parties prenantes de ces projets sont :

- les porteurs de projets : promoteurs privés, SAS issus de sociétés d'économie mixte (SEM), citoyennes et citoyens organisés, collectivités territoriales… Ils sont accompagnés des financeurs privés et publics. Selon les situations, des investisseurs ou investisseuses minoritaires peuvent conserver la gouvernance du projet. Le porteur de projet peut mener le projet de A à Z, depuis l'obtention de l'autorisation à la construction du parc puis à son exploitation et à son démantèlement. Il peut aussi y avoir une succession de porteurs comme cela est souvent observé dans l'éolien terrestre avec un promoteur qui obtient l'autorisation, puis revend le projet à un autre opérateur qui assure la construction et pourra également revendre à un exploitant. Cette succession d'opérateurs peut complexifier la lisibilité du projet. Les promoteurs privés démarchent des propriétaires fonciers et des collectivités afin d'arriver à une autorisation validée souvent en vue de sa revente ;
- les décideurs publics : au plan national, ils sont donneurs d'ordre au plus haut niveau par exemple pour les parcs éoliens en mer ; au plan local, ils participent à l'accompagnement des conditions économiques et financières des projets, peuvent agir au travers des documents de planification régionale (SRADDET), des PCAET et des documents d'urbanisme (SCOT, PLU). Les élus et élues de proximité sont quant à eux souvent interpelés par les riveraines et riverains en cas de projet, mais n'ont en général pas davantage d'informations ni de moyens de pression. S'ils peuvent trouver un intérêt aux projets grâce aux retombées des taxes (IFER, environ 10 à 12 000 € par éolienne terrestre et par an), ces montants restent, selon la taille de la commune, parfois insuffisants pour convaincre. Certains élus et élues motivés réussissent à initier des dynamiques positives autour des EnR, par exemple en utilisant les revenus générés pour avancer dans la transition énergétique. En revanche, d'autres élues et élus vont se sentir floués par un projet installé en limite de commune voisine, dont ils subissent les impacts sans bénéficier du moindre retour financier ;
- les propriétaires fonciers notamment de terrains agricoles : ils ne sont pas forcément résidentes ou résidents ni exploitantes ou exploitants, ils peuvent demander aux exploitantes et exploitants de rétrocéder des mètres carrés pour les louer à des développeurs éoliens et bénéficier du revenu qui en résulte. Ils peuvent trouver plus rentable un usage énergétique plutôt qu'agricole d'une partie de leurs terrains. Des cas de collusions entre élues ou élus et propriétaires fonciers ont été observés et sanctionnés[22] ;

22 https://www.lanouvellerepublique.fr/poitiers/eoliennes-et-prise-illegale-d-interets-deux-elus-condamnes-dans-le-sud-vienne
https://france3-regions.francetvinfo.fr/hauts-de-france/aisne/deux-elus-municipaux-comparaissent-devant-tribunal-laon-prise-illegale-interets-1399433.html
https://www.capital.fr/economie-politique/scandale-des-eoliennes-les-condamnations-d-elus-pour-prise-illegale-d-interets-s-empilent-1038489
https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/chiche-79350/chiche-un-elu-condamne-a-une-peine-d-ineligibilite-de-deux-ans-pour-prise-illegale-d-interets-b5791bbe-408d-11eb-8608-7f0bbbb8511e

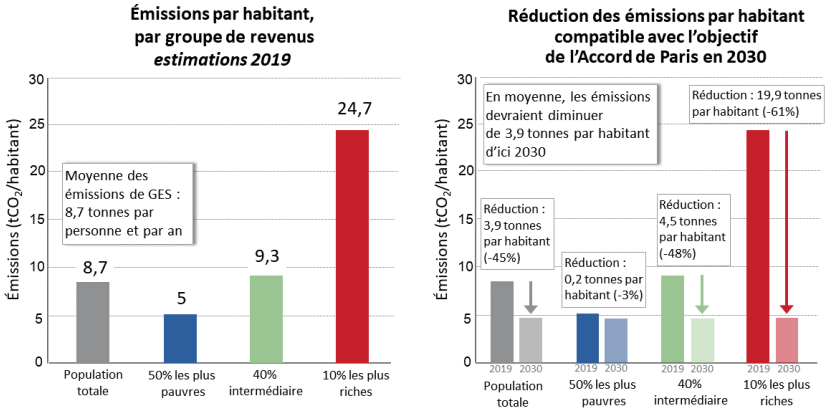
- les associations de protection de la nature et de l'environnement : elles défendent les enjeux environnementaux et analysent les études d'impact tout en cherchant à favoriser une transition énergétique équilibrée avec la prise en compte de la biodiversité. Elles défendent les initiatives citoyennes permettant l'éducation des populations concernées, une meilleure appropriation et souvent une bonne prise en compte des enjeux environnementaux. Leurs arguments réglementaires (zones humides, espèces protégées, processus de participation du public) sont parfois repris par les opposantes et opposants en vue de donner une meilleure assise à leurs recours ;
- les citoyennes et citoyens : à titre individuel ou *via* des collectifs, elles et ils peuvent intervenir dans le débat. L'adhésion aux EnR diminue d'autant plus que les équipements sont imposants (hauteur et nombre des éoliennes) ;
- les organisations syndicales : elles défendent les travailleuses et travailleurs, notamment celles et ceux engagés dans le projet. Elles sont impliquées dans les instances territoriales et le débat public pour défendre une transition écologique juste. Elles sont soucieuses de l'impact avéré sur l'emploi local et des pratiques de dumping social, de l'absence de filière pour la fabrication des équipements d'EnR et de la compatibilité des projets avec le service public de l'énergie ;
- les services de l'État : préfecture, DREAL, DDT, autorité environnementale participent à la procédure d'évaluation environnementale et interviennent dans les étapes de participation du public. Ils aident à la recherche du projet de moindre impact environnemental, peuvent mener des études et des expertises complémentaires (en lien avec l'Ademe, l'ANSES, OFB, etc.). Toutefois, ils peuvent manquer de moyens humains ou de temps pour répondre à toutes les demandes et leur expertise est parfois jugée partiale en tant que défenseurs *a priori* des projets économiques, c'est-à-dire créateurs d'emplois ;
- les accompagnateurs et accompagnatrices de la participation du public : les garantes et garants de la CNDP et les commissaires enquêteurs ou enquêtrices se professionnalisent pour permettre une participation de tous les publics de manière objective et éclairée, et pour assurer le nécessaire continuum entre l'amont et l'aval. Ils restent neutres mais doivent être capables de bien comprendre les enjeux, en ce sens ils peuvent manquer parfois de formation sur ces nouveaux projets de la transition énergétique ;
- les médias, en plus de leur mission d'information du public qui jouent un rôle de relai et d'amplificateurs d'opinion ;
- les usagères et usagers professionnels et de loisirs des espaces naturels et du patrimoine: pêcheurs et pêcheuses, chasseurs et chasseuses, acteurs et actrices du tourisme, associations diverses, riveraines et riverains, etc. peuvent avoir des revendications particulières ;
- les PME, les artisans et les bénéficiaires des retombées économiques et sociales des projets ;
- la justice : elle tranche les recours administratifs ; le temps de traitement, souvent long, prolonge l'incertitude ;

– les opposantes et opposants et les partisanes et partisans peuvent réunir une ou plusieurs des parties prenantes ci-dessus. Les opposantes et opposants peuvent l'être soit parce qu'ils défendent d'autres choix politiques, soit parce qu'ils craignent des nuisances. Leurs argumentaires sont souvent homogènes, augmentés des particularités locales (patrimoine bâti, sites classés, espèces protégées, etc.).

B. Infrastructures de transition énergétique : une réalité en décalage avec la vision d'une écologie de proximité

1. La politique climatique et l'impératif de justice sociale

La répartition de l'effort dans une optique de justice sociale interroge : la récente étude « atlas des inégalités mondiales » indique que la contribution des citoyennes et citoyens aux émissions de GES est très corrélée aux revenus. Ainsi, la population en dessous du revenu médian a d'ores et déjà un niveau d'émission de GES très proche de la cible pour 2030 (ce qui peut résulter de privations liées pour certains à la précarité) tandis que celle du dernier décile devrait diviser ses émissions par 5.



Source : Extraction France du rapport Piketty « Rapport sur les inégalités mondiales 2022 » (traduction CESE)

Les populations des communes peu et très peu denses, les plus concernées par le développement des EnR, sont par ailleurs d'après l'INSEE, pour plus de la moitié, au-dessous du revenu médian (cf. annexe 8).

2. Des projets décarbonés, nécessaires à la transition écologique, mais qui ne sont pas sans impact

La production des EnR n'entraîne pas - ou très peu - d'émissions de GES, même si les phases de fabrication des équipements, de construction, de maintenance et de démantèlement ont un impact, y compris dans le recours à des matériaux non renouvelables comme les terres rares ou autres métaux stratégiques.

	Pendant la phase de travaux	Pendant l'exploitation
Éolien terrestre	Impacts génériques d'un chantier Impacts sur les sols, artificialisation de l'emprise foncière du socle (habitats naturels, terrains agricoles)	Impacts sur les paysages et le cadre de vie Impacts sur l'environnement : perturbation et mortalité de la faune volante (oiseaux et chauve-souris) résidente comme migratrice Impacts soulevés par certaines parties prenantes mais non confirmés à ce jour : « syndrome éolien » chez les riverains, surmortalité dans les élevages agricoles, perte de valeur des biens immobiliers Nuisances locales : paysage, bruit, effet stroboscopique, illumination nocturne
Éolien en mer	Impacts génériques d'un chantier maritime Battage des pieux avec risques d'effarouchement ou de mortalité pour les mammifères marins Mise en suspension de sédiments Impact sur les habitats marins dans la zone d'emprise foncière des socles et des câbles	Impacts sur les paysages et le cadre de vie Impacts sur l'environnement : perturbation et mortalité de la faune volante (oiseaux et chauve-souris) résidente comme migratrice, risque de modification de l'habitat marin et d'installation d'espèces exotiques envahissantes Impacts soulevés par certaines parties prenantes mais non confirmés à ce jour : perte de valeur des biens immobiliers, tourisme Nuisances locales : paysage, bruit, illumination nocturne Impacts socioprofessionnels pour le flottant et le posé : réduction des zones de pêche à proximité des mats, adaptation des techniques de pêche
Panneaux photo-voltaïques	Impacts génériques d'un chantier Artificialisation d'une grande surface foncière (imperméabilisation, ombrage)	Impacts sur les paysages et le cadre de vie Impacts sur l'environnement : effarouchement et destruction d'habitat pour l'avifaune, changement d'usage des sols, traitements phytosanitaires Nuisances locales : paysage
Méthaniseurs	Impacts génériques d'un chantier	Impacts sur l'environnement : gestion des digestats, risques de fuites Nuisances locales : circulation de camions, odeurs

Tableau 1 : impacts potentiels ou avérés des principaux types d'EnR

Ces impacts peuvent être plus ou moins négatifs selon les sites d'implantation et leur sensibilité en termes de paysage et de biodiversité. Un rapport récent de l'Ademe met en évidence le manque de connaissances sur ces impacts et l'inégalité du nombre d'études selon les types d'énergie, beaucoup d'études ayant trait à l'éolien terrestre et peu à l'éolien en mer (voir tableau en annexe 6).

3. Des difficultés d'objectivation des choix

La réalité du réchauffement climatique et de ses causes anthropiques est désormais *quasi* unanimement admise en France.

Les moyens d'y remédier diffèrent cependant et l'absence de cadrage national précis qui puisse être décliné dans les territoires ouvre la voie à de multiples débats qui retardent le développement des EnR. Le CESER Hauts de France, dans son avis du 18 janvier 2022[23], relève la nécessité de choix clairs de l'État au niveau national afin d'éviter d'avoir à « naviguer à vue » à l'échelon territorial.

23 Cf. entretien de M. François Hoisey, rapporteur de l'avis « *Projets industriels et d'infrastructures : conditions pour une meilleure acceptation et intégration dans leur environnement en Hauts de France* ».

Ainsi, la présentation de nouveaux projets d'EnR sur un territoire est l'occasion d'ouvrir à chaque fois un débat sur des enjeux qui dépassent le cadre local. On peut rassembler ces enjeux selon les trois problématiques suivantes :

- **la nécessité de continuer à produire toujours davantage d'énergie plutôt que de recourir à l'efficacité et à la sobriété énergétiques ;**
- **les grandes orientations de la politique énergétique** dans la perspective d'une progression de l'électricité se substituant aux énergies fossiles, encore majoritaires dans les utilisations finales de l'énergie en 2021, les parts respectives du nucléaire, des ENR pilotables (hydroélectricité) et intermittentes (éolien, solaire), les perspectives attendues sur le stockage et du rôle possible de l'hydrogène ;
- les critères de **répartition de la production d'EnR dans les différentes régions,** par type d'EnR et par type d'emplacement (espaces naturels, artificialisés, friches) puis au sein des régions, du SRADDET au PCAET jusqu'aux documents d'urbanisme.

4. Des projets sans réel ancrage territorial

La gouvernance de la transition énergétique ne prévoit pas de réelle coordination des différents niveaux territoriaux (État, régions, intercommunalités), ni la territorialisation des objectifs nationaux fixés par la PPE et la SNBC, comme souligné par le CESE à plusieurs reprises[24]. Les PCAET doivent seulement être compatibles avec le SRADDET et cela ne garantit ni l'atteinte des objectifs régionaux, ni même une optimisation de l'articulation à l'échelle régionale et locale. L'approche des projets est trop « pointilliste », sans vision d'ensemble, au gré d'initiatives souvent purement opportunistes des développeurs placés en situation de vive concurrence.

Pour le CESE, cette absence de coordination et de rationalisation des lieux d'implantation envisagés se traduit également par un taux d'échec important des projets. Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, relève ainsi que, *« depuis 2020, un tiers des demandes d'autorisation a été refusé, par exemple quand elles présentaient des enjeux de co-visibilité avec des sites remarquables »*[25]. Cela montre que les services instructeurs de l'État prennent en compte les préoccupations environnementales et/ou patrimoniales, ce dont il y a lieu de se réjouir. Mais cela engendre pour les porteurs de projets une déperdition d'énergie ainsi que des coûts, et, du point de vue collectif, une perte d'efficacité globale, car ces projets auraient sans doute pu mieux s'insérer ailleurs et contribuer ainsi plus vite à la transition énergétique. Pour y remédier, et afin que l'échelon local se réapproprie le développement de l'éolien, qu'il puisse davantage en débattre, l'anticiper et l'orienter, le Gouvernement a demandé en juin 2021 aux préfètes et préfets de région de réaliser, en concertation avec les collectivités, une nouvelle cartographie intégrant les enjeux paysagers et de biodiversité, pour diriger les porteurs de projet vers des zones identifiées comme *a priori* plus favorables afin que l'échelon local se réapproprie le développement de

24 Le CESE a notamment relevé ce problème dans l'avis *Climat, énergie et biodiversité. Contribution du CESE à la Convention citoyenne*, rapporté par M. Marc Blanc - juillet 2019, p. 16, et l'avis *Climat-Energie : la France doit se donner les moyens*, rapporté par Guillaume-Duval et Madeleine Charru - avril 2019- p. 46.

25 Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, par la commission de l'environnement du CESE, le 8 décembre 2021.

l'éolien, qu'il puisse davantage en débattre, l'anticiper et l'orienter. Cette cartographie répond à la demande récurrente des associations de protection de la nature et des paysages depuis l'échec, il y a plus de 10 ans, des Zones de développement de l'Éolien (ZDE) insuffisamment discriminantes.

La prise en compte des réalités territoriales reste trop souvent insuffisante, alors que, pour le CESE, elle est essentielle pour l'accueil du projet et sa bonne intégration. Un projet ne doit pas, selon le CESER Hauts de France, s'installer « quelque part » mais dans un cadre qui a une population, une histoire, des caractéristiques locales et une vision de son avenir, en veillant à l'équilibre entre préoccupations économiques, sociales et environnementales. Cette prise en compte des réalités locales est essentielle pour faciliter l'acceptation d'un projet d'EnR et éviter le risque de projets hors-sol. Une responsable du projet de parc éolien en mer de Saint-Nazaire, qui devrait être le premier à entrer en service, dix ans après l'attribution de l'appel d'offre, note ainsi la nécessité de prendre le temps d'écouter les besoins du territoire : « *Toute mesure d'accompagnement d'un projet naît en effet du contexte et des attentes locales* »[26]. Les maires ne sont par ailleurs, d'après M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et représentant de l'AMF, pas assez souvent informés et consultés, ni dans le cadre d'une politique énergétique nationale souvent perçue comme « tombant d'en haut », ni par les porteurs de projets[27]. Toutefois, de premiers progrès ont été faits en ce sens dans le cadre de la loi Climat et résilience puis de la loi 3DS[28] : les porteurs de projets devront désormais obligatoirement adresser aux maires de la commune d'implantation et des communes limitrophes le résumé non technique de l'étude d'impact au moins un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation et répondre formellement aux observations formulées[29].

Les motivations des développeurs de projets peuvent apparaître surtout financières : dans nombre de cas, ceux-ci sont spécialisés dans le portage du projet et dans l'obtention de l'autorisation, lesquels requièrent un savoir-faire particulier, mais, une fois l'autorisation obtenue, revendent le projet à des investisseurs ou investisseuses, souvent étrangers[30]. Dans le cas du parc d'éoliennes en mer de Saint-Brieuc, le groupe privé espagnol Iberdrola s'était dans un premier temps associé à la Caisse des Dépôts, laquelle a ensuite revendu sa part minoritaire à Iberdrola.

Les porteurs des projets cherchent à les implanter dans les espaces ruraux, dont la faible densité constitue un atout pour trouver du foncier moins cher et suffisamment éloigné des habitations. Dans nombre de cas, ils démarchent directement des propriétaires fonciers. Mais la majorité de la consommation énergétique concerne les métropoles et les grandes zones urbaines, où se concentrent la majeure partie de la population et des activités économiques. Une partie de la population rurale a alors

26 Contribution à la saisine du CESE de Mme Céline Beaudon, Cheffe de projet EdF Renouvelables « *Autorisations et activités territoriales* » pour le Parc éolien en mer de Saint Nazaire.

27 Entretien de M. Guy Geoffroy avec les rapporteurs le 19 01 2022.

28 3DS : Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

29 Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, le 8 décembre 2021 : loi climat et résilience du 22 août 2021.

30 M. Daniel Steinbach, président de l'association Vent de Colère !, citait en audition à titre d'illustration le cas d'un projet d'éoliennes de Saint-Egrève instruit par le développeur allemand VSB, qui a ensuite revendu le projet à la société d'énergie renouvelable canadienne Boralex.

le sentiment de subir les inconvénients de la transition énergétique avec des projets imposés sans y voir de bénéfices directs.

Par ailleurs, comme évoqué dans le point précédent, les retombées économiques locales des EnR restent faibles et en deçà des attentes : les équipements sont souvent fabriqués à l'étranger, et, si la maintenance, réalisée sur place, peut engendrer des emplois, ceux-ci restent peu nombreux. Or cet enjeu est crucial pour leur acceptabilité. Comme le relève M. Xavier Piechaczyk, président du directoire de RTE, les lignes à haute tension peuvent avoir une vocation européenne, nationale et interrégionale, mais sur le plan local, les riverains et riveraines perçoivent davantage les désagréments que l'utilité de l'infrastructure, sans réaliser les bénéfices collectifs de l'interconnexion. Afin d'y remédier, RTE s'attache à consacrer 25 % de ses achats à l'économie locale, notamment en concentrant l'ensemble de ses dépenses de génie civil de gros œuvre sur des entreprises locales[31]. En outre, l'État demande désormais à RTE, sous le contrôle du préfet ou de la préfète, de reverser dans le cadre du contrat de service public, 10 % des investissements engagés aux communes concernées.

5. Des projets et des régions qui témoignent de difficultés

Beaucoup de projets d'infrastructures liées à la transition énergétique rencontrent aujourd'hui des difficultés.

Le projet « Horizeo », prévu sur la commune de Saucats en Gironde, est présenté par ses promoteurs (Engie et Neoen), comme un projet de plate-forme énergétique bas carbone : un parc photovoltaïque de 1GW, un centre de données appartenant à une société américaine, des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur à hydrogène et une surface dédiée à des cultures maraîchères sous les panneaux photovoltaïques. Implanté sur 1 000 hectares aujourd'hui boisés, Horizeo pourrait être le plus grand parc photovoltaïque d'Europe. Il est situé à quelques kilomètres de l'actuel plus grand parc photovoltaïque de France à Cestas (trois fois plus petit). L'électricité produite serait commercialisée en gré à gré à des industriels et, éventuellement, à des collectivités ou à des particuliers[32]. Ce projet entre, selon le CESER Nouvelle Aquitaine, en contradiction avec les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols du SRADDET adopté en 2019 par la Région. Le CESER a donc, tout en saluant le rôle de la CNDP dans l'animation du débat public, demandé que ce projet fasse l'objet d'un moratoire[33]. La CGT a également organisé son propre débat public, labellisé par la CNDP, pour aborder les points particuliers de l'emploi, de la filière industrielle et du modèle économique de ce projet.

Le projet d'éoliennes en baie de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) fait lui aussi l'objet de vives oppositions après un début prometteur ; il est l'un des 5 lots de l'appel d'offres lancé en 2011 par la ministre chargée de l'Écologie et le ministre délégué en charge

31 Audition de M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, par la commission de l'environnement, le 8 décembre 2021.

32 Dossier public « Horizeo » de la CNDP : https://www.debatpublic.fr/photovoltaique-horizeo/le-projet-horizeo-en-resume-1883.

33 Expression du CESER Nouvelle Aquitaine : Projets « Horizeo » et éolien en mer : poser les termes d'une régulation publique et d'une appropriation citoyenne et territoriale plus générales sur les choix énergétiques (juillet 2021).

de l'Industrie (62 éoliennes sur 104 km² du domaine public maritime). L'appel d'offres a été remporté par la société Éolien maritime SAS (contrôlée à 50/50 par EDF et par le groupe canadien Enbridge) mais son concurrent Ailes marines (alors contrôlée à 30 % par la Caisse des Dépôts et à 70 % par le groupe espagnol Iberdrola, qui est depuis monté à 100 % du capital) est devenu attributaire du lot. L'arrêté autorisant Ailes marines à exploiter le parc a été pris et publié par le ministre Éric Besson en avril 2012, avant le 2ème tour de la présidentielle[34], avant même le débat public, les études d'impact et l'enquête publique. Le Conseil d'État a conclu en 2019 à l'irrégularité de la procédure ; toutefois, Ailes marines-Iberdrola a conservé la concession, les oppositions au projet restent très fortes et sont devenues un enjeu politique depuis la campagne des élections régionales de 2021.

Lancés par le même appel d'offre de 2011, les trois parcs d'éoliennes en mer de Saint-Nazaire, Courseulles et Fécamp, assez similaires, n'ont pas suscité le même degré de difficultés[35]. Un travail d'écoute des acteurs et actrices locaux (en premier lieu les pêcheurs) et d'analyse du contexte y a eu lieu dès 2008, en amont des débats publics.

La Macro-zone Sud Atlantique identifiée au large d'Oléron pour l'implantation de 2 parcs éoliens offshore a fait l'objet d'un débat public préalable jusqu'au 28 février 2022. La localisation et les caractéristiques techniques précises du premier parc seront à fixer dans le cadre d'un premier appel d'offres que l'État passerait en 2022. Localisé « *au cœur d'un vaste secteur dont la riche biodiversité a justifié la désignation en tant que site Natura 2000 au titre des directives européennes « Oiseaux » et « Habitat », il entre en conflit avec la vocation de cette zone* » et le CESER de Nouvelle Aquitaine a là aussi demandé un moratoire.

Les projets de méthanisation, notamment de très grande taille, peuvent faire l'objet d'oppositions locales fortes. Un exemple emblématique est celui de la « ferme des 1 000 vaches ». Ouverte en 2014 à Drucat (Somme), elle avait obtenu l'autorisation d'exploiter 500 têtes au maximum mais s'en était affranchie. Fin 2019, une décision de justice obligeait l'exploitant à réduire son cheptel à 500 bovins, et l'activité laitière a cessé en 2021[36]. D'autres projets de « super-méthaniseurs » associant un grand nombre d'exploitations font l'objet d'oppositions. Contrairement à l'Allemagne et aux Pays-Bas, où l'élevage intensif et les cultures dédiées sont bien loin de l'économie circulaire vertueuse et où la production agricole ne serait plus qu'un sous-produit de celle des effluents[37].

Des régions connaissent aussi des difficultés d'ordre divers dans le développement des EnR et/ou les oppositions qui en résultent.

La région Hauts de France a connu depuis 2010 un essor prononcé de la production d'énergie éolienne, qui y a plus que triplé. La région Hauts de France est ainsi la première de l'hexagone, avec plus de 2000 éoliennes installées au 18 mars 2021[38]. Ce

34 Médiapart, article de Laurent Mauduit : « *Éoliennes dans la baie de Saint-Brieuc et maintenant, c'est la mer qu'ils veulent privatiser !* » (19 octobre 2020).
35 Audition de M. Xavier Piechaczyk, président du directoire de RTE, le 8 décembre 2021.
36 CIWF France, Marianne et site de Wikipédia.
37 Entretien avec M. Jean-Noel Saussol, DREAL Hauts de France, MRAe, Fédération équipement de la CGT, le 10 novembre 2021.
38 https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Analyse-du-developpement-de-l-eolien-terrestre-dans-la-region-Hauts-de-France

développement a suscité des oppositions sur le terrain. Dans le projet de SRADDET arrêté le 31 janvier 2019, le Conseil régional considérait que *« le développement non maîtrisé de l'éolien a progressivement conduit à un phénomène de saturation »* et prévoyait d'introduire un moratoire sur l'éolien dans la région jusqu'en 2031, ainsi que d'atteindre 17 % d'EnR en 2030[39]. L'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de SRADDET relevait que, si l'éolien terrestre est particulièrement développé en Hauts-de-France, *« la contribution totale de la région, en incluant toutes les énergies renouvelables, reste significativement inférieure à la contribution moyenne des autres régions »*[40]. Le CESER Hauts de France appelait la région à cadrer le développement d'un mix énergétique renouvelable à hauteur minimum de 32 % en 2030 conformément à l'objectif national et notait que *« ce développement doit s'appuyer sur toutes les EnR, dans un souci de continuité de production et d'une territorialisation équilibrée (…). Plutôt que de stopper l'éolien terrestre, le CESER considère que le SRADDET doit permettre le rééquilibrage territorial de cette énergie »*[41].

De même, lors du déplacement à Trans-sur-Erdre, l'une des associations rencontrées s'opposait à l'installation de nouvelles éoliennes en mettant en avant celles déjà existantes[42]. Et dans le village de Bessans, en Tarn-et-Garonne, c'est le projet d'implanter une troisième centrale solaire qui a suscité l'opposition du maire et d'une partie de la population[43].

Dans les Outre-mer et les autres zones non interconnectées (ZNI) françaises, qui n'ont d'autre option que l'autonomie régionale, l'obligation de gérer des réseaux de petite taille crée de fortes contraintes, qui entraînent des coûts de production bien plus élevés qu'ailleurs : selon la CRE, ils atteignent 256€/MWh en moyenne en 2019 (de 200 pour la Corse à plus de 500 pour Saint-Pierre et Miquelon et plus de 400 pour les îles bretonnes), contre 43,8 €/MWh dans l'hexagone selon le calcul de la Cour des Comptes. Le principe de la péréquation garantit le même tarif au client final que dans l'hexagone, pour un coût annuel aux contribuables de 2,1 Mds€ en 2019. Pour autant, le mix énergétique des ZNI repose encore très largement sur les énergies pilotables fossiles (voir graphique CRE en annexe). La Corse doit son mix bien moins fossile que les autres ZNI, en partie, à son interconnexion partielle.

Analyser la réalité de la saturation en matière d'EnR est complexe, s'agissant plus de l'expression d'un sentiment que d'une notion scientifique ou juridique. D'après un sondage Harris Interactive pour le ministère de la Transition écologique, cet effet de saturation ne serait pas constaté à l'échelle régionale : *« 71 % des Français sont favorables au développement de l'énergie éolienne, avec des taux plus élevés dans les régions où l'éolien est déjà développé (76 % dans les Hauts-de-France et 74 % dans le Grand Est) »*[44]. La commune de Saint-Georges-sur-Arnon, dans l'Indre, où

39 CESER Hauts de France avis SRADDET 2020-2025, Pour une ambition territoriale fondatrice des Hauts de France, rapporté par Gilles Laurent, Bernard Lenglet et Michel Leroy (avril 2019), p. 41.
40 Ae, avis délibéré n°2019-59 du 24 juillet 2019, SRADDET Hauts de France p. 28.
41 CESER Hauts de France avis SRADDET 2020-2025, Ibid p. 41.
42 Déplacement d'une délégation de la commission environnement à Trans-sur-Erdre le 16 décembre 2021.
43 La Croix 13 décembre 2021, Marine Lamoureux, article Les habitants de Bessons disent non à une troisième centrale solaire.
44 Audition de M. Jean-Louis Bal, président du SER, par la commission environnement du CESE, le 3 novembre 2021.

14 éoliennes terrestres étaient déjà implantées, et où un autre parc de neuf éoliennes vient d'être inauguré, sans compter celles de villages alentour, en est l'illustration. La nature des projets, la manière dont ils sont menés et les territoires concernés entrent aussi en ligne de compte.

Les porteurs de projets regrettent pour leur part le temps d'instruction des projets libres de tout recours. Celui-ci s'est en effet fortement allongé au fil des années avec la montée progressive d'oppositions qui sont de plus en plus prégnantes et, on le verra *infra*, se traduisent par des recours en nombre croissant, qui retardent les projets[45].

L'instruction des dossiers est de même ralentie, en raison du manque de moyens des services de l'État et des DREAL, dont les effectifs ont été réduits au fil des réformes successives, notamment depuis la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et des réorganisations des services au niveau central et déconcentré. Se posent aussi des problèmes d'évolution des compétences des services instructeurs et de frontières de compétences liées à la décentralisation[46], les mouvements de déconcentration ou de réduction d'activités n'ayant pas toujours été coordonnés[47]. L'instruction par les services de l'État est aussi entravée par le raccourcissement des délais et par l'effet des avis tacites (sans observations rendues). Selon le rapport de mars 2019 du CGEDD, le taux d'avis tacites des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) est de 35 % en 2018 en moyenne (et, selon les années, de 50 à 80 % en Bretagne). En audition, les représentants CGT[48] du MTE soulignent que les moyens ne sont pas concertés avec les organisations syndicales, ni avec les agentes et agents, et qu'aucune étude n'évalue l'impact des baisses d'effectif sur le service rendu aux usagères et usagers. Le cadrage préalable, qui vise à accompagner les porteurs de projets le plus en amont possible, est très consommateur de temps, ce qui réduit par ailleurs le temps dévolu à l'instruction des dossiers.

Le manque de moyens de la justice peut allonger les délais de jugement et d'aboutissement des projets (7 ans en moyenne pour l'éolien terrestre, selon le SER, plus de 10 ans pour l'éolien en mer).

Diverses mesures ont visé à accélérer les procédures et les délais : le seuil pour les équipements industriels entrant dans le champ de compétences de la CNDP (art. L. 121-8) a été relevé, passant à 300 millions€ (il était de 150 millions€ avant le 31 juillet 2021). Dans le domaine de l'évaluation environnementale, les états généraux du droit de l'environnement avaient débouché sur un ensemble d'ordonnances en 2016 et 2017, pour favoriser une appréhension globale des incidences des projets. Des réformes adoptées depuis ces ordonnances ont rendu plus complexes les processus d'autorisation et éloignent de nouveau la France de la conformité aux directives « projets » et « plans/programmes ». Le délai imparti à l'Autorité environnementale pour rendre ses avis a été réduit, passant de 3 à 2 mois[49], alors qu'il s'agit de projets

45 M. Xavier Piechaczyk lors de son audition et FGR dans sa contribution ont souligné cette variabilité du degré d'opposition selon les cas, le portage des projets, leur nature et les territoires dans lesquels ils s'insèrent, mais pour autant la tendance à une conflictualité qui s'est accrue.

46 Entretien des rapporteurs avec des représentants du syndicat CGT du MTE.

47 Avis du CESE *Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique,* rapporteurs au nom de la section de l'aménagement durable des territoires : MM. Yves Kottelat et Patrick Molinoz, (juillet 2020).

48 Entretien avec des représentants de la CGT du MTE.

49 Décret n°2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification en matière d'environnement.

dont l'adoption prendra plusieurs années et portés parfois depuis plus de dix ans. Les délais de participation du public ou de l'évaluation environnementale ne sont pas les plus importants dans le calendrier des projets. De manière paradoxale, les différentes étapes de simplification (loi ASAP[50], ESSOC[51]...) ont augmenté les éléments réglementaires à prendre en compte. La multiplication des régimes dérogatoires a aussi augmenté la complexité et diminué la visibilité.

Une autre difficulté soulevée par les porteurs de projets est l'instabilité des règles du jeu économique, susceptible de modifier la rentabilité des projets engagés. Conformément à la politique de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique[52], les EnR électriques ont bénéficié d'avantages divers, notamment fiscaux et de subventions d'exploitation *via* des obligations d'achat et des mécanismes de compensation. Mais les tarifs initiaux très attractifs décidés par le Gouvernement et la forte baisse du prix des équipements éoliens et solaires ont considérablement accru la rentabilité de ces installations et suscité une inflation du nombre de projets à raccorder au réseau public d'électricité, au-delà des objectifs fixés par le Grenelle pour 2012 dans le cas du photovoltaïque. L'impact sur les finances publiques a alors conduit le Gouvernement à modifier le cadre de soutien pour le photovoltaïque durant l'année 2010, avec des réductions successives de tarifs[53]. Les parcs éoliens en mer ont aussi, pour les mêmes raisons, connu des révisions tarifaires afin de limiter les effets d'aubaine.

C. Une dynamique très ralentie

1. Une montée des oppositions

La production primaire d'EnR, à peu près stable jusqu'au milieu des années 2000, s'est ensuite fortement accrue en France, progressant de 70 % depuis 2005. Cela tient principalement au développement de l'éolien, des pompes à chaleur et des

50 Loi n°2020 -1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

51 Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

52 La loi du 13 juillet 2005 dite loi POPE, qui est la première à fixer des objectifs de promotion des énergies renouvelables, le Grenelle de l'Environnement et la loi du 3 août 2009, ainsi que la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 en sont autant d'étapes, entre autres.

53 CRE Électricité : révision des tarifs photovoltaïque historiques (29 10 2021). On peut prendre l'exemple du photovoltaïque, pour lequel la loi du 10 février 2000 a institué un dispositif d'obligation d'achat de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables à un tarif réglementé pour une durée de 20 ans. Mais les tarifs très attractifs décidés par le gouvernement en 2006 et la forte baisse du prix des équipements photovoltaïques, dès 2009, ont considérablement accru la rentabilité de ces installations et suscité une hausse considérable du nombre des projets à raccorder au réseau public d'électricité, au-delà des objectifs fixés par le Grenelle pour 2012. L'impact sur les finances publiques a conduit le Gouvernement à modifier le cadre de soutien applicable à ces installations durant l'année 2010, avec des réductions successives de tarifs, puis à suspendre pour trois mois (décret du 9 décembre 2010) le bénéfice de l'obligation d'achat pour les installations de plus de 3kWc, afin de réviser les modalités de soutien de la filière. Puis, dans le cadre de la loi n°2020 -1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, le gouvernement a souhaité mettre un terme à la rémunération excessive que perçoivent les producteurs exploitant (certains types d'installations) et bénéficiant d'un contrat d'obligation d'achat en application des arrêtés tarifaires du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010. Un peu plus de 1 000 parcs photovoltaïques sont concernés par cette mesure, qui s'accompagne de deux mécanismes complémentaires : une réduction du tarif d'achat en vigueur et une clause de sauvegarde au cas où son application normative compromettrait la situation économique du producteur titulaire du contrat d'achat révisé.

biocarburants, ces trois filières représentant plus de 30 % de la production primaire d'énergies renouvelables en France en 2020 (6 % en 2005)[54].

Ce développement des EnR a bénéficié à ses débuts d'un accueil favorable dans l'opinion, même si des associations, notamment contre l'éolien terrestre, sont créées dès le début des années 2000[55].

Mais le déploiement accru des infrastructures d'EnR a suscité, avec les premiers retours d'expérience, une montée des oppositions locales[56], notamment dans les espaces ruraux, où la création d'infrastructures énergétiques est favorisée par la moindre densité de population et la production d'effluents agricoles que la méthanisation peut valoriser. Ces oppositions et les recours qui se sont multipliés contre des projets, notamment éoliens, ont progressivement, à partir du milieu des années 2010, ralenti leur dynamique[57].

Sur le plan géographique, les territoires où s'expriment ces oppositions selon certains sont pour partie les mêmes que ceux, surtout périurbains et ruraux, où est apparu en 2018 le Mouvement des gilets jaunes. Ce mouvement est né pour partie en réaction aux difficultés de déplacement et au renchérissement de son coût imputable à la hausse des prix des carburants intégrant celle de la taxe carbone, sans accompagnement suffisant, dans ces espaces peu denses où la voiture individuelle est le principal moyen de locomotion, en l'absence d'alternative[58].

Ainsi, le parc français ne compte au 30 septembre 2021 que 18,5 GW d'éolien terrestre et 12,3 GW de solaire, soit respectivement 76,6 % et 60,6 % des objectifs 2023 de la PPE. Début 2022[59], aucun projet éolien en mer, plus de 10 ans après le lancement du premier appel d'offres, n'a encore été mis en service. Les difficultés sont nettement moindres en matière de méthanisation, même si les sujets de tension, d'abord limités, se sont amplifiés depuis 5 à 10 ans : les points en débat intègrent un nombre croissant de thématiques[60] mais donnent lieu à des recours moins systématiques que l'éolien et retardent moins, en moyenne, les projets[61].

54 MTE Chiffres clés des énergies renouvelables, Edition 2021, p. 8.

55 La fédération nationale de l'association Vent de Colère !, a été, selon son président M. Daniel Steinbach, fondée en 2003 pour rassembler les associations s'opposant localement à des projets d'implantation d'éoliennes. Cf. aussi. Le Monde du 2 octobre 2008 : l'article de Jean-Michel Bezat « La croisade de VGE contre l'essor « irresponsable » de l'éolien » cite la création en 2004 de l'association Vent du bocage « contre l'éolien industriel » et le soutien apporté en 2008 par l'ancien président de la République Valéry Giscard d'Estaing, aux associations opposées à son développement.

56 AZAO Institut Véolia, « *Facts reports : acceptabilité environnementale et sociale des grands projets industriels : du risque à la prospérité partagée* » (2016), introduction de David Ménascé, coordinateur, p. 3.

57 Selon Actu environnement : article « Faire accepter l'éolien, un vaste chantier » du 13 10 2021 : « *Entre avril 2020 et avril 2021, le cabinet d'avocats De Gaulle Fleurance & Associés a comptabilisé 140 décisions de justice (contre l'éolien). Autant que le total de cinq années précédentes* ».

58 Cf. avis du CESE avis *Fractures et transition : réconcilier la France* rapporteurs : MM. Michel Badré et Dominique Gillier.

59 Contribution de l'Union française de l'électricité pour la saisine du CESE 14 janvier 2022, p.2.

60 Intervention de M. Jean-François Blot, ADEME Pays de la Loire, lors du déplacement à Trans-sur-Erdre, le 16 décembre 2021, d'une délégation de la commission environnement du CESE.

61 Selon la FGR, la majorité des projets de méthanisation sur les sites de type « agricole » fait face à des formes de mécontentements (organisation de réunions publiques, pression sociale) et/ou de recours (dans ce cas le projet est bloqué pour 1 à 2 ans, voire plus). Sur les sites détenus par les acteurs de France Biométane, membre de FGR, les sujets d'acceptabilité concernent un projet sur 3, sans beaucoup les freiner.

L'Union française de l'électricité (UFE) souligne l'important taux de chute (non réalisation) des projets lauréats dans le cadre des appels d'offres pour la production d'électricité d'origine renouvelable. Ces taux de chute atteindraient dans la période récente, selon la CRE, de l'ordre de 30 à 40 %[62] en raison d'abandons de projets, de retraits d'autorisation, etc.[63]

Cette montée des oppositions et ce ralentissement de la dynamique ne sont pas spécifiques à la France.

2. Des dimensions psychologiques et sociologiques qui se nourrissent de la perte de confiance

Selon les sociologues : « *Le changement tend par nature à susciter de l'inquiétude*[64] ». Les projets d'infrastructure énergétique, très visibles, modifient l'équilibre antérieur d'un territoire, son paysage, son architecture. Il est donc logique que, dans la population résidente, des gens se sentent perdants face à cette modification qui peut engendrer des pertes d'aménités réelles en termes de paysage ou de calme.

S'y ajoutent des biais de perception et une dimension irrationnelle qui favorisent une amplification des nuisances attendues. Ainsi, en matière de méthanisation, selon Hervé Flanquart, la peur du risque d'explosion, souvent prégnante avant l'installation, disparaît presque totalement après[65]. De plus, l'effet dit *« nocebo »* veut que, rien qu'à l'idée de se représenter un danger, une personne va réellement ressentir un mal-être[66]. Le sociologue américain William Isaac Thomas explicite ce phénomène de la façon suivante : *« Si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles sont réelles dans leurs conséquences »*.[67] Quand un argument apparu dans l'arène publique y trouve un écho, il faut en tenir compte, qu'il soit fondé ou infondé.

Les dissonances cognitives entre les convictions générales d'une personne et son comportement individuel lié à ses intérêts particuliers, se traduisent notamment par l'effet NIMBY déjà évoqué (cf §C plus haut). Opérer une montée en généralité de ses intérêts propres est l'une des manières de réduire la tension qu'elles engendrent. Ainsi, une personne convaincue de la nécessité de la transition énergétique mais opposée à un projet d'EnR proche de son lieu de vie peut mettre en avant, tout en défendant aussi ses intérêts propres, des causes plus générales, comme par exemple, en matière d'éoliennes, les problèmes posés par le recyclage des pales ou leurs effets sur les chauves-souris ou les oiseaux… ce qui ne signifie pas que ces arguments généraux

62 Dans sa délibération n°2021-169 du 17 juin 2021 portant avis relatif aux sept projets de cahiers des charges d'appels d'offres pour le soutien à la production d'électricité d'origine renouvelable pour la période 2021/2026, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) rappelle que « les appels d'offre s de l'avant-dernière vague (2014-2015) se sont soldés par des taux de chute élevés, de l'ordre de 30 à 40 % ».

63 Contribution de l'Union française de l'électricité pour la saisine du CESE 14 janvier 2022, p. 3.

64 Ce point s'appuie sur l'audition des universitaires MM. Dominique Desjeux et Hervé Flanquart, respectivement anthropologue social et sociologue, par la commission de l'environnement le 24 novembre 2021.

65 Audition de MM. Dominique Desjeux et Hervé Flanquart, le 24 novembre 2021.

66 L'effet « nocebo » est ainsi l'exact inverse de l'effet placebo, qui veut que l'absorption d'un produit inactif par un patient peut avoir un effet bénéfique réel sur sa santé, toutes choses égales par ailleurs, si le patient croit à son efficacité, car la santé a une dimension psychique qui peut dans certains domaines avoir des incidences sur la dimension physique d'un être humain.

67 Intervention de M. Hervé Flanquart lors de son audition avec M. Dominique Desjeux le 24 novembre 2021.

ne soient pas invoqués de bonne foi. À titre d'illustration, la prise de conscience de la présence de balbuzards pêcheurs, jusque-là méconnue, sur le site où était prévue l'implantation d'éoliennes terrestres, près de Trans-sur-Erdre, invoquée à bon droit par une association, lui a permis d'obtenir de la préfecture un refus du projet[68].

D'autres acronymes sont apparus pour décrire des positions plus radicales, comme le syndrome BANANA *(« Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything : ne construisez rien,* nulle part, à proximité de rien »), *« souvent employé pour critiquer l'opposition de groupes de pression à toute forme d'aménagement »*[69] ou sa variante NINA *(« Ni Ici Ni Ailleurs »).* L'opposition ne porte plus seulement sur l'opportunité du lieu choisi au regard d'un intérêt individuel, comme pour le NYMBISME, mais sur la conception même du progrès, des modes de croissance et/ou du partage des richesses : *« La préservation et la conservation font désormais partie des stratégies de développement et d'un progrès qu'on envisageait autrefois exclusivement à travers l'industrialisation et la transformation des territoires »*[70].

Les relations entre porteurs de projets d'EnR et opposantes et opposants tendent souvent à se durcir localement, avec des clivages de plus en plus marqués et parfois des dérives[71]. Ces oppositions accrues reflètent sans doute les fractures au sein de notre société[72].

Une amplification de ces tensions peut se produire en cas d'irrégularités dans la procédure ou de soupçon de conflit d'intérêt, qui suscitent une perte de confiance quant à la garantie de la recherche de l'intérêt général.

3. Un sentiment de relégation des populations concernées

Tant les auditions conduites par le CESE que la visite de terrain à Trans-sur-Erdre ont confirmé que le sentiment de relégation détériorait l'acceptabilité. Le maire a mentionné qu'il s'agissait d'une zone de forte expansion de population, avec des résidentes et résidents de longue date et de nouveaux arrivantes et arrivants modestes : *« Le sentiment de déclassement se rajoute »*. Le militant d'une association s'opposant aux parcs éoliens a ajouté *« il ne faut pas nous prendre pour des demeurés, dans les campagnes »*.

La crainte de relégation n'est pas uniquement le résultat des politiques de transition énergétique, bien entendu, mais elle est renforcée :

- par certains paradoxes réglementaires qui donnent un sentiment d'injustice, à la fois à des particuliers *(«On peut m'interdire de mettre un velux sur ma*

68 Déplacement à Trans-sur-Erdre d'une délégation de la commission environnement du CESE. Le balbuzard pêcheur est une espèce protégée depuis l'arrêté du 17 avril 1981 relatif aux oiseaux protégés.

69 École Normale Supérieure de Lyon http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/nimby-not-in-my-back-yard-surtout-pas-chez-moi.

70 Corinne Gendron, « *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs* », Communiquer, novembre 2014, 117-129.

71 Ce durcissement a été relevé par plusieurs des personnes entendues pour l'éolien ou la méthanisation : des panneaux anti, voire un cercueil retrouvé dans le jardin d'un porteur de projet ; difficultés à croiser les opposants aux projets au marché du village ; enfants qui rentrent de l'école et indiquent avoir été apostrophés par des camarades : « ton papa a un projet qui pue » dans le cas de méthanisation.

72 Avis du CESE *Fractures et transitions : réconcilier la France*, rapporteurs : MM. Michel Badré et Dominique Gillier.

maison au motif qu'elle est en pierre… et on met une éolienne de 180m de haut à 1 km de chez moi : on n'est pas tous égaux ! ») et à des élues et élus locaux *(« Au bord d'un lac en site classé, planter un poteau « interdit de nourrir les canards » est impossible. Et je vois fleurir des parcs éoliens sur des terrains n'appartenant pas à la commune, pour lesquels je n'ai pas été prévenu »*) ;

- par des situations où la population n'a pas eu le moyen de se faire entendre (en amont ou en aval du projet), et ne reçoit pas de réponse à ses questions. Ainsi, le CESE a pu constater des travaux de démolition d'un parc éolien qui venait juste d'être érigé (site du Mont-Friloux, à Trans-sur-Erdre, développé par l'allemand Windstrom) ; selon l'information recueillie par le maire, l'explication viendrait d'un *« défaut constaté dans la sécurité des socles »*, mais il ne dispose pas de précision sur la reconstruction ultérieure des 2 mats démontés. Sur place, aucun affichage n'explique les raisons ni le planning de ce chantier bruyant, ni ne donne les coordonnées d'un interlocuteur ou interlocutrice. Les riveraines et riverains s'inquiètent notamment de l'évacuation des gravats de béton. Même constat à La Souterraine, dans la Creuse : après la chute d'une pale d'éolienne à Saint-Agnant-de-Versillat (parc développé en 2013 par l'espagnol Gamesa et exploité par l'italien Epuron), aucune information n'est affichée sur le site (à part le numéro des pompiers en cas d'urgence). Aucun chantier de réparation n'est en cours et les éoliennes du même champ continuent de fonctionner. De nombreux exemples de ce type sont rapportés par les associations telles Vent de Colère ![73] ;
- par le déséquilibre entre les externalités négatives des projets et les bénéfices collectifs qu'en retire la population riveraine. Ce déséquilibre mobilise d'autant plus les oppositions lorsque la participation du public a été tardive, limitée à des points mineurs et n'a pas abordé l'opportunité même des projets ou la façon de minimiser les nuisances aux riveraines et riverains et à l'environnement. L'intérêt local est souvent jugé insuffisant dans le cas de projets portés par des développeurs et maîtres d'ouvrage privés (leur nationalité est de nature à renforcer la critique du manque d'ancrage local), sur des terrains privés (avec des recettes dont ne bénéficie que le propriétaire foncier), sans retombées locales pour la construction ou la maintenance. Dans son avis et rapport sur les effets des parcs éoliens sur la santé[74], l'ANSES examine l'effet NOCEBO, et va jusqu'à souligner que, en partie : *« l'injustice environnementale ressentie par les riverains […] pourrait expliquer les effets sanitaires associés à ce ressenti. Cette injustice est définie par une asymétrie entre les impacts négatifs (sonores et/ou visuels) subis localement par certains riverains et la distribution des gains économiques et environnementaux à d'autres ».* Dans ce contexte, une mesure telle que l'instauration d'un « Fonds pour le patrimoine »[75] est une réponse intéressante

73 Auditionnée par la Commission Environnement du CESE le 1er décembre 2021.

74 « *Évaluation des effets sanitaires des basses fréquences sonores et infrasons dus aux parcs éoliens* », 2017 ; voir les conclusions et recommandations pages 210 et suivantes.

75 « *10 mesures pour un développement maîtrisé et responsable de l'éolien* », MTE, 5 octobre 2021.

mais partielle et insuffisante à cette demande des riveraines et riverains. À l'inverse, l'importance des retombées fiscales et des emplois a contribué à l'acceptation des centrales nucléaires, au risque de créer une dépendance pour les territoires concernés[76] ;

– par la complexité des documents présentés lors de la consultation publique. Le rapport établi pour l'ADEME Pays de la Loire par deux psychologues[77] observe que *« le volume et la technicité des informations du dossier ICPE, l'urgence qui accompagne la procédure de consultation (4 semaines) et l'intrusion d'acteurs externes dans le processus (préfecture, parties prenantes…) peuvent susciter la méfiance de la population locale ainsi qu'une réticence des élus à s'emparer d'un sujet technique et brûlant »*. Ceci est de nature à favoriser la propagation d'idées reçues, de fausses informations, et la défiance. Cette situation est aggravée par la mise de côté de l'expertise d'usage dont disposent les riverains, qui se confronte parfois à l'expertise technique au lieu de l'enrichir. Or la prise en compte des silencieux, absents des arènes de consultation, est soulignée par le sociologue Hervé Flanquart.

4. Une transition « désirée mais pas désirable »

Le monde « actuel », sa dynamique d'évolution et ses impacts sociaux ne sont pas durables, aux sens étymologique et écologique : le constat n'est pas nouveau. Le CESE l'exprimait dans l'avis[78] projet de loi *« climat résilience »* : *« la France peine à aller plus loin dans ses objectifs climatiques faute d'une remise en cause fondamentale du modèle de croissance des dernières décennies, qui a montré ses limites sociales et écologiques »*. La transition « désirée », comme tendent à le montrer certaines enquêtes[79], n'est cependant pas spontanément « désirable », car elle implique des changements profonds de nos imaginaires et de nos modes de vie : *« Les décisions à prendre en ce domaine ne sont pas toujours simples ni facilement acceptables. L'intérêt général de la politique climatique, incontesté dans sa nature et ses objectifs, n'est en effet pas déductible pour autant de l'addition des visions particulières de chaque personne ou de chaque organisme »*. Dit autrement par le syndicaliste

76 Par exemple, selon l'INSEE, 12 000 emplois dépendent de l'activité nucléaire d'EDF en Centre-Val de Loire. La région accueille quatre centrales (Chinon, Dampierre, Belleville, Saint-Laurent) et « chacun (des sites) se positionne parmi les trois plus importants établissements privés employeurs de son département », relève l'INSEE. Pour la seule centrale nucléaire de Dampierre-en-Burly l'étude compte 1 500 salariés et 9 100 personnes qui vivent de ses activités, dont « 980 emplois induits par la consommation des emplois directs, indirects et de leurs familles ».

77 « *Méthanisation et dialogue territorial en période de consultation publique* » - Cas d'étude : quels apports de la psychologie environnementale à la gestion de conflits ? par Colin Lemée Psychologues et consultants Mary Guillard.

78 Avis du CESE sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : M. Michel Badré et Mme Claire Bordenave – janvier 2021.

79 Sondage SER : Les Français et les énergies renouvelables Étude IFOP / SER - Septembre 2021 : « 87 % des Français jugent ainsi « utile » d'amplifier le développement des énergies renouvelables pour lutter contre le réchauffement climatique ».

Jean-Noël Saussol[80], *« Un projet peut être bon dans sa finalité mais dans les moyens, le lieu, l'ampleur, la temporalité de sa mise en œuvre, il peut être mauvais »*.

La promesse d'un monde moins néfaste pour le climat est en tension avec sa mise en œuvre, source d'externalités négatives et de déséquilibres territoriaux. Ce « monde de demain » peut paraitre à certains comme un empilement de contraintes nouvelles et de nuisances. Le futur à atteindre peine à être désirable, faute de vision globale et d'un récit collectif de ce que seront nos modes de vie (habitat, mobilité, alimentation, travail, loisirs, liens sociaux, etc.) et faute de référence culturelle ou artistique pour se les représenter et les rendre plus lisibles, sans édulcorer le caractère profond du défi. Le CESE constate ainsi qu'il n'existe pas, ou trop peu, de possibilités d'expression et de co-construction d'un imaginaire positif par les citoyens et citoyennes : médiations avec les travaux scientifiques (sciences physiques, climatiques, sociales, etc.) et productions culturelles et artistiques s'emparant de ces sujets.

Un habitant de Trans-sur-Erdre, riverain d'un parc éolien et membre d'une association d'opposants, l'exprimait très clairement : « *Je ne pensais pas, étant natif d'ici, que mon cadre de vie serait autant transformé*[81] ». *« L'imaginaire romantique »*, évoqué par M. Pierre Veltz, d'une transition écologique fondée sur la nature, le confort et l'innovation se heurte à une réalité industrielle.

5. Peu d'acteurs mobilisés mais une inquiétude diffuse

Des sondages sont fréquemment publiés dans la presse au sujet des projets d'infrastructures de la transition énergétique et de leur perception par l'opinion.

M. Jean-Louis Bal, président du SER a fait en audition état d'un sondage mené pour le SER par l'IFOP, selon lequel 87 % des Françaises et Français jugent utile d'amplifier le développement des EnR pour lutter contre le changement climatique et « *64 % des Français (et 74 % des 18-25 ans) ont une image positive de l'éolien* »[82].

M. Daniel Steinbach, président de l'association Vent de Colère !, citait pour sa part un autre sondage IFOP, d'après lequel « *56 % des Français sont opposés à un investissement massif dans l'éolien* »[83]. Il notait que, si, dans les sondages menés à l'échelle nationale ou régionale, la majorité des personnes consultées ne réside pas à proximité d'une infrastructure d'EnR « *dans les consultations locales, dans les rares cas où les riverains ont été consultés démocratiquement, le non l'emporte le plus souvent avec plus de 70 % des voix* »[84].

Ces sondages aux résultats contrastés pourraient laisser penser que le nombre d'acteurs et actrices engagés est considérable et la mobilisation forte, *a fortiori* quand

80 Entretien avec les représentants CGT du MTE, le 10 novembre 2021 : Francis Combrouze : agent MTE retraité, membre du CNTE ; Jean-Noël Saussol : DREAL Hauts-de-France, MRAe ; Sébastien Hesse : DREAL Grand Est, CNTE.

81 Déplacement de la commission environnement du CESE le 16 décembre 2022.

82 Audition de M. Jean-Louis Bal, président du SER, par la commission environnement du CESE, le 3 novembre 2021.

83 Sondage IFOP du 3 novembre 2021 : https://www.ifop.com/publication/limage-de-lenergie-eolienne-aupres-des-francais/ cité par M. Daniel Steinbach lors de son audition par la commission de l'environnement.

84 Audition de M. Daniel Steinbach par la commission de l'environnement et note transmise par M. Steinbach à l'appui de son intervention.

des intérêts locaux de proximité sont en jeu sur le terrain. Mais le nombre de personnes réellement anti ou pro reste en général, sur le plan local, très limité.

Les procédures de consultation, de concertation et de débat public mises en place par la CNDP pour les projets plus ou moins importants (de 150 à 450 M€), ou quand un porteur de projet sollicite directement des garantes et garants pour des projets de taille moindre, en témoignent : la majorité des personnes résidant sur un territoire ne dispose souvent, ni de l'information, ni du temps nécessaire, pour se mobiliser spontanément, hormis celles qui y ont un intérêt direct immédiat. C'est la raison pour laquelle la CNDP s'attache, au-delà des parties prenantes qui pourront rédiger les cahiers d'acteurs, à *« aller chercher le grand public, les personnes qui ne s'exprimeront pas spontanément, qui n'ont pas nécessairement un intérêt direct au projet, mais qui se sentent concernées par le débat ».* Pour ce faire, la CNDP ne se contente pas d'organiser des réunions publiques ou d'ouvrir un site internet où ces « silencieuses et silencieux » auront la possibilité de s'exprimer. Elle développe des modalités de participation adaptées (des bus avec des débats au pied des immeubles, dans les centres commerciaux, etc.).

Lors de la phase d'enquête publique, des permanences sont organisées par la ou le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, qui joue un rôle d'interface pour expliquer le dossier, permet au public de poser une observation, y compris pour les personnes en situation d'illettrisme ou de handicap. Mais, malgré ces outils, certaines enquêtes suscitent peu de participation[85], comme le note Mme Marie-Céline Battesti, présidente de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs et enquêtrices. Par ailleurs, les enquêtes publiques peuvent être partiellement ou totalement dématérialisées et le public peut donner son avis *via* une plateforme numérique, là encore s'il en a connaissance. Rappelons toutefois qu'en France, 17 % de la population est touchée par l'illectronisme[86]. Par ailleurs, les enquêtes en ligne peuvent se trouver en décalage avec les méthodes d'information "traditionnelles" des résidents, 71 % s'informant principalement *via* le magazine papier de la collectivité. (voire par le bouche à oreille pendant la période de crise sanitaire[87]). En l'absence de ces dispositifs, le rôle des élues et élus locaux et de la mairie est d'autant plus essentiel, et ce plus encore dans les communes rurales, où l'interconnaissance et la proximité avec le ou la maire est plus grande, et la couverture internet parfois absente ou de moindre qualité. C'est à la mairie que les personnes intéressées viennent en priorité rechercher l'information, de manière complémentaire à la presse, à internet et aux réseaux sociaux, ainsi qu'échanger. Mais, même ainsi, la plupart des personnes résidentes restent le plus souvent « ni très opposées, ni très positionnées », selon le mot en audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la CNDP.

Les « pros » regroupent les porteurs de projets et les personnes qui y ont un intérêt (propriétaires du terrain, résidents ayant eu la possibilité financière d'investir dans le projet), auxquels peuvent s'ajouter des convaincues et convaincus, soucieux de promouvoir la transition énergétique. Par exemple, des projets sont portés par des

85 Audition de Mme Marie-Céline Battesti, présidente des commissaires enquêteurs, par la commission de l'environnement du CESE.

86 https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397

87 https://barometrecomlocale.fr/wp-content/uploads/2020/11/BarometreComLocale-Plaquette-201027-VDEF.pdf

citoyennes et citoyens et accompagnés par des associations dédiées (CLER, AMORCE, Énergie Partagée, etc.)

Les « antis » comprennent les personnes redoutant, à tort ou à raison, de subir les inconvénients des projets, qui peuvent se constituer en associations locales. Il semble que le phénomène déjà évoqué du NINA (Ni Ici Ni Ailleurs) prenne une place croissante. C'est le cas en matière d'éoliennes terrestres où il arrive que des acteurs et actrices non locaux viennent pour expliquer que ce type d'énergie n'est pas souhaitable et pour la contester. De plus, les opposantes et opposants aux projets d'EnR ont réussi à trouver de puissants relais médiatiques et se font davantage entendre que les « pro ».

Ce phénomène apparaît aussi, à moindre titre, en matière de méthanisation, pour laquelle l'opposition formalisée est souvent, selon France gaz renouvelables (FGR), le fait de quelques personnes seulement par projet. L'association collectif scientifique national méthanisation raisonnée (CSNM) intervient d'ailleurs pour accompagner les riverains d'un projet afin de structurer leurs actions. Les formes d'oppositions varient, avec des recours de tiers, des articles de presse ou sur les réseaux sociaux, ainsi que des pétitions. À deux reprises, des pétitions ont été mises en ligne contre des projets locaux, les signataires provenant de toute la France[88].

Existe par ailleurs une inquiétude diffuse chez une partie de la population qui, si elle ne se mobilise pas activement et a en général pris conscience de la nécessité de la transition énergétique, craint les nuisances que les projets d'EnR pourraient avoir pour elle.

En Allemagne, de l'ordre de 3 % seulement de la population seraient opposés activement aux EnR. Plus de 70 % de la population y seraient favorables de façon passive, 7 % de façon active. 10 % ne seraient pas convaincus et 10 % autres plutôt contre mais sans être activement contre[89].

D. Une impression de flou qui nourrit légitimement des inquiétudes

L'analyse des entretiens, auditions et situations portés à la connaissance du CESE a laissé apparaître une grande difficulté à identifier des éléments objectifs à même d'apporter des éléments de réponse clairs, fondés, partagés, et à même de rassurer les parties prenantes. Dans ce grand flou autour des projets d'EnR, la méfiance se développe et les motivations se dispersent.

Les principaux arguments suivants ressortent de la synthèse réalisée par la CNDP des enseignements de 11 ans de débats publics et de concertations sur l'éolien en mer : un débat récurrent sur la place de l'éolien dans le plan énergétique français (efficacité dans le mix énergétique, rentabilité et privatisation des bénéfices, impact sur la baisse des GES et bilan climatique, alternatives et sobriété), la justification de la zone d'implantation choisie, l'inquiétude sur les projets futurs qui pourraient être installés en plus de celui présenté, l'intégration des parcs dans leurs territoires sur le plan environnemental, économique et social, et bien sûr l'impact sur les paysages ainsi que sur la biodiversité.

88 Contribution de la FGR pour l'avis en réponse à un questionnaire du CESE.
89 Audition de Mme Murielle Gagnebin, d'Agora Energiewende, par la commission environnement du CESE, le 1er décembre 2021.

Les argumentaires proposés par les associations anti-éoliennes comme Vent de colère ![90], pour leur part, mélangent des questions légitimes à l'échelle des projets et des interrogations relevant d'autres échelles pour lesquelles les éléments de réponse sont absents, incomplets ou mis en doute. Ainsi, dans une lettre ouverte d'avril 2021, cette association présente ses craintes sur la préservation du cadre de vie, la valeur des biens immobiliers, la santé des habitantes et habitants et des animaux, l'intérêt des énergies intermittentes par rapports aux énergies pilotables et sur les méthodes et pressions des promoteurs d'éoliennes.

Un grand flou demeure sur la compréhension des enjeux de la transition écologique, de la transition énergétique qui y est associée et des trajectoires territoriales qui en découlent : si la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique et contre l'effondrement de la biodiversité semble bien partagée, les conséquences énergétiques associées ne le sont ni en termes de dimensionnement des installations d'EnR dans les territoires, ni en termes d'efficacité énergétique et de sobriété espérées (mobilités, habitat, consommation…). Cela est d'autant plus préjudiciable que la France est en retard sur ses objectifs d'installations d'EnR, de maîtrise des consommations, de lutte contre la précarité énergétique… L'absence d'un débat public de grande ampleur pour la future PPE et SNBC, remplacé par dérogation au régime général par une concertation préalable, ne va pas aider à éduquer et légitimer les décisions qui seront structurantes pour les prochaines décennies.

Un grand flou sur la légitimité des projets et sur le partage équitable de l'effort demandé (entre territoires, entre citoyens, entre citoyens et activités économiques) : l'absence jusqu'à aujourd'hui de déclinaison régionale des objectifs de la PPE ne permet pas de justifier l'inscription des projets dans une trajectoire juste et équitable entre régions. De même, au niveau de la planification régionale, les SRADDET, qui n'ont donc pas d'objectifs différenciés en fonction des gisements (vent, ensoleillement, méthanisation…), n'ont pas une résolution adaptée et une cohérence suffisante avec les PCAET, SCoT et PLU pour objectiver les choix des emplacements des projets. À chaque échelon des territoires peut apparaître l'argument que la production d'EnR est suffisante par rapport à la consommation locale, renforcée par l'illusion du territoire à énergie positive (voir *infra*), et que tout nouveau projet serait alors encore moins acceptable. Ce manque de légitimité réglementaire explique en partie que le tribunal soit perçu comme un ultime recours. Ce même équilibre doit être recherché dans la répartition des efforts de sobriété entre les territoires et les citoyennes et citoyens.

Un grand flou sur les modes de vie de la transition réussie : cet aspect est le grand angle mort de la transition énergétique. Jusqu'alors, la SNBC abordait peu l'évolution des modes de vie, ce qui semble évoluer dans les travaux préparatoires de la nouvelle SNBC3[91]. Face aux évolutions des coûts de l'énergie ou des paysages, une partie de la population ressent une diminution de sa qualité de vie. Les récents scenarios proposés par l'Ademe décrivent ce que pourraient être ces modes de vie en fonction de choix collectifs restant à déterminer (plus ou moins de sobriété, plus ou moins d'espoir dans l'innovation, etc.).

90 https://www.ventdecolere.org/ et https://www.ventdecolere.org/actualites/Lettre%20ouverte%20maires.pdf

91 Groupe de travail du MTE, « dynamiques sociales et mode de vie ».

Un grand flou sur la prise en compte des paysages : systématiquement mis en avant en opposition aux éoliennes (terrestres ou marines), l'enjeu des paysages est absent des documents de planification et d'urbanisme, les paysagistes ne sont associés qu'à la marge aux réflexions. La réglementation patrimoniale protège certains sites classés, mais cette protection est parfois toute relative face au gigantisme des installations. Pourtant, la France a une politique et une loi sur les paysages depuis 1906 confortée par la loi sur les Sites de 1930 et par la signature de la Convention Européenne sur le paysage en 2000[92].

Devant le développement des éoliennes, la Commission supérieure des sites et des paysages a formulé un avis à la ministre Mme Emmanuelle Wargon suite à plusieurs ateliers en 2019 réclamant une meilleure prise en compte de ceux–ci dans une planification à l'échelle des SCoTs. De même, le conseil national de protection de la nature (CNPN) s'est auto-saisi du sujet dans le cas des éoliennes terrestres et marines lors de deux avis en 2021 s'appuyant sur les objectifs des PNR en terme de protection des paysages.

Un grand flou sur les « territoires à énergie positive » ou autre promesse d'autonomie énergétique : les concertations initiées volontairement par certains territoires ayant l'ambition de devenir « à énergie positive[93] » ou « autonomes énergétiquement » ont permis une montée en connaissance des élues et élus et des citoyennes et citoyens et une réflexion utile sur le volet de l'offre énergétique et sur celui de la consommation énergétique, donc de la sobriété. Mais ce calcul est fait en comparant l'offre et la demande sur une année et non pas en temps réel, ce qui rend indispensable l'interconnexion. Pour autant, certains citoyennes et citoyens ont alors pu penser que cette « autonomie » ou cette production excédentaire pourrait leur conférer des avantages particuliers comme une énergie locale à tarif préférentiel, ou que la consommation considérée doit être celle du territoire de production et non celle de la consommation moyenne du pays ramenée au territoire. Il faut réaffirmer la force des solidarités y compris au niveau énergétique, car un territoire à énergie positive le sera parfois, peut-être même souvent, mais probablement jamais en permanence, ou sinon à un coût sans commune mesure avec celui résultant du foisonnement et de la mutualisation que permet l'interconnexion avec le réseau national et européen. La notion de territoire doit ainsi être interrogée à différente échelles et un pilotage national est nécessaire pour équilibrer en permanence[94] la production et la consommation aux niveaux régional, national, européen. L'absence de planification opérationnelle empêche de partager avec les citoyennes et citoyens les objectifs cohérents avec la trajectoire nationale, et la prévisibilité du nombre d'installations qui pourraient être construites au bout du compte dans un environnement donné. Il y a parfois confusion entre boucle locale collective d'autoconsommation, qui nécessite d'importants investissements dans un contexte réglementaire et technique cadré, et consommation de l'énergie produite localement (l'électron « local » ne repose pas toujours sur une réalité technique). Des innovations comme les réseaux électriques

92 http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_Convention_europeenne_du_paysage_cle2e58eb.pdf

93 Tel que défini par le label Tepos (territoires à énergie positive).

94 On ne sait toujours pas stocker à grande échelle et de façon propre l'énergie, c'est certainement un domaine de recherche important mais rien ne permet de penser que des résultats opérationnels à coût acceptable pourront arriver à court ou moyen terme.

intelligents[95] semblent prometteuses pour lisser l'intermittence des EnR et sont à un stade expérimental.

Un grand flou sur le portage privé d'une politique publique nationale, avec pour seul moteur la rentabilité des investissements : en effet, il a été choisi de faire porter une politique énergétique et d'aménagement du territoire par le marché et la libre concurrence entre opérateurs privés placés en situation de concurrence, soit par des appels d'offre, soit par des incitations de marché, dans tous les cas la puissance publique assurant une rentabilité des investissements, alors que la politique de l'énergie était auparavant portée par le service public. Et, pour les éoliennes terrestres ou les méthaniseurs, il s'agit de projets privés sur des terrains privés, dont les riveraines et riverains n'apprennent que tardivement l'existence, les procédures obligatoires d'information du public étant très limitées (information du maire un mois en avance, enquête publique). Le décalage entre la multiplicité des opérateurs et des investisseurs, souvent étrangers, les reventes des parcs à différents stades du projet par les développeurs, avec la culture de la mission de service public de l'énergie encore forte en France, donnent le sentiment de projets confus et déconnectés de l'intérêt général.

Un grand flou sur la place des élues et élus et sur le lien de confiance avec les institutions : les élues et élus de proximité sont souvent pris en tenaille entre des projets sur lesquels ils ne sont pas consultés et des concitoyennes et concitoyens qui se tournent vers eux pour trouver des réponses à leurs inquiétudes. À ces niveaux, le lien de confiance avec les institutions semble distendu. Certains citoyennes et citoyens mettent en doute l'impartialité de l'expertise publique (RTE, Ademe, ANSES…) suspectée d'être le bras armé d'un projet national décidé sans eux, et s'interrogent sur la probité des opérateurs et des prises de décisions nationales ou territoriales (exemple du parc éolien off-shore de Saint-Brieuc). La prise en considération de certaines revendications par la puissance publique semble davantage répondre à un rapport de force professionnel ou médiatique qu'à une réalité des impacts. Ainsi, le projet de « fonds du patrimoine naturel et culturel », doté de 30 à 40 millions d'euros par an par la filière éolienne, semble reconnaître la légitimité d'un préjudice qui devrait être évité par les zones d'exclusion d'implantations d'éoliennes autour des sites classés pour le patrimoine, soit réduit au minimum et compensé *via* la démarche ERC de la procédure d'évaluation environnementale.

En mer, les pêcheurs professionnels peuvent être indemnisés de gré à gré par les porteurs de projets pendant la construction de parcs éoliens en raison du manque à gagner lié à la soustraction de territoires de pêche à leur activité. Les comités des pêches bénéficient aussi de 35 % de la taxe appliquée à la production d'électricité en mer et les communes en co-visibilité de 50 %. Seuls 10 % sont affectés à la meilleure connaissance et prise en compte de l'environnement marin *via* l'OFB. Ces dispositifs interrogent les parties prenantes qui observent que la mer est un domaine public.

La verticalité des décisions, parfois renforcée au prétexte de l'urgence (climatique, sanitaire…), ressentie par les élues et élus de proximité, les associations et les citoyennes et citoyens a généré un climat de défiance et a incité à faire remonter les revendications au plus haut niveau comme seule possibilité d'obtenir gain de cause. L'asymétrie

95 http://smartgrids-enedis.fr

entre la décentralisation annoncée et la centralisation ressentie pose des difficultés. Enfin, il y a un manque d'objectivation des décisions locales ou territoriales, qui sont rarement inscrites dans les PCAET, les SCoT et les PLU. Si tel était le cas, les porteurs de projets, les parties prenantes et les juges pourraient se référer à des décisions opposables. En l'absence, les juges prennent des décisions qui peuvent être éloignées du soutien local réel. De même, les juges peuvent reconnaître des préjudices[96] (sur la santé avec le syndrome éolien, sur la valeur des biens immobiliers…) qui ne sont pas encore confirmés par les connaissances scientifiques ou les données statistiques.

Un grand flou dans les données accessibles : il n'existe pas de données consolidées facilement accessibles au niveau national sur le nombre de projets EnR construits, en cours d'instruction, en recours contentieux et pour quelle raison, en panne, démantelés, avec des liens vers les études d'impact ou les prescriptions environnementales correspondantes. Les évolutions prévues par la Loi climat-résilience devraient apporter des éléments de réponse. De même il n'y a pas d'évaluation *ex-post* des retombées économiques des projets d'EnR sur les territoires. Au niveau d'un projet, il est très difficile d'obtenir des informations sur l'avancement d'un chantier ou sur ses caractéristiques. Il est également très difficile de connaître les moyens de médiation et de conciliation en cas de problème pour les riveraines et riverains qui iront préférentiellement s'adresser aux élues et élus locaux, qui se tourneront vers le préfet ou la préfète.

Un grand flou sur le temps nécessaire pour voir émerger un projet : le temps moyen de mise en exploitation d'un projet éolien terrestre est de 7 ans[97], mais celui-ci est très dépendant d'abord du bouclage financier puis du traitement des recours éventuels. Ainsi parle-t-on d'un projet « purgé de tout recours » pour pouvoir le mettre en exploitation, ce qui peut être sensiblement plus long que le temps réel d'autorisation et de construction. C'est une difficulté importante pour les porteurs de projets et les investisseurs et investisseuses, d'autant plus qu'un recours contentieux peut être porté par une association d'envergure comme par une seule personne. Le délai de mise en exploitation est majeur pour le respect de la trajectoire énergétique nationale.

Un grand flou sur les impacts sur la biodiversité : ils sont à la fois liés au chantier de construction mais surtout à la phase d'exploitation. Ils sont évalués *a priori* dans l'étude d'impact mais cette évaluation devra être vérifiée et éventuellement corrigée en situation réelle d'exploitation. Or cette dimension ouvre le champ à de nombreuses controverses, soit que les évaluations *ex post* ne seraient pas sincères, soit que des impacts sur une espèce auraient été oubliés *a fortiori* si elle est protégée.

Toute inquiétude est recevable dans le cadre de nouveaux projets, et dont chaque situation est particulière par rapport au territoire. Il est indispensable, au moins dans une première phase, de toutes les prendre en considération pour établir une doctrine. Les interrogations sur les courants vagabonds liés à des éoliennes ou à des lignes haute tension en sont un exemple (certains éleveurs suspectant un impact négatif sur leur cheptel) qui doit être correctement étudié (l'ANSES a remis récemment une étude

96 Jugements récents : tribunal administratif de Nantes sur la perte de valeur des habitations et cour d'appel de Toulouse (8 juillet 2021) relatif à l'impact des éoliennes sur la santé des personnes.

97 https://www.syndicat-energies-renouvelables.fr/wp-content/uploads/basedoc/ser-filiere-eolienterrestre_web.pdf Chiffres 2017.

qui conclut comme hautement improbable le lien entre troubles dans deux élevages bovins et les éoliennes mais qui devra être confortée par d'autres si la situation se présente de nouveau). Mais, dans un climat de défiance vis à vis de l'exécutif, des porteurs de projets ou des instances indépendantes, ces inquiétudes auront tendance à se renforcer et à se diversifier, parfois sans lien avec le fait générateur, voire à verser dans le complotisme.

Il faut donc acter que les dix dernières années qui ont vu démarrer l'installation de projets EnR dans le territoire n'ont pas amené suffisamment de confiance et de lisibilité dans la démarche. Le choix d'un portage privé d'une politique nationale prioritaire sans cadre partagé, et parfois sans autre incitation que la rentabilité de l'investissement, touche à des limites renforcées par l'emprise sur du foncier privé des projets. Cette impulsion nationale, bien acceptée au début, s'est heurtée à la réalité et au cumul des impacts dans les territoires.

E. Des initiatives encourageantes mais qui ont toutes leurs limites

Ce chapitre présente les enseignements tirés des auditions menées par le CESE et d'exemples documentés.

1. En France

1.1. Un modèle à revoir, des expérimentations à mener

Sur le développement des EnR dans les territoires, selon le réseau Amorce[98] et le mouvement Énergie Partagée[99], l'acceptation/appropriation de la transition écologique et de ses formes matérielles par la population tient d'abord à la formulation du questionnement, qui doit inclure les aspects de développement économique, d'emploi, de la contribution à la lutte contre le changement climatique. L'un des enjeux pour ces réseaux est donc de « reproblématiser » la réflexion. Le modèle énergétique français, très centralisé et dominé par l'État, aurait entraîné une déresponsabilisation de la population et des élues et élus locaux. Enfin, les grandes installations auraient été acceptées en raison de compensations financières importantes et d'une moindre sensibilité qu'aujourd'hui à leurs impacts sanitaires, environnementaux et paysagers.

Le changement de modèle qu'Amorce et Énergie Partagée promeuvent, passe par exemple par une sensibilisation à la flexibilité énergétique, une expérience de lissage de l'intermittence étant actuellement menée dans le pays de Redon[100], avec

98 Réseau national des territoires engagés dans la transition écologique. Comptant plus de 1 000 adhérents (650 collectivités territoriales et 350 acteurs locaux, principalement des agences régionales et locales de l'énergie), « *sa vocation est d'accompagner les territoires et les acteurs locaux dans la transition écologique d'un point de vue technique financier, juridique, social, sociétal, stratégique et politique* », N. Nicolas Garnier, délégué général d'Amorce.

99 Mouvement qui fédère, accompagne et finance les projets citoyens de production d'EnR. « *Sa mission principale est de sensibiliser, d'expliquer l'intérêt de développer des EnR dans un schéma local en s'appuyant sur une charte* » reposant sur quatre piliers : respect de l'environnement, gouvernance territoriale, ancrage local et non-spéculation. Erwann Boumard, directeur général d'Énergie Partagée.

100 Elfe doit se dérouler sur deux ans et demi à compter de son lancement, en juin 2021. L'expérience s'étendra sur les territoires de Redon agglomération, Pontchâteau-Saint-Gildas-des-Bois et les communes limitrophes. Environ 200 acteurs participeront à l'expérience : citoyens, acteurs économiques et collectivités.

l'ajustement de la consommation électrique à la production des parcs éoliens et photovoltaïques.

L'autre volet incitatif est financier : selon Énergie partagée, la rentabilité des investissements dans l'éolien atteindrait de 3 à 5 %[101] et les retombées financières et fiscales constituent un atout à faire valoir auprès de la population. D'autres éléments lui apparaissent indispensables, comme le renforcement de l'ingénierie locale pour l'intégration des projets à l'échelle locale et pour conduire une concertation territoire par territoire sur la contribution de chacun au développement des EnR.

1.2. Territoires à énergie positive : le cas de la région Occitanie

En 2016, la région Occitanie s'est engagée à devenir la première région à énergie positive à l'horizon 2050 en diminuant de 40 % la consommation d'énergie et en multipliant par trois la production d'EnR. L'un de ses dix « grands chantiers » est consacré à l'accompagnement des territoires pour une transition citoyenne et une meilleure acceptabilité des projets. Le choix a été fait de promouvoir des projets d'EnR citoyens et coopératifs (EnRCC) qui se distinguent par une ouverture aux citoyennes et citoyens du capital des sociétés de projets et par une gouvernance partagée, soutenus par la région et l'ADEME[102]. Aujourd'hui, plus de 3 000 citoyennes et citoyens seraient impliqués dans des projets d'énergies renouvelables soutenus par la région.

Le bilan 2020 observe que le développement des EnR a été ralenti eu égard à une conjoncture économique moins favorable ainsi qu'à des difficultés d'acceptabilité au niveau local. Des procédures multiples tentent de retarder ou d'annuler leur installation sur le territoire. Le 26 janvier 2021, le syndicat viticole du Cru Minervois La Livinière a ouvert une procédure précontentieuse, tandis que les maires de cinq des communes de l'aire d'appellation ont pris des délibérations défavorables à l'éolien[103].

La dynamique d'adhésion au projet RéPos a été relancée, en 2020, par une Convention citoyenne d'Occitanie, dont certaines propositions, choisies par une votation citoyenne, ont été intégrées dans le Pacte vert pour l'Occitanie, dont le budget adopté par la région en 2021 s'élève à 2 milliards d'euros. Au total, selon Mme Langevine, vice-présidente de la région Occitanie, « *Cette trajectoire région/énergie positive a eu comme effet d'embarquer tous les territoires, les citoyens, dans cet objectif qui est devenu l'ADN de la Région Occitanie.* » Dans son avis de février 2020, le CESER Occitanie soulignait la nécessité de renforcer les actions visant à une plus grande sobriété, en soutenant notamment les populations en situation de précarité énergétique.

101 Selon une évaluation du bureau d'études ENCIS Environnement, le taux de rentabilité interne « projet », qui intègre donc la rémunération de la dette, (banque) « *peut varier de 2 ou 3 % pour un projet moyen à plus de 10 % pour un projet bien situé, utilisant une technologie mature et avec des couts bien maitrisés.* » ; ENCIS Environnement, Analyse économique des projets d'énergies renouvelables Focus sur l'éolien et le photovoltaïque, 2019.

102 Évaluation de la dynamique des projets d'énergies renouvelables coopératifs et citoyens en Occitanie, synthèse juin 2020.

103 Cécile Chaigneau, avec le concours de Michèle Trévoux, Éolien terrestre en Occitanie : stop ou encore ? La Tribune –Occitanie Montpellier- 21 mai 2021.

1.3. La planification ambitieuse et volontariste d'un territoire de projet et d'aménagement : le PNR des Grands Causses[104]

Face à la cristallisation de conflits locaux autour de projets multiples et non coordonnés d'installations d'EnR, les élus et élues des exécutifs territoriaux représentés au sein du PNR (région département, EPCI, communes) ont souhaité s'emparer de la politique énergétique. Une réflexion sur les besoins et le rôle du territoire a été conduite en deux temps : identification des éléments de problématique (équilibre entre consommation et production, nature de l'énergie consommée, contenu en GES, mix énergétique) pour que le territoire devienne autonome, puis soit en capacité « d'exporter », ensuite évaluation des zones disponibles en tenant compte des documents d'urbanisme et de l'ensemble des impacts sur l'environnement, dessinant ainsi le cadre d'examen des projets. On retrouve ici le concept flou d'énergie positive, dont l'ambition d'exportation n'est pas si simple techniquement. La charte 2022-2037 du PNR intègre désormais la stratégie énergétique globale définie et mise en œuvre, assortie d'une série de prescriptions. La méthode appliquée est similaire pour toutes les EnR. La charte du PNR a été inscrite dans les SCoT, les PCAET et les PLU/i, ce qui confère transparence et lisibilité à cette architecture. Cet ensemble présente une réelle sécurité juridique et a amené les élues et élus à débattre et justifier leurs choix. Pour M. Tarrisse, cette déclinaison locale d'un projet global est un facteur essentiel d'acceptation et de dynamisme.

Cette stratégie a été soumise à la population, débats houleux et manifestations à la clé. Suite aux observations des habitantes et habitants recueillies dans le cadre « d'ateliers paysagers », il a été demandé aux opérateurs, en contrepartie d'un soutien et d'un accompagnement de la collectivité, une ouverture du capital aux citoyennes et citoyens à hauteur de 30 %. Cette prise de participation des citoyennes et citoyens, *via une* coopérative, et de la collectivité d'accueil du projet est un moyen pour le territoire d'agir sur les caractéristiques du projet, la phase d'exploitation, mais aussi de capter une partie de la valeur de développement et/ou des dividendes générés. En revanche, les retombées en termes d'emplois restent modestes. Si, aujourd'hui, des oppositions continuent de se manifester, les élus y ont gagné une certaine sérénité : les tensions sont moindres et, lorsqu'elles surviennent, la situation évolue plus favorablement que par le passé en raison de la visibilité de la stratégie.

Au total, trois grandes raisons expliquent le succès : un investissement politique fort et assumé, l'acceptation d'un débat transparent avec l'ensemble des parties prenantes, opposantes et opposants compris, avec une publicité des décisions permettant à chacun et chacune d'être informé et une cohérence des décisions publiques se traduisant par la conformité des documents de planification et d'urbanisation.

104 Entretien : M. Florent Tarrisse, administrateur territorial - Directeur général des services PNR des Grands Causses (Aveyron), 24 novembre 2021.

1.4. Un maire résolument engagé : les parcs d'éoliennes à Saint-Georges-sur-Arnon

Après douze années de production électrique d'origine éolienne, cette commune vient de densifier son parc en 2021 avec neuf machines supplémentaires. Selon M. Jacques Pallas, maire de Saint-Georges-sur-Arnon (Indre)[105] depuis 1996, plusieurs facteurs concourent à l'acceptabilité par la population des installations de production d'EnR : la transparence de l'élu sur son positionnement à l'égard de ce sujet, l'information des habitantes et habitants sur les projets et l'ouverture d'une concertation avec eux. L'édification du premier parc s'est accompagnée d'un long processus d'enquêtes et de communications auprès des administrées et administrés, des services de l'État, des associations, des habitantes et habitants de Saint-Georges-sur-Arnon et des communes environnantes. Outre une publicité scrupuleuse des dispositions contenues dans les documents de planification et d'urbanisme, les zones favorables au développement de l'énergie éolienne doivent être connues, mais aussi les objectifs climat-énergie du SRADDET[106] et du PCAET.

Le territoire s'est impliqué concrètement *via* une société d'économie mixte, détenue par les collectivités, avec une participation financière citoyenne, qui est propriétaire de cinq éoliennes, exploitées depuis octobre 2010. En termes de retombées économiques, des effets positifs ont été enregistrés sur l'emploi, Saint-Georges-sur-Arnon disposant d'un centre de maintenance. Les retours financiers pour la commune sont de l'ordre de 140 000 € par an selon M. Pallas pour 14 éoliennes, réinvestis dans des projets communaux et intercommunaux au service de la transition écologique. D'autres actions contribuent à l'acceptabilité sociale : bridage partiel des éoliennes pour protéger l'avifaune, étude en cours sur les effets acoustiques indésirables[107].

Il reste que des protestations s'expriment, contestant l'importance de l'apport financier pour la commune, estimant que les investissements devraient davantage bénéficier à la résorption des passoires thermiques, que le nouveau parc sert les intérêts d'une multinationale (RWE) et que les éoliennes devraient être mieux réparties sur le territoire. Dans ce contexte, d'autres communes de la région ont fait des choix différents : à 30 km, celle de Mâron-en-Berry (Indre) a créé un label anti-éolien « Commune sans éolienne » et, en 2020, le président du conseil départemental de l'Indre a demandé un moratoire sur les projets éoliens.

2. En Europe

Le CESE appelle l'attention sur les limites des enseignements issus d'autres pays de l'Union européenne car ils sont très dépendants de l'histoire, de la géographie, du mix énergétique, de la démographie, des émissions importées (empreinte carbone), etc. Par exemple, l'Allemagne et le Danemark ont les prix de détail TTC payés par une consommatrice ou un consommateur résidentiel les plus élevés d'Europe, ce qui

105 M. Jacques Pallas a été entendu par la commission dans le cadre d'une table ronde, le 1er décembre 2021.

106 Il est à noter que l'élaboration d'un schéma régional éolien (SRE) n'est pas requise dans le cadre des SRADDET. Le décret n°2016-1071 du 3 août 2016 relatif au SRADDET précise seulement que ce schéma doit comporter des objectifs « *portant sur le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques* ».

107 À la date du 1er décembre 2021.

doit être pris en compte dans l'interprétation des succès et difficultés de la transition énergétique.

2.1. Des projets de transition énergétique sous contraintes fortes en Allemagne[108]

Le déploiement des infrastructures liées aux énergies renouvelables s'accompagne de tensions et des procédures judiciaires sont engagées contre de nombreux projets. Cette crispation s'explique en premier lieu par l'effort accompli pour développer les EnR : entre 2010 et 2020, leur part dans le mix électrique allemand a presque triplé, essentiellement grâce à l'installation d'éoliennes terrestres, aujourd'hui au nombre de 30 000. Néanmoins, pour tenir ses objectifs, l'Allemagne devrait tripler les capacités d'EnR actuelles d'ici à 2030, puis accélérer le rythme jusqu'en 2045. Actuellement, la durée de déploiement des EnR est d'environ deux ans. Des réformes ont réduit la durée de déploiement et celle des recours possibles. Depuis fin 2020, le dépôt d'un recours judiciaire n'a plus d'effet suspensif sur les autorisations de construction. Par ailleurs, un dossier complet doit désormais être instruit dans un délai de sept mois à compter de son dépôt, phase de consultation publique incluse. Ce délai reste cependant théorique, car de multiples raisons, dont le manque de personnel, peuvent entraîner un retard conséquent de l'instruction. C'est pourquoi le gouvernement entré en fonction en décembre 2021 envisage d'ériger une nouvelle loi relative à l'éolien terrestre afin de revoir chaque étape de mise en œuvre des projets, incluant l'instruction accélérée des dépôts de plaintes. On constate cependant que les oppositions se sont déportées sur les réseaux de transport d'énergie nécessaires au développement des EnR. Les recours sont majoritairement fondés sur la détermination des zones d'implantation et la protection de la biodiversité, mais ils apparaissent sous-tendus par un jugement esthétique ou une proximité des installations jugée gênante ou inquiétante. L'opposition d'un Land comme la Bavière revêt un caractère institutionnel et passe par des dispositions réglementaires (détermination des distances minimales entre les éoliennes et les habitations par exemple). Les territoires peuvent également freiner le déploiement des EnR en ne recrutant pas le personnel spécifique à ce déploiement.

Selon Agora Energiewende, cinq axes d'action facilitent l'acceptabilité des EnR :

- établir un narratif en termes de politique énergie-climat, afin de redonner de la cohérence et de la constance aux discours et aux réglementations ;
- faire du développement d'une chaîne de valeur territoriale une règle générale (perception de taxes, possibilité de participation financière des riveraines et riverains, etc.) ;
- impliquer davantage les citoyennes et citoyens et en faire des partenaires de la transition. Plutôt que de s'opposer aux opposantes et opposants, l'idée serait de rendre plus active une partie de la population favorable aux EnR en améliorant les règles en faveur des projets citoyens et communaux ;
- investir dans la transparence et la confiance, en accompagnant et en informant davantage les citoyennes et citoyens et les autorités locales, ce

108 L'aperçu qui suit sur la situation de l'Allemagne est fondé sur l'audition de Mme Murielle Gagnebin, chargée de projet politique énergétique UE-France-Allemagne, à Agora Energiewende, le 1er décembre 2021.

qui suppose un renforcement des effectifs et des moyens financiers dans les territoires ;

– établir une planification territoriale juste. Il s'agirait, pour les pouvoirs publics nationaux, de délimiter des corridors de déploiement des éoliennes terrestres, d'établir un cadre réglementaire clair des conditions d'usage des terrains et d'entrer dans un schéma de négociation centralisé qui intègre l'ensemble des parties prenantes, riveraines et riverains impactés inclus. Ainsi pourraient être développés des projets communs qui apparaissent améliorer le futur de tous et ne profitent pas qu'à certains. Or la conviction inverse prédomine aujourd'hui, alimentant un sentiment d'injustice qui entame la légitimité des projets.

2.2. Les coopératives citoyennes au service de l'éolien au Danemark[109]

Présenté comme un parangon d'implication citoyenne propre à assurer l'acceptabilité de l'éolien, le modèle coopératif danois a connu de profondes évolutions depuis le choc pétrolier de 1973, dans lequel le mouvement trouve son origine. Jusqu'en 1993, les coopératives occupent une place centrale et majoritaire dans la construction d'un marché de l'éolien, dont se désintéressent l'industrie et le gouvernement. Jusqu'au milieu des années deux mille se produit un premier ralentissement, caractérisé par le remplacement de petites éoliennes par de plus grandes, ainsi que par une hybridation de la gouvernance et des objectifs : les coopératives s'allient aux collectivités locales pour construire des projets, les citoyennes et citoyens n'étant plus que co-décideurs, et à l'objectif environnemental viennent s'ajouter des objectifs économiques et sociaux en termes d'emploi et de rémunération. Les projets énergétiques deviennent ainsi un des éléments des politiques locales. Ensuite apparait une marginalisation progressive avec la vente d'une partie du parc coopératif, le développement de la prise de participation, à un développeur de projet, sans disposer d'un pouvoir de décision et, enfin, la concurrence entre collectifs citoyens et entreprises électriques dans le cadre d'appels d'offres. Dans les années quatre-vingt, par l'attribution de financements, l'accompagnement au projet et des exonérations d'impôts, les politiques publiques avaient contribué à créer les conditions d'une participation citoyenne active en réservant la propriété des éoliennes aux riveraines et riverains des parcs. Ce régime a été assoupli avant d'être supprimé en 2000. Disparus également la limitation du nombre d'actions possédées au sein des coopératives et les critères définissant la « propriété locale » ouvrant droit à des avantages fiscaux. Cette réduction de l'ancrage local des projets a restreint du même coup la formation de coopératives. La part des éoliennes détenues par les coopératives s'est progressivement réduite et s'établit à environ 10 % aujourd'hui.

En parallèle de cet effacement des coopératives de citoyennes et citoyens, progressent les oppositions à des projets. Un syndrome Nimby s'observe parfois

109 Le développement qui suit résulte de l'entretien des rapporteurs avec M. Pierre Wokuri, le 10 novembre 2021, chercheur dont la thèse *Orienter et activer : les projets coopératifs d'énergie renouvelable à l'épreuve du marché : une comparaison multi-niveaux Danemark, France, Royaume-Uni* est en instance de publication, et sur l'article du même auteur, *La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation temporaire* ?, disponible en ligne sur le site https://www.cairn.info/

dans des territoires où s'étaient précédemment développées des projets portés par des coopératives. En 2016, une quinzaine de municipalités sur les 98 du pays décide d'instaurer un moratoire sur leur installation dans l'attente du rapport du ministère de la Santé sur les éventuels effets néfastes des éoliennes. Conscientes du renversement de l'opinion, les autorités politiques ont adopté dès 2009, dans le cadre de la loi sur les EnR, un nouveau régime de copropriété. Ce texte prévoit l'obligation pour les développeurs de projet de proposer au moins 20 % d'actions aux habitantes et habitants dans un rayon de 4,5 km du site. Toutefois, les riveraines et riverains se sont très inégalement emparés de cet instrument et cette disposition a été détournée par des investisseurs extérieurs. Ainsi, ce régime destiné à éteindre la contestation et favoriser l'acceptabilité sociale par la relance de la participation citoyenne n'a-t-il pas atteint son but.

Cette expérience met en évidence le rôle de la démocratie participative et l'importance d'une gouvernance partagée des projets locaux pour une meilleure acceptabilité. Quand la population comprend que sa participation n'a pas d'effet sur le projet, le processus s'enraye. Reste aux développeurs à le faire évoluer pour tenir compte de la concertation.

2.3. De l'impact du cadre législatif et réglementaire : l'éolien en mer au Royaume-Uni

Une étude[110] révélait qu'en 2020, au Royaume-Uni, les EnR ont dépassé les combustibles fossiles pour la production d'électricité : 42 % contre 41 %, les 17 % restants provenant du nucléaire, principalement grâce aux éoliennes. Si la capacité éolienne à terre en France est supérieure à celle du Royaume-Uni (17,6 GW contre 15,3 GW en 2020)[111], le Royaume-Uni est le leader mondial des énergies marines, avec 40 parcs (2 300 éoliennes pour 10,4 GW fin 2020), la plupart dans leur zone économique exclusive (ZEE). Le gouvernement britannique a un objectif de puissance installée offshore de 40 GW à l'horizon 2030.

La prise en compte des risques de conflits commence dès la phase de planification. Après consultation des parties prenantes, une zone très étendue est ouverte au développement éolien par voie d'appels d'offres. Le choix des zones précises d'implantation revient aux porteurs de projets, après la réalisation des études d'impacts correspondantes. L'Agence foncière royale désigne le lauréat et lui attribue une autorisation d'occupation du domaine royal maritime. L'Agence et le candidat retenu co-développent alors le projet de parc. Un rapport récent du CGEDD[112] souligne que *« Deux spécificités participent du développement efficace et rationnel des EnR au Royaume-Uni. D'une part, ce modèle est remarquable en matière d'élimination, au niveau de la planification marine globale, des conflits d'usages qui pourraient freiner le développement des EnR. D'autre part, l'architecture des autorisations est particulièrement intégrée puisque la sélection d'un lauréat vaut délivrance de l'autorisation domaniale. De plus, il existe une autorisation unique*

110 *The European Power Sector in 2020*, publié par Ember et Agora Energiewende, janvier 2021.

111 Source : IRENA, wind energy, https://irena.org/wind

112 La simplification de procédures d'autorisation applicables aux éoliennes en mer, Rapport CGEDD n°013619-01, n° 2021/02/CGE/SG, n° IGAM 2021 – 060, établi par Jean-François Landel (CGEDD) Agnès Mouchard (CGEDD) Isabelle Wallard (CGE) Nicolas Mariel (IGAM) Avec la participation de Fabrice Dambrine (CGE), juin 2021.

regroupant la construction et l'exploitation du parc et du raccordement, introduite par le développeur (Agence foncière royale et porteur de projet). Cette particularité résulte en réalité du fait que le développeur revendra le raccordement, une fois celui-ci construit, à une entité propriétaire des réseaux. ». Dans ce cadre, la pêche professionnelle reste autorisée dans les parcs éoliens offshore même si les pêcheurs britanniques n'en profitent pas pour des questions de sécurité compte tenu des techniques aux arts trainants utilisées.

Ainsi apparaît-il, au-delà du degré d'opposition de certaines parties prenantes, que, pour une même source d'énergie, le corpus juridique encadrant les conditions de son développement peut constituer un facteur de blocage ou de facilitation.

II - PRÉCONISATIONS

La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir manqué son objectif de déploiement des EnR à horizon 2020 et devra plus que doubler d'ici à 2028 la puissance installée par rapport à 2018, même si les objectifs d'efficacité et de sobriété énergétiques étaient atteints[113]. Pour y arriver, il faudra, comme le pointent la saisine et les constats évoqués ci-avant, surmonter nombre d'obstacles. Il s'agit désormais de partir de l'objectif à atteindre pour tracer à rebours le chemin et les conditions qui permettront d'y parvenir, ce qui ne pourra se faire sans associer acteurs et actrices de la société civile et citoyennes et citoyens aux côtés des élues et élus et des services de l'État.

Face à ce défi, le CESE formule ses préconisations autour de trois nécessités structurantes, en vue d'arriver à un compromis sur l'acceptabilité des projets.

A. La nécessité de s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire lisible et partagée

Cette trajectoire doit garantir l'intérêt général, la justice sociale, permettre l'émergence d'une filière industrielle ainsi que la prévention et la réduction des impacts.

Le CESE regroupe ici les préconisations relatives à l'approche « descendante » (« top down ») de planification et d'aménagement du territoire.

1. Aménagement du territoire : planifier pour objectiver la trajectoire et éclairer le débat pour l'appropriation locale

La PPE n'a de sens que dans sa globalité. Chaque projet EnR doit être compris comme une composante du programme de transition énergétique au même titre qu'un réseau de pylônes porte une ligne électrique, et non comme des projets isolés avant tout basés sur une opportunité foncière et économique individuelle.

De tels projets, décidés entre promoteurs et propriétaires fonciers, majoritairement privés, doivent s'inscrire dans cette démarche coordonnée et planifiée. Débattre à un niveau national du programme de transition énergétique permettra, une fois la position stabilisée, de s'appuyer sur ces orientations à l'occasion de chaque projet concret, pour se concentrer sur les enjeux locaux d'acceptabilité.

Il est ici important de rappeler que l'échelon national est le meilleur niveau d'optimisation et de foisonnement pour garantir l'équilibre offre/demande, dans un contexte où la tentation d'afficher une autonomie énergétique locale est forte[114].

La trajectoire de développement des EnR doit s'inscrire dans une planification stratégique nationale (PPE) claire, pilotable, qui permette de se projeter dans ce futur

113 Avis du CESER Ile de France : Sobriété énergétique : quelles actions concrètes en Ile de France » rapporté par Mme Hélène Ramajou en 2020, cet avis appelle l'Ile de France à mettre en œuvre une politique de sobriété énergétique plus ambitieuse que le niveau national.

114 Cf. Titre I-E sur la Région Occitanie.

avec lisibilité et agilité, d'évaluer *in itinere* les résultats afin de détecter les déviations et d'y apporter des correctifs rapides. Cette planification sera ensuite déclinée en objectifs régionaux (ou par façade pour les énergies marines) comme l'a prévu la loi « climat et résilience ». Elle doit s'articuler avec la décentralisation et les compétences des régions qui ont la charge de sa déclinaison opérationnelle. Ces objectifs régionaux précis, prenant en compte les gisements de vent, de soleil, de bioénergies..., les installations déjà existantes, les contraintes/exclusions réglementaires ou encore les spécificités territoriales, sont attendus par tous les acteurs et actrices, tout comme les comités régionaux de l'énergie pour leur pilotage, tels que prévus par l'article 83 de la loi « climat et résilience », confirmés par les « 10 mesures pour un développement maîtrisé et responsable de l'éolien », et les indicateurs normalisés. Une saisine des CESER par les présidentes et présidents de régions est souhaitable.

Il appartiendra ensuite aux régions et aux collectivités, en concertation avec le public, de formaliser les orientations régionales et locales, puis de les consolider dans la composante climat-énergie des SRADDET, puis des PCAET, et enfin de les inscrire dans les documents d'urbanisme que sont les SCoT et PLUi (voir partie B). Il sera en outre nécessaire de synchroniser la révision des documents supports de la mise en œuvre opérationnelle de cette planification avec la SFEC.

Le CESE appelle à engager une déclinaison régionale lisible des objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie sans attendre la PPE3 (2024-2033), tout comme la mise en place de comités de pilotage régionaux. Une évaluation permanente de l'avancement sur tout le territoire des puissances installées, en cours d'autorisation, en recours ou en panne, et géolocalisées doit être accessible facilement, et l'écart avec la trajectoire de la PPE indiqué.

Préconisation 1 : Planifier le développement des EnR

Le CESE appelle l'État à amplifier son rôle de stratège, régulateur et planificateur sur les énergies renouvelables (EnR) au travers d'un programme national d'aménagement du territoire, coordonné par le Premier ministre.

Ce programme clarifiera le développement massifié des EnR et des filières industrielles correspondantes. Il prendra en compte la nature industrielle des infrastructures d'EnR qui, tant dans un scénario de déploiement diffus que concentré, porte des externalités négatives directes (paysages, biodiversité, artificialisation...), indirectes (métaux importés...) positives (emplois, retombées fiscales et économiques) ou encore incertaines (balance commerciale, prix de l'énergie...).

2. Partagée et lisible : organiser un débat public et consulter la société civile organisée

La transition énergétique est un enjeu national désormais consensuel, mais dont les options de mise en œuvre, la Stratégie Française Énergie-Climat (SFEC), doivent être validées collectivement. Des annonces ont été faites (nationales : le Président de la République annonce la relance du nucléaire ; régionales : la présidente de région Pays de la Loire annonce le 22 octobre vouloir accueillir un petit réacteur nucléaire, dit SMR, sur le site de la centrale au charbon de Cordemais, etc.), préemptant le débat

national. La CNDP a publié[115] un avis et un éclairage déplorant l'absence de débat public sur l'énergie nucléaire, le mix énergétique et les usages, et rappelle que, depuis la loi « énergie-climat » de 2019[116], PPE et SNBC ne sont pas soumises au débat public par dérogation au régime général. Le CESE soutient l'organisation d'un débat national sur la SFEC, sur ses orientations et la nécessité de consulter le CESE vu l'aspect programmatique de la loi d'orientation qui lui servira de cadre.

Le débat public devra porter sur le volet « offre » (quelles filières décarbonées développer pour remplacer les énergies fossiles ?), comme sur le volet « demande » : qu'attendre de l'efficacité et de la sobriété (individuelle et collective) énergétiques, jusqu'où doit aller la réduction des consommations, tout en tenant compte de la volonté de réindustrialisation (souveraineté et création d'emplois) et de la nécessité de justice sociale (réduction de la précarité énergétique, y compris son volet mobilité, et partage équitable des efforts), ou encore les options de stockage du carbone ? Il devra également inclure le « récit collectif de la transition » évoqué plus loin.

Le CESE considère la participation du public, en amont des programmes et des projets, indispensable. Cette participation, appuyée par l'expertise de la CNDP dont le champ d'intervention pourrait être élargi, devrait englober et renforcer l'ensemble des processus de concertation amont et se prolonger jusqu'aux évaluations *a posteriori* et à la médiation.

Préconisation 2 : Légitimer avec le public les choix de la transition énergétique

Le CESE recommande aux pouvoirs publics, d'organiser, avec la Commission nationale du débat public (CNDP), un grand débat public national sur la stratégie française énergie climat (SFEC). Le CESE recommande que ce débat de société aborde également le récit global de la transition énergétique, présentant les évolutions possibles des modes de vie.

Le CESE demande la reconnaissance du caractère de plan/programme de la SFEC, et d'en être saisi pour avis. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC3), le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) doivent faire l'objet d'une loi permettant des échanges parlementaires.

3. Garantissant l'intérêt général

Comme le souligne le Conseil d'État[117], *« l'expérience quotidienne montre que les intérêts particuliers sont le plus souvent conflictuels et que l'harmonie préétablie des intérêts ne relève que du vœu pieux. (…) S'il se limitait à la simple conjugaison des intérêts particuliers, l'intérêt général ne serait, le plus souvent, que l'expression des intérêts les plus puissants, le souci de la liberté l'emportant sur celui de l'égalité. (…)*

115 CNDP - Avis 2021/159 « Débat public sur le nucléaire » - 1er décembre 2021.
116 Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat Art. II.5.3 et III.
117 Conseil d'État - Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999
https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999

Définir un intérêt général implique une médiation de l'État » pour réaliser la synthèse entre les intérêts qui s'expriment au sein de la société civile et prendre en compte les intérêts des générations futures. Il importe donc :

- d'objectiver les coûts réels de production de chaque type d'énergie, y compris les coûts de réseau correspondants, et le coût pour pallier l'intermittence ; à ce stade, des controverses demeurent : ainsi, comparer les différentes technologies de production d'électricité en rapportant leur coût actualisé jusqu'au démantèlement à la production totale actualisée prévue sur sa durée de vie, comme le fait l'ADEME, est contesté par la Toulouse School of Economics[118] ;
- d'éclairer le lien entre EnR, service public, péréquation, redistribution, égalité de traitement, obligation d'achat, ou encore prix de détail de l'électricité et marché européen. Une question sous-jacente est très prégnante en période de forte inflation des prix de l'énergie liée aux combustibles fossiles et au CO_2 : les EnR peuvent-elles rendre les prix de l'électricité moins sensibles aux variations de marché ? Concernant l'obligation d'achat, la possibilité d'instaurer des tarifs régionalisés a été souvent évoquée[119] afin de mieux répartir les implantations d'EnR sur le territoire. L'opportunité d'un soutien différencié selon les régions pour faciliter la rentabilité de l'éolien ou du solaire dans des zones avec moins de productible doit être analysée sous l'angle coûts/bénéfices, mais également en explicitant comment et par qui sera financé ce soutien additionnel ;
- d'intégrer les externalités environnementales dans le modèle économique des installations : impacts biodiversité, usage des sols, usages partagés de la biomasse… ;
- de faire toute la transparence sur la répartition de la charge de financement des différentes options de mix énergétique entre investisseurs et investisseuses privés, contribuables et consommateurs et consommatrices. Comme l'a souligné la Cour des Comptes[120], *« Les décisions relatives au mix de production électrique peuvent en effet emporter, selon les options retenues, des conséquences importantes en termes de besoin de soutien public ou de régulation du secteur, et induire des transferts significatifs entre acteurs économiques. Autant de questions qui doivent également avoir leur place dans les débats futurs au-delà du seul coût du système électrique ».*

118 https://www.tse-fr.eu/fr/les-couts-lisses-de-lelectricite 5 avril 2018 - Claude Crampes et Stefan Ambec.
119 Notamment par le SER.
120 https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-12/20211213-S2021-2052-analyse-couts-systeme-production-electrique-France.pdf

Préconisation 3 : Explorer le modèle de développement économique des énergies renouvelables (EnR)

Le CESE recommande qu'une étude présente les coûts actuels et prévisionnels des différents types de production d'énergie sur l'ensemble de leur cycle de vie, ainsi que leurs bilans carbone, leurs retombées économiques et sociales, le service rendu et le partage de ces coûts et bénéfices entre acteurs et actrices privés, contribuables et consommateurs et consommatrices. Cette étude doit pouvoir éclairer les scénarios de référence en matière de transition énergétique (ADEME et RTE notamment) et s'y articuler afin d'offrir aux citoyennes et citoyens une information pédagogique et synthétique et permettre un débat démocratique de qualité. Cette étude devra être présentée au CESE pour avis en préparation du débat public sur la stratégie française énergie-climat (SFEC).

Préconisation 4 : Inscrire les énergies renouvelables (EnR) dans un co ntrat de service public

Le CESE recommande que les équipements nécessaires à la transition énergétique soient assortis d'un contrat de service public imposant qu'une partie des investissements engagés soit versée sur un fonds dédié à la transition énergétique et aux services essentiels aux collectivités (à l'instar de RTE qui reverse 10 %). Ce taux pourrait augmenter pour chaque équipement supplémentaire sur une même commune.

4. Dans un esprit de justice sociale : faire évoluer l'offre et la demande dans un souci de répartition équitable de l'effort

Les deux volets, offre et demande, sont indissociables pour garantir l'atteinte des objectifs climatiques et la sécurité d'approvisionnement. Toute réflexion sur le mix énergétique ne devra pas laisser croire que tous les usages actuels pourront perdurer. Comme pointé par le rapport 2021 de l'AIE[121], la France est en retard pour réduire la consommation d'énergie. Elle n'a pas tenu ses objectifs[122] de lutte contre la précarité énergétique affichée par la LTECV[123]. La baisse de la consommation peut s'effectuer à niveau de confort inchangé voire amélioré (par exemple : isolation thermique) ou reposer sur l'évolution des modes de consommation (sobriété, flexibilisation de la demande, autoconsommation). Dans les deux cas, elle doit être mise en regard des coûts de production et des externalités qu'elle évite. Comme l'a noté le CESE dans ses

121 AIE - « La politique énergétique de la France – Revue en profondeur de 2021 ».

122 Avis du CESER Occitanie « *la planification énergétique régionale répond-elle aux urgences écologiques, sociales et économiques* ».

123 En effet, les mesures de chèques énergie, d'aides à l'isolation des logements ou de primes à la conversion des véhicules, ne se sont pas révélées pour le pouvoir d'achat des ménages modestes à la hauteur des conséquences des augmentations des prix de l'énergie, des coûts des rénovations globales performantes des logements, des coûts des véhicules électriques.

avis précédents[124], l'équilibre retenu entre baisse de la demande et augmentation de la production, à toutes les échelles géographiques, doit expliciter et prendre en compte la répartition de l'effort dans une optique de justice sociale. Lors de la publication par le Conseil des prélèvements obligatoires du rapport « redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique… », la Cour des comptes note qu'il est « *nécessaire de rendre la fiscalité environnementale plus acceptable en proposant d'en affecter le produit à des investissements verts et au soutien des ménages les plus modestes. Cela remet en cause le principe de non affectation des recettes que la Cour a souvent défendu, mais dans le contexte actuel, ce principe mérite sans doute d'être réexaminé – au moins pour les prélèvements présentant une acceptabilité fragile, comme l'est la fiscalité environnementale* [125] ».

Préconisation 5 : Répartir équitablement l'effort entre les foyers

Le CESE recommande, dans le cadre de la nouvelle stratégie française énergie-climat (SFEC), d'adopter des mesures visant à mieux répartir la réduction des émissions de gaz à effet de serre en fonction des niveaux de vie. Les efforts demandés aux foyers sous le revenu médian doivent être particulièrement accompagnés et permettre une amélioration de leur qualité de vie.

Le CESE appelle notamment à affecter une partie des taxes perçues sur les énergies renouvelables (EnR) à la lutte contre la précarité énergétique.

5. Soutenir le développement des filières industrielles françaises et garantir une transition juste *via* l'emploi

La mise en œuvre de la transition énergétique doit être accompagnée par un grand programme industriel national, voire européen, essentiellement installé dans des zones jusqu'ici préservées de ce type d'ouvrages. Car il s'agit bien de remplacer la production d'énergie fossile qui est importée et donc « invisible » en France par une production décarbonée locale. Cette relocalisation comporte les installations de production d'énergie, de transport et de stockage souvent très visibles. Elle doit aussi inclure le développement des filières industrielles correspondantes, afin de ne pas reposer que sur des importations pour des raisons stratégiques et d'acceptabilité. Ainsi, le comité stratégique de filière « nouveaux systèmes énergétiques » a réalisé un travail d'estimation de la dimension industrielle de la méthanisation qui montre une création de valeur (rang 1) actuelle en France entre 45 et 60 % des dépenses d'investissement et entre 89 et 93 % des dépenses d'exploitation[126]. En revanche, l'État constate que *« la valeur ajoutée industrielle du PV est aujourd'hui principalement*

124 « *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France* » rapporteurs au nom de la section de l'environnement : Jean Jouzel et Agnès Michelot, 27 septembre 2016, « *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques* » rapporteure au nom de la section de l'environnement : Pierrette Crosemarie, 14 janvier 2015.

125 Site de la Cour des comptes : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/redistribution-innovation-lutte-contre-le-changement-climatique-trois-enjeux-fiscaux

126 Entretien avec Max Erwann Gastineau, Responsable affaires publiques - Association Française du gaz.

créée à l'étranger ainsi que les emplois qualifiés associés[127] », et ce, en dépit de soutiens financiers très élevés. Cela pose en outre un problème de dépendance stratégique, que souligne dans un récent rapport la Commission européenne[128]. À ce jour, la filière industrielle pour l'éolien terrestre est surtout européenne et en partie française pour l'offshore et les batteries[129]. La transition écologique ouvre de nouvelles opportunités économiques et d'emploi sur le territoire national qui nécessitent une politique publique pour leur concrétisation dans toutes ses dimensions. Cependant, la disponibilité des matières premières reste un facteur limitant et l'économie du recyclage est un élément clé de la réussite.

Toutes ces installations industrielles peuvent s'accompagner d'impacts connus sur la biodiversité ainsi que sur le paysage et de nuisances locales (bruit, effet stroboscopiques, lumières nocturnes) qui devront être réduits. La connaissance de leurs impacts lors de la construction puis en exploitation sur la biodiversité, les élevages, la santé et tout autre sujet d'inquiétude devra être approfondie.

La création d'emplois pérennes en remplacement de ceux supprimés dans les secteurs nécessitant des reconversions doit s'accompagner de formation, de niveau de qualification, de protection sociale et de répartition selon les bassins d'emploi[130], etc.

Préconisation 6 : Développer les filières industrielles et l'emploi

Le CESE recommande aux pouvoirs publics, nationaux et locaux, et à tous les donneurs d'ordres privés ou publics, de favoriser l'émergence des filières industrielles d'énergies renouvelables (EnR), levier essentiel de la transition juste, via des clauses d'appels d'offres par exemple, et de mesurer l'emploi correspondant.

Le plan de programmation de l'emploi et des compétences (PPEC) doit donner à lieu à une négociation tripartite, prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015, et accompagner la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) au niveau national, puis être décliné par branches et par régions, comme déjà demandé par le CESE. Le CESE recommande également que les comités stratégiques de filières s'emparent plus largement de cette question en lien, en particulier, avec les dispositifs de « transitions collectives » prévus par France Relance.

127 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20ressources%20Photovoltaique.pdf « *Le photovoltaïque : choix technologiques, enjeux matières et opportunités industrielles* » - Commissariat général au développement durable - Décembre 2020.

128 "EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews" https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1124

129 Trois usines d'éoliennes en mer sont implantées en France à Montoir de Bretagne, Cherbourg et le Havre. Projets de production de batteries à Douai, Grenoble et Douvrin.

130 Le dispositif de transitions collectives permet dans le cadre de France Relance aux employeurs d'anticiper les mutations économiques de leur secteur et d'accompagner une reconversion programmée et sereine des salariés dans leurs bassins de vie.

6. Objectiver, prévenir et réduire les contraintes et les impacts

Le code de l'environnement (article L515-44) a fixé en 2010 une distance de 500 mètres minimum entre les éoliennes et les constructions à usage d'habitation. Depuis, comme l'a rappelé l'association Vent de colère !, leur taille a fortement augmenté en vingt ans, les éoliennes actuelles atteignant 240 mètres de hauteur totale et plus de 100 mètres d'envergure. Au Danemark, la distance doit être égale à trois fois la hauteur totale. En Allemagne, chaque Land fixe sa propre règle et cette distance varie de 420 à 1100 mètres ou relève d'un examen au cas par cas. La Bavière applique une règle très restrictive : dix fois la hauteur pales comprises, aboutissant à une forte réduction des implantations possibles, la Bavière étant ouverte sur 0,2 % de son territoire, contre 2 % pour d'autres Länder. Dans plusieurs pays européens, dont l'Allemagne et la France, une réflexion est intervenue sur l'opportunité de prévoir une extension de la distance minimale entre éoliennes et habitations.

S'y ajoutent les contraintes paysagères et patrimoniales et surtout l'accord de l'armée au cas par cas dans un rayon de 70 km autour des radars militaires depuis le 18 juin 2021 (contre 30 km auparavant). Cette dernière contrainte exclut ainsi une majorité du territoire, par exemple la quasi-totalité de l'ancienne région d'Aquitaine. Il serait alors nécessaire d'établir l'incidence de la pratique qui en est résultée sur le territoire éligible aux éoliennes et de s'interroger sur un assouplissement de cette règle, en particulier si une extension de la distance minimale aux habitations devait intervenir.

Le CESE demande aux pouvoirs publics de réévaluer les exclusions réglementaires et leur effet cumulé pour l'éolien terrestre afin de rechercher de nouveaux espaces d'implantation plus consensuels : distance aux radars militaires et aux habitations, conciliation avec des espaces liés à la biodiversité ou à l'agriculture. Différentes simulations permettraient de mieux cerner le potentiel national et régional en les approfondissant et d'identifier les habitations diffuses susceptibles de bloquer d'importants espaces aménageables. L'éolien en zone forestière peut être également envisagé à la condition de respecter l'activité sylvicole et de minimiser le défrichement, notamment en utilisant les emprises déjà existantes (routes forestières par exemple).

Pour l'ensemble des EnR et afin d'élargir le foncier éligible, le CESE suggère d'étudier les surcoûts et bénéfices d'une modulation territoriale des tarifs d'achat, pour prendre en compte les territoires bénéficiant de conditions moins favorables de vent ou d'ensoleillement, avec une variante à enveloppe budgétaire constante des soutiens publics.

Préconisation 7 : Rechercher des espaces plus consensuels

En vue d'identifier de nouvelles zones plus consensuelles pour le développement de l'éolien terrestre, le CESE préconise la mise en place de scénarios cartographiques permettant de mesurer les effets cumulés de l'ensemble des zones d'exclusion réglementaire et leurs évolutions possibles (distance aux habitations, radars militaires…), croisés avec les gisements de vent.

La transition énergétique génère sur la population des impacts qui doivent être objectivés par des études scientifiques (par exemple les effets sur la santé humaine et animale, y compris les effets cumulés), économiques (évolution des prix immobiliers dans les régions d'implantation des EnR) mais aussi par des études sociologiques (effets NOCEBO évoqués dans le Titre I, notamment). Les sociologues entendus par le CESE considèrent que les nuisances de proximité perçues doivent toutes être considérées et analysées, en premier lieu le bruit ressenti. « *Les discours lénifiants qui minimisent ces nuisances doivent être évités*[131] », car ils tendent à fragiliser voire à remettre en cause la confiance dans l'expertise et dans son indépendance.

Les impacts sur le milieu naturel doivent également être approfondis afin de les minimiser (évaluation environnementale et séquence Éviter Réduire Compenser). Le CESE insiste sur le besoin de complétude des dossiers et en particulier rappelle[132] l'importance de la mise en œuvre réelle du Éviter et du Réduire ainsi que l'étude des effets cumulés, que la planification est de nature à améliorer. Les résultats effectifs des mesures compensatoires doivent être vérifiés.

Afin de disposer d'une expertise, environnementale et en sciences humaines et sociales, indépendante des porteurs de projet, **le CESE a alerté à plusieurs reprises sur le besoin pour l'État d'intensifier**[133] **l'effort de recherche à très court terme, en adéquation avec les objectifs européens visés par la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, confirmés par celle d'« Europe 2020 » adoptée en 2010, soit, pour la France, 3 % du PIB** (1 % pour l'effort public et 2 % pour l'effort privé), qui sont loin d'être atteints.

Préconisation 8 : Éclairer les enjeux de santé humaine et animale

Le CESE recommande aux pouvoirs publics d'intensifier les efforts de recherche pour répondre aux débats soulevés par les questions de santé humaine et animale à proximité des installations d'énergies renouvelables (EnR), puis de communiquer largement auprès des publics concernés.

Concernant les enjeux de biodiversité, et selon la stratégie nationale des aires protégées, les 30 % d'aires marines et terrestres protégées devront être libres d'équipements pouvant nuire à leurs objectifs de protection ; et particulièrement les 10 % en protection forte. Par ailleurs, les sites inscrits et classés au titre des paysages, les trames de biodiversité et les trames verte et bleue, voire blanche (migration d'oiseaux) et noire (éclairage nocturne des éoliennes) devront également être préservées. Cela

131 Audition des sociologues MM. Dominique Desjeux et Hervé Flanquart.

132 Avis du CESE « *Le bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* », rapporteurs au nom de la section de l'environnement : MM. Allain Bougrain-Dubourg et Pascal Ferey - septembre 2020.

133 Rapport du CESE *Contribution du CESE au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, rapporteure au nom de la section des activités économiques : Mme Sylviane Lejeune – septembre 2020- : Avis du CESE *Climat, énergie, biodiversité. Contribution du CESE à la convention citoyenne*, rapporteur au nom de la section de l'environnement : M. Marc Blanc – juillet 2019, *Cohésion et transitions : agir autrement*, *Rapport annuel sur l'état de la France 2019*, rapporteurs au nom de la section de l'économie et des finances : M. Hervé Le Bouler Le QUILLEC et Mme Christel Teyssedre ; référente pour la section de l'environnement : Mme Claire Bordenave - septembre 2019.

permettra de garantir que la transition énergétique ne s'oppose pas à la sauvegarde de la biodiversité, ce à quoi appellent le GIEC et l'IPBES[134].

Préconisation 9 : Concilier transition énergétique et biodiversité

Concernant l'impact sur les milieux naturels, le CESE recommande aux pouvoirs publics de garantir que la planification de la transition énergétique ne s'oppose pas à la sauvegarde de la biodiversité et est conforme à la stratégie nationale pour la biodiversité en préparation. Une trame de biodiversité devra être visualisable et opposable sur le territoire. Par exemple, une mesure d'évitement possible serait d'évaluer le potentiel d'espaces déjà artificialisés pour implanter du photovoltaïque et d'y favoriser son développement.

Au niveau des projets, le CESE recommande une bonne application de la séquence éviter réduire compenser (ERC) afin de rechercher le moindre impact environnemental, en privilégiant l'évitement.

B. La nécessité d'une dynamique territoriale : organiser la consultation sur la transition énergétique, accompagner les projets et restaurer la confiance

Pour le CESE, si la réussite de la transition énergétique est, comme déjà mentionné, un grand enjeu national dont les options de mise en œuvre doivent être légitimées et objectivées au niveau national, il importe qu'elles trouvent aussi une traduction à diverses échelles et en particulier au niveau local. Dans son avis *Fractures et Transition*[135], le CESE observait déjà que *« le citoyen est en France trop peu impliqué dans les trois temps de l'action publique : la préparation, la décision et l'évaluation de la mise en œuvre » et que « les mesures prises ne seront acceptées et appliquées que si les populations concernées peuvent participer à la définition de l'intérêt général et aux décisions qui s'en déduisent. Pour rétablir la confiance, c'est donc le processus d'élaboration des décisions qui est déterminant, autant que les décisions elles-mêmes »*.

Les intercommunalités, avec leurs compétences propres, bénéficient d'un ancrage territorial avec un bon niveau de confiance dans les élues et élus. Elles apparaissent comme l'échelon adapté pour l'appropriation des enjeux de la transition énergétique par les élues et élus et les populations. En revanche, elles peuvent être parfois un peu éloignées du niveau régional et gagneraient à trouver un niveau de synthèse départemental, plus opérationnel.

134 Rapport conjoint du GIEC et de l'IPBES https://www.linfodurable.fr/environnement/climat-et-biodiversite-indissociables-selon-le-giec-et-lipbes-27223

135 Ibid.

1. Faciliter l'appropriation de la transition énergétique par les territoires et développer les connaissances des élues et élus et des populations

Pour le CESE, la démarche de planification stratégique nationale doit s'articuler avec la décentralisation et la libre administration des régions. Ainsi, des objectifs propres à chaque région, sous forme de fourchettes de répartition par type d'EnR, seraient intégrés aux SRADDET. Ces fourchettes permettront aux territoires d'arbitrer localement entre les différents types d'EnR, les mesures portant sur la demande et les puits de carbone. Leur mise en œuvre opérationnelle résulterait d'un grand mouvement de concertations « *bottom-up* », permettant à la fois de développer les connaissances des élues et élus, des acteurs économiques, des salariées et salariés et des populations sur les enjeux de la transition énergétique, la définition des potentialités et des objectifs énergie-climat-paysage du territoire, ainsi que l'appropriation sociale des projets.

Les plans climats air énergie territoriaux (PCAET) constitueraient un support utile pour y adosser ce type de concertation. La démarche devrait avoir pour objectif, outre un aspect pédagogique bienvenu, de permettre aux citoyennes et citoyens de se positionner individuellement et collectivement sur les arbitrages à opérer localement entre un volet production (production d'énergies, de déchets, etc.), un volet consommation/modes de vie (efficacité et sobriété énergétiques, habitat, mobilités, alimentation…) et la dimension relative aux puits de carbone (choix du modèle agricole, place des haies, usages et artificialisation des sols, etc.). Devrait également être abordée la question des interdépendances, des complémentarités et de la solidarité entre territoires et entre usagers en matière énergétique.

Les élues et élus pourraient accueillir ces débats qui bénéficieront de leur connaissance du territoire, de sa population et de leurs besoins. Dans une première phase, ils ont en effet un rôle important à jouer en tant que garants de la qualité et de la sérénité du débat. Ils auront ensuite, dans une seconde phase, à prendre position lors de la traduction des orientations retenues, dans les documents d'urbanisme.

Pour la bonne tenue des débats et de la consultation, le CESE souligne l'importance qu'une information de qualité, la plus large possible et au plus tôt, soit fournie. L'Ademe[136], RTE, ENEDIS, les syndicats d'énergie, les acteurs et actrices de la société civile, et notamment ceux du monde associatif, auront en ce domaine un rôle important à jouer (ainsi que, le cas échéant, les entreprises locales de distribution, les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité). Une aide financière de la région à l'organisation et à l'animation de ces concertations serait souhaitable.

Pour le volet EnR, il s'agirait d'identifier les terrains *a priori* propices à leur développement (à partir d'un premier zonage établi au niveau régional intégrant les contraintes réglementaires, les enjeux biodiversité, les questions paysagères, les

136 Participation de M. Jérome Mousset, directeur Bioéconomie et énergie renouvelables de l'Ademe à la table-ronde du 1er décembre 2021 devant la commission de l'environnement du CESE. L'Ademe dispose aujourd'hui de 28 conseillers Energies renouvelables et devrait porter leur nombre à 35 pour éclairer et aider les collectivités à développer les énergies renouvelables de la manière la plus harmonieuse possible en intégrant entre autres les dimensions paysagères et biodiversité.

sensibilités politiques et sociales…) puis de déterminer pour chaque zone les conditions particulières qui pourraient être demandées au porteur de projet ainsi que le modèle économique privilégié (participation des citoyennes et citoyens et/ou des collectivités au capital, place dans la gouvernance des projets…). Un comité local permanent suivrait dans la durée la position ainsi établie par le territoire et pourrait servir de relai d'information pour la population et les élues et élus, inspiré des commissions locales d'information[137] (CLI) existant autour des centrales nucléaires.

Enfin, les choix issus de ces concertations, une fois en ligne avec les objectifs régionaux et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), devront être inscrits dans les PCAET et les documents d'urbanisme (SCoT et PLUi), leur conférant ainsi une légitimité et une opposabilité.

À ce jour, moins d'un tiers des PCAET a été réalisé, mais l'élaboration de la quasi-totalité a commencé. Ainsi, au 1er août 2021, sur les 758 établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitantes et habitants qui doivent réaliser un PCAET, 29 % ont déjà adopté leur PCAET et 92 % ont *a minima* lancé la démarche. 95 EPCI se sont par ailleurs lancés dans une démarche volontaire[138] qui mériterait d'être encouragée.

Il conviendra également de ne pas négliger l'expertise d'usage (le fait d'habiter un territoire est considéré comme une expertise), qui peut aider à améliorer le projet, à réduire ses impacts, à mieux compenser. Une association qui se crée localement pour s'opposer à un projet se met en sommeil si le projet est abandonné mais peut se réactiver très vite sur un nouveau projet. Un diagnostic territorial permet d'identifier les risques relatifs à ces actrices et acteurs locaux et également les opportunités autour du recours à leur expertise d'usage. Mais les habitantes et habitants les plus anciens ne sont pas toujours ceux qui s'expriment le plus, et on observe une contestation par certains habitants et habitantes de la légitimité d'autres à s'exprimer (depuis combien de temps faut-il vivre sur place pour être légitime à s'exprimer ? Les propriétaires de résidences secondaires peuvent-ils avoir le même poids que les habitantes et habitants permanents, les locataires et les propriétaires sont-ils égaux en légitimité… ?).

137 CLI : créées par la loi relative à la transparence et la sécurité nucléaire de 2006, les commissions locales d'information sont présidées par un élu du conseil départemental et ont des missions d'information, de suivi et de concertation.

138 https://www.territoires-climat.ademe.fr/actualite/cartes-davancement-nationale-et-regionales-des-pcaet-au-1er-aout-2021.

Préconisation 10 : Favoriser le développement des concertations territoriales Climat – Énergie

Le CESE préconise de favoriser le développement des concertations locales volontaires climat-énergie, avec une attention particulière aux impacts sur le paysage et la biodiversité, en anticipation des projets, associant les élues et élus, la population et les parties prenantes. Organisées au niveau des intercommunalités, de regroupements d'intercommunalités ou de départements, elles serviront à dessiner la contribution du territoire au développement des énergies renouvelables (EnR), à la sobriété, aux puits de carbone et alimenteront les plans climat-air-énergie territorial (PCAET), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). Les résultats de ces concertations seront consolidés jusqu'à l'atteinte des objectifs régionaux en EnR de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Ces concertations devront se baser sur un diagnostic territorial du foncier croisant la rentabilité supposée, les contraintes réglementaires, les enjeux de biodiversité et de patrimoine, les enjeux socio-économiques, l'expertise d'usage des habitantes et habitants et des associations… pour déterminer collectivement les opportunités et les contraintes du développement d'EnR, les prescriptions éventuelles et la possibilité d'engager un financement local.

Pour répondre aux inquiétudes concernant l'impact sur le paysage, le CESE recommande d'adjoindre à ces documents d'urbanisme une carte virtuelle des installations envisagées.

Un comité de suivi permanent devrait être instauré sur le modèle des commissions locales d'information (CLI).

Pour l'éolien en mer, la loi ESSOC a introduit la notion de « permis enveloppe », la concertation préalable se faisant sur une macro zone homogène et sur la base d'un « projet type » (hauteur de mâts, etc.). Une fois cette concertation effectuée, il n'y a plus besoin de recommencer une concertation au niveau de chaque projet du moment qu'il respecte les caractéristiques majeures du projet type. Une consultation simplifiée du public demeure nécessaire pour vérifier le respect des caractéristiques du projet par les parties prenantes et définir le processus de suivi.

Une fois ce cadre local défini et transposé aux projets terrestres, il sera plus aisé aux élues et élus et aux porteurs de projets de s'accorder. Ce sera également une protection des collectivités contre les risques de démarchage abusif des prospecteurs à la recherche d'opportunités foncières de développement d'EnR qui s'effectue aujourd'hui au gré d'une vive concurrence, et en dehors de tout cadre partagé avec le territoire.

Préconisation 11 : Accélérer la mise en œuvre des projets

À partir du moment où la concertation énergie-climat au niveau de l'intercommunalité a trouvé un consensus sur les sites potentiels de production et sur leur modèle économique et de gouvernance, le CESE recommande de mettre en œuvre une procédure accélérée d'autorisation des projets, inspirée par exemple du modèle du « permis enveloppe » de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

Il s'agit donc de faire le pari d'un grand mouvement de concertations territoriales permettant *in fine* de définir les trajectoires régionales, de faire monter en compétence les populations et d'accélérer la mise en œuvre des projets faisant l'objet d'un consensus.

Des mesures de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 vont dans le bon sens. Ainsi, comme noté *supra*, le maire de la commune d'implantation d'un projet d'éolienne terrestre devra désormais être obligatoirement consulté avant le lancement d'un projet. Dans un délai d'un mois, le conseil municipal peut adresser ses observations au porteur de projet, qui doit adresser une réponse aux observations formulées[139]. Cette disposition s'applique aux projets d'éoliennes terrestres dont la demande d'autorisation est déposée plus de six mois après la promulgation de la loi, soit à compter de février 2022 : à la date où ce texte est rédigé, cette disposition n'a donc pas encore connu d'application pratique. Dans le cadre de la nouvelle loi 3DS[140], les maires des communes mitoyennes doivent également être informés.

La mise en place par la loi « climat et résilience » de comités régionaux de l'énergie constituera une avancée pour favoriser la concertation avec les collectivités territoriales sur les EnR. Son article 83 prévoit que le comité régional associe les communes ou groupements de communes, les départements, les autorités organisatrices de la distribution d'énergie ainsi que les gestionnaires des réseaux publics de distribution ou de transport intéressés[141]. Le CESE souligne leur intérêt pour la déclinaison

139 Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience à ses effets : art. 82 2° L'article L. 181-28-2 est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- « Dans un délai d'un mois à compter de l'envoi du résumé non technique et après délibération du conseil municipal, le maire de la commune d'implantation du projet adresse au porteur de projet ses observations sur le projet. En l'absence de réaction passé ce délai, le maire est réputé avoir renoncé à adresser ses observations ;
- Le porteur de projet adresse sous un mois une réponse aux observations formulées, en indiquant les évolutions du projet qui sont proposées pour en tenir compte ;
- Le présent article est uniquement applicable aux installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent relevant du 2° de l'article L. 181-1 ;
- Le 2°) est applicable aux projets dont la demande d'autorisation est déposée plus de six mois après la promulgation de la présente loi ».

140 Loi 3DS : différenciation décentralisation déconcentration et simplification, adoptée le 9 février 2022.

141 Cf. article 83 de la loi climat et résilience du 22 août 2022 :
« Art. L. 141-5-2-1 : Dans chaque région située sur le territoire métropolitain continental, le comité régional de l'énergie est chargé de favoriser la concertation, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région. Il est associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération du SRADDET (…) ou, en Île-de-France, du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et de son schéma régional éolien (…). Le comité régional de l'énergie peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région. En vue de définir les objectifs de développement des

régionale des objectifs de la transition énergétique ainsi que son pilotage, et appelle à adopter sans tarder le décret qui doit en préciser la composition et les modalités de fonctionnement, afin de permettre leur mise en place effective.

La montée en compétences des parties prenantes de la concertation est indispensable pour partager un destin commun et définir collectivement de nouveaux modes de vie, mais elle ne suffira pas à régler les difficultés d'acceptabilité des projets.

Le CESE appelle à rechercher et à favoriser l'émergence d'un plus grand consensus sur le modèle de croissance, la place de l'innovation technologique et la gestion des risques. Ces éléments sont en effet largement et parfois radicalement remis en cause, alors que le consensus en la matière était beaucoup plus fort dans notre pays entre autres durant les Trente Glorieuses. La notion de « progrès » doit retrouver une composante sociale et collective s'agissant d'un bien de première nécessité comme l'électricité, et soutenir l'innovation utile à une transition juste et solidaire et à la souveraineté énergétique plutôt qu'uniquement rentable.

2. Accorder une place réelle à la participation du public au moment des plans/programmes, puis au niveau des projets, dans un souci de justice sociale

Pour le CESE, faire une place réelle à la consultation du public à un moment où il est encore possible d'avoir un effet sur le projet est une condition de l'acceptabilité. C'est également une obligation pour tous les projets ayant un impact sur l'environnement conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution et déclinant les engagements internationaux de la France signataire de la Convention d'Aarhus.

Cette nécessité d'améliorer et d'étendre les processus de consultation du public en amont des projets en vue d'accélérer leur mise en œuvre (donc de réduire les oppositions ultérieures) a également été mise en avant dans le récent avis du CESER Hauts de France[142]. Cela suppose d'améliorer la culture commune de la concertation et de se faire accompagner par des conseils adaptés. Il faut s'assurer de la représentativité de la population participant, de sa bonne compréhension des enjeux et des limites de l'exercice, mais également préciser les possibilités d'évolution du projet grâce à la concertation et la redevabilité des conclusions du processus.

En particulier, il est important que les personnes consultées aient conscience que participer à une consultation ne signifie pas nécessairement que les positions et/ou intérêts particuliers qu'elles auront exprimés amèneront à une modification du projet dans leur sens. En effet, « *consulter ne veut pas dire toujours donner raison. Cette forme d'éducation à la démocratie participative est essentielle* »[143].

énergies renouvelables prévus à l'art. L. 141-5-1du présent code, le ministre chargé de l'énergie demande au comité régional de l'énergie de chaque région située sur le territoire métropolitain continental d'élaborer une proposition d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables de la région. (…) ».

142 Avis du CESER Hauts de France : « *Projets industriels et d'infrastructures : conditions pour une meilleure acceptation et intégration dans leur environnement en Hauts-de-France* », janvier 2022.

143 « *Pouvoir politique, transparence et acceptabilité des grands projets* », entretien avec Melchior Wathelet, ancien Vice-Premier ministre belge.

Focus : Consultation, ou concertation ?

Pour le CESE[144], la consultation du public vise à lui demander son avis sur un projet ou une décision déjà définis. La concertation a pour objet de définir ou modifier avec le public les orientations envisagées, après échange d'arguments et explicitation des points de vue.

Alors qu'elle est parfois perçue par les porteurs de projet comme une procédure administrative supplémentaire, une « case à cocher » et une perte de temps, la concertation doit être reconnue comme une étape indispensable du développement des projets, même quand elle n'est pas rendue obligatoire par le code de l'environnement, comme dans la majorité des projets d'éoliennes terrestres.

Préconisation 12 : Systématiser la concertation pour tout projet

Quand aucun autre processus n'est imposé par le code de l'environnement, le CESE préconise qu'une concertation préalable aux projets d'énergies renouvelables (EnR) soit organisée par les porteurs de projet, pour anticiper et résoudre de futurs blocages. C'est en effet à ce stade que la participation du public peut agir sur les contenus et alternatives au projet.

Pour les projets de plus grande ampleur, le CESE recommande que l'avis de l'Autorité environnementale soit disponible au stade de la concertation amont pour éclairer la participation du public, qui ne dispose sinon que de l'étude d'impact du porteur de projet. Quand cet avis arrive au moment de l'enquête publique, les principales caractéristiques du projet sont déjà figées.

Cette préconisation est cohérente avec la précédente dans le sens où la concertation autour d'un projet sera d'autant plus rapide qu'une réflexion territoriale en amont a déjà été conduite et partagée.

L'étude d'impact fournie par le porteur de projet et support de la concertation doit comporter un résumé non technique compréhensible par l'ensemble des parties prenantes, en plus de son aspect complet et sincère, dans le respect des procédures d'évaluation environnementales. En particulier, les impacts sur la biodiversité et leur suivi au cours de l'exploitation doivent être évalués et anticipés, tout comme le démantèlement de l'ouvrage en fin de vie. Les projets « historiques » ou dont le dépôt est ancien de plusieurs années devront être actualisés pour prendre en compte les évolutions des états initiaux de la biodiversité, les évolutions réglementaires et les nouvelles attentes des populations.

Le CESE souligne régulièrement la nécessité d'appuyer la démocratie représentative par l'éclairage des acteurs de la société civile et de la démocratie participative. Il s'agit donc d'envisager un temps de concertation à différentes échelles, en acceptant de leur confier une réelle capacité d'influence, pour obtenir en contrepartie une acceptabilité accrue, ainsi que, dans toute la mesure du possible, une accélération du projet. Pour le CESE, il est essentiel que cette concertation laisse

144 Avis *Fractures et transitions*, déjà cité.

place à de vraies marges de négociation : elle devra prévoir un temps pour débattre de la faisabilité, afin de pouvoir aller jusqu'à renoncer au projet ou à le modifier substantiellement en termes de lieu d'implantation ou de caractéristiques. Elle devra comporter une phase ultérieure pour débattre de l'acceptabilité du projet et d'éventuelles compensations qui pourraient l'accompagner.

Cette concertation amont autour des projets ne doit pas être confondue avec le processus aval appelé « enquête publique », conduite par des commissaires enquêteurs présents physiquement. Cette dernière vise davantage à informer le public du processus d'évaluation environnementale conduit en amont et de la concertation associée, et à recueillir ses commentaires. C'est une étape bien identifiée dans les territoires qu'il convient de maintenir, en rappelant son rôle d'évaluation de la bonne prise en compte par le porteur de projet des demandes exprimées dans la phase de concertation amont. C'est pourquoi il est essentiel que l'information circule bien entre les phases amont et aval. Le CESE considère que la dénomination d'enquête publique est peu explicite par rapport à son rôle réel.

Par ailleurs, le CESE s'étonne de la faiblesse du suivi de la participation du public après l'autorisation. L'accès aux informations est obscur, la possibilité de médiation est invisible, l'option de reddition des comptes pour présenter les résultats de l'enquête publique et la façon dont l'autorité décisionnaire a pris en compte les observations, est peu utilisée. Ces lacunes peuvent expliquer que le juge soit parfois perçu comme la seule issue des contestations, et que l'acceptabilité des nouveaux projets se soit dégradée à la suite de tels constats sur les projets en exploitation.

Des propositions ont été formulées pour revoir l'accompagnement de la participation du public, comme un défenseur de l'environnement, par la mission présidée par la députée Mme Cécile Muschotti[145], ou encore la proposition du CGEDD relative à la modernisation de la participation du public. Le CESE considère que s'il devait y avoir le cas échéant une telle évolution, elle gagnerait à être centrée sur la participation du public et non pas seulement sur la défense de l'environnement.

Pour le CESE, la démarche de concertation doit permettre une participation du public réellement représentative.

Focus : Participation à la consultation en ligne et au G400

Une consultation préalable à la PPE 2019-2030 a été organisée en 2018 par la CNDP, comprenant en parallèle un questionnaire en ligne et un groupe de 400 citoyennes et citoyens tirés au sort, respectant la parité femmes/hommes. La composition des 11 150 personnes ayant répondu en ligne, traduisait de fortes surreprésentations par rapport à la population française : 71 % d'hommes, 56 % de cadres et 68 % de propriétaires

Le CESE met en garde contre le recours de plus en plus fréquent aux participations par voie électronique au niveau national ou local. D'une part, comme souligné par le CESE dans plusieurs avis récents, il existe de fortes disparités de couverture numérique au détriment de territoires ruraux, de montagne et ultramarins (même si des territoires

145 Entretien des rapporteurs avec Mme Cécile Muschotti, députée, auteur du rapport parlementaire : « *Création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures* » - juillet 2021.

urbains sont également mal dotés). Or, les territoires ruraux et de montagne figurent précisément parmi ceux où il est envisagé d'implanter de nombreux projets d'EnR, et il serait donc particulièrement dommageable que les perceptions de leur population ne soient pas suffisamment prises en compte. Plus généralement, 17 % des ménages seraient, selon l'INSEE, en situation d'illectronisme[146]. Les procédures de participation et de consultation mises en œuvre par la CNDP[147] ainsi que par les commissaires enquêteurs visent à prévenir ou à éviter ces déséquilibres.

Le CESE adhère aux recommandations à droit constant formulées par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la recherche du moindre impact environnemental des projets et des plans/programmes et sur la participation du public associée. Les suivis *a posteriori* des nuisances locales et des impacts socio-économiques doivent y être intégrés comme le sont en général les suivis des impacts environnementaux.

Préconisation 13 : Garantir une représentation équitable de tous les publics

Le CESE recommande, dans le cadre des concertations projet comme des concertations locales énergies-climat-paysage de recourir aux conseils de spécialistes en sciences humaines et en sciences du comportement pour s'adapter aux situations locales, y compris ce qui semble irrationnel ou non objectivable, afin de comprendre l'écart entre les représentations favorables aux énergies renouvelables (EnR) et les pratiques.

Le CESE appelle, dans une démarche de qualité de la participation du public et de justice sociale, à concevoir et mettre en place des dispositifs pour aller chercher la contribution des personnes « silencieuses », des « invisibles » et des plus vulnérables, qui ne participent pas spontanément aux consultations publiques, les moins disponibles, en veillant à prendre en compte l'illectronisme. Le recours à la participation par voie numérique devra être limité et analysé au regard de sa représentativité particulière.

Dans cette optique, il apparaît nécessaire que les maîtres d'ouvrage réfléchissent en amont à ce que sont les exigences d'une concertation réussie et se préparent à l'évaluer, dans le cadre de leur obligation de rendre des comptes sur la façon dont ils ont pris en considération la concertation. La CNDP pourrait jouer un rôle utile en apportant son appui à cette démarche en tant que tierce partie indépendante.

146 INSEE Première n°1780 : « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base », Stéphanie Legleye, Annaïck Rolland (30.10.2019).

147 https://www.debatpublic.fr/methodes-et-outils-665

Préconisation 14 : Organiser un suivi des projets

Le CESE recommande aux porteurs de projets d'organiser le suivi et le partage du résultat de la concertation avec une évaluation a posteriori de la concrétisation sur le terrain de leurs engagements (réduction des nuisances, impact sur la biodiversité, retombées locales en termes d'activité et d'emploi). Le CESE préconise d'y associer des tierces parties indépendantes et de l'expertise territoriale (élues et élus, associations environnementales et/ou de transition énergétique, chambres consulaires, organisations syndicales, architectes, paysagistes…). Le CESE recommande aux porteurs de projets d'informer clairement le public des changements de propriétaires et d'actionnaires pour faciliter l'identification des interlocuteurs ainsi que sur la traçabilité des engagements concernant le démantèlement et le recyclage des équipements.

Cet enjeu de la concertation publique pour légitimer la prise de décision finale, dès lors qu'une forme de redevabilité existe, se vérifie à toutes les échelles de mise en œuvre de la transition énergétique et de ses impacts environnementaux, conformément à la Charte de l'environnement.

Au niveau régional, les SRADDET sont concernés, comme au niveau national la SFEC (voir préconisation 2). À l'évidence, l'importance des choix à opérer (sur le mix énergétique ou la sobriété par exemple) et de leurs impacts impose une participation du public large et approfondie, tout comme celle des parlementaires.

3. Faciliter les démarches et renforcer les moyens pour instruire et accompagner les projets

Cette recherche d'une information et d'une consultation accrues des élues et élus, des acteurs et actrices de la société civile et de la population concernée entraînera en amont des délais supplémentaires pour la réalisation de certains projets d'EnR. Cela devrait tendre par ailleurs à en améliorer l'acceptabilité. Faut-il alors prévoir, en contrepartie des délais accrus, des mesures pour faciliter/accélérer les démarches ?

Les démarches visant l'accélération des procédures peuvent avoir un effet inverse sur l'acceptabilité, aussi, le CESE invite à une très grande prudence pour ne pas donner le sentiment d'une diminution des contrôles et des recours. Une solution intéressante, selon le CESE, consisterait en un usage plus fréquent de la médiation. Cette procédure juridictionnelle, introduite dans le droit français par la loi de modernisation de la Justice du 18 novembre 2016, permet au juge de désigner un médiateur ou une médiatrice qui recherche l'accord des parties afin de résoudre de manière amiable leur différend.

La médiation est déjà une obligation dans les secteurs de la consommation, établie en 2013 par une directive européenne, transposée en droit français par ordonnance et intégrée au code de la consommation. Des médiateurs et médiatrices existent aussi déjà dans le domaine de l'énergie : un médiateur national de l'énergie (MNE), financé par l'État, ainsi que des médiateurs et médiatrices dans certaines entreprises du secteur[148].

Les atouts de la médiation sont sa rapidité (engagement de réponse dans un délai donné, si le dossier est recevable) et sa gratuité pour les consommateurs et consommatrices. Ses objectifs sont de réduire les risques de contentieux, d'améliorer les procédures chez les porteurs de projets et d'en accélérer la mise en œuvre.

Le ministère de la Transition écologique a annoncé en octobre 2021, comme il l'avait déjà fait en 2018[149], la création d'un médiateur de l'éolien qui *« pourrait être saisi par les préfets dès l'instruction de projets potentiellement problématiques, afin de suggérer des évolutions aux projets insuffisamment protecteurs des paysages ou de la biodiversité, et de mieux les adapter aux enjeux du territoire, voire d'inviter les porteurs de projet à y renoncer ».* Ce peut être pour le CESE une mesure positive, mais qui s'assimile davantage au rôle d'un garant de concertation qu'au rôle communément admis d'un médiateur ou d'une médiatrice.

Préconisation 15 : Développer la médiation

Le CESE demande la mise en place effective d'un médiateur ou d'une médiatrice de l'éolien et plus largement des énergies renouvelables (EnR), s'inspirant des médiateurs et médiatrices de la consommation, avec des moyens budgétaires nouveaux et appropriés.

Le CESE recommande, en miroir, aux porteurs de projets de se doter d'une instance de médiation au sein de leur entreprise (ou d'un groupement d'entreprises) ou, a minima, d'une instance de réclamation accessible en français, dont les coordonnées seraient facilement disponibles (par exemple sur le site d'exploitation et en mairie).

Le temps de traitement des recours contentieux devrait être raccourci pour espérer tenir les engagements climatiques de la France.

Le CESE souligne la nécessité que les moyens soient dimensionnés aux enjeux pour les structures qui relaient opérationnellement la transition énergétique : autorité environnementale nationale ou en région (MRAe), DREAL et DDT, Ademe par exemple au travers du réseau de conseillers et conseillères techniques en cours de déploiement, associations territoriales engagées dans la transition énergétique (Amorce, Cler, Énergie Partagée…).

148 Le Médiateur national de l'énergie (MNE) est ainsi en France une autorité publique indépendante créée par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz naturel et de l'électricité. Il a pour missions légales de contribuer à l'information des consommateurs et consommatrices sur leurs droits et de proposer des solutions amiables aux litiges. Il dialogue avec les médiateurs et médiatrices des entreprises du secteur, quand elles en ont un (il en existe à EDF depuis 1999). Le MNE a reçu, en 2020, 27 200 litiges dont 8 595 déclarés recevables. 7 860 recommandations et accords amiables en ont résulté, soit un taux de succès proche de 90 %.

149 « *Le gouvernement va installer dans les tous prochains jours un médiateur national de l'éolien* », a annoncé Sébastien Lecornu, ce mercredi 31 janvier 2018 », source : Actu-Environnement.

Préconisation 16 : Adapter les moyens des services de l'État aux enjeux de la transition écologique

Le CESE réitère sa recommandation aux pouvoirs publics de doter les services centraux et déconcentrés du ministère de la Transition écologique de moyens humains et financiers supplémentaires et de délais suffisants pour exercer leur mission d'expertise, d'instruction et de contrôle, à l'inverse de la tendance observée depuis plusieurs années. Ces moyens doivent être à la hauteur des enjeux et soutenir l'ensemble des acteurs publics en charge de cette dynamique (Ademe, OFB, Autorité environnementale…) ainsi que ceux y contribuant (associations, organisations syndicales…).

En vue de réduire le délai de traitement des contentieux, le CESE préconise d'accroître les moyens consacrés à la Justice et à la formation initiale et continue des magistrats en matière de droit de l'environnement.

De même, le CESE recommande de former les élues et élus, préfètes et préfets et agentes et agents publics mobilisés sur les enjeux de transition énergétique, en s'appuyant sur les structures compétentes.

Le CESE rappelle l'importance de la formation aux enjeux de la transition écologique, qui doit être une priorité pour la formation initiale et continue des agentes et agents publics concernés. Dans cette perspective, le référentiel des compétences attendues dans les écoles de hauts fonctionnaires devrait évoluer, une formation continue devrait être obligatoire pour les fonctionnaires en poste afin d'intégrer la connaissance et l'engagement sur les enjeux de la transition écologique dans les critères de recrutement et d'évaluation des agents publics.

Le CESE constate que tous les acteurs et actrices trouvent à redire sur les procédures d'autorisation des projets d'EnR et de participation du public. En prenant le cas de l'éolien terrestre :

- les porteurs de projets regrettent le temps trop long pour obtenir l'autorisation finale, la complexité du code de l'environnement pour réaliser l'étude d'impact, et l'instabilité réglementaire (tarif d'achat notamment) ;
- les élues et élus, de ne pas être consultés et de ne pas avoir les moyens de faire entendre leur voix ni de répondre à leurs administrées et administrés ;
- la population locale, d'un manque de concertation ou *a minima* d'information préalable, et d'un manque d'espace de dialogue et de médiation tout au long de la vie des projets ;
- les pouvoirs publics, du retard dans le développement des EnR, de la montée des problèmes d'acceptabilité et du manque de compréhension de l'enjeu de la transition énergétique par les populations concernées par les projets ;
- les associations de protection de l'environnement, d'une prise en compte insuffisante de la biodiversité et des paysages et d'un retard dans la transition énergétique.

Outre le renforcement des moyens précédemment recommandé, le CESE suggère de rendre l'accompagnement public plus lisible afin d'aider :

- les porteurs de projets à bien circonscrire le périmètre de leurs responsabilités dans l'étude d'impact et les processus de participation du public ;
- à conseiller les collectivités et les populations dans la réalisation de concertations locales climat-énergie-paysage (voir préconisation 10) et dans les possibilités de financement participatif, d'aides publiques, de gouvernance des projets (SEM/SAS/SCIC/participation à un projet privé…).

Enfin, cette dimension d'acculturation doit concerner les relais d'opinions et les décideurs et décideuses politiques et économiques, car la méconnaissance du sujet amène à des points de vue partiaux ou à placer la focale sur des questions périphériques.

C. Le besoin de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable

Le défi inédit du réchauffement climatique et l'urgence d'une transition énergétique bousculent nos manières de consommer, de nous loger, de produire (y compris de produire l'énergie), de nous déplacer, c'est-à-dire toutes les fonctions de vie sur lesquelles la convention citoyenne pour le climat a conduit ses travaux, rappelant que l'intérêt général devait s'exprimer dans un esprit de justice sociale. Ceci appelle donc un « nouveau contrat social », évoqué par la ministre de la Transition écologique lors de son audition au CESE, et fait largement écho au « pacte démocratique » que préconisait le CESE dans son avis *Fractures et Transitions*[150], centré autour de l'intérêt général.

- Le besoin d'un nouveau contrat social territorial lié à la transition énergétique est nécessaire au regard des asymétries réelles ou perçues : les territoires ruraux vont accueillir les installations de production d'énergie mais sont aussi ceux qui en ont le moins besoin en termes de consommation, en raison de leur faible densité de population, même si les besoins de mobilité individuelle peuvent y être élevés et les logements, essentiellement des maisons individuelles, énergivores. Une proportion importante des ménages des zones rurales étant « pauvres et modestes » selon l'INSEE[151], ils font partie de la catégorie ayant théoriquement le moins d'efforts à faire pour atteindre les objectifs de la SNBC ;
- les leviers pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sont moins nombreux dans les zones rurales, en particulier pour la mobilité. Ainsi, l'analyse[152] du Gouvernement sur les infrastructures de recharge pour véhicule électrique montre que leur « *croissance globale s'accompagne de disparités notables au niveau des territoires, tant aux échelons départementaux que*

150 Avis du CESE *Fractures et Transitions : réconcilier la France* déjà cité.
151 Cf. Graphique INSEE en annexe 8.
152 « *Infrastructures de recharge pour véhicule électrique* » MTE et Ministère de l'économie et des finances – ADEME – 2019. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019-07-Synth%C3%A8se-IRVE.pdf

régionaux (…). Le risque de « zones blanches » de la recharge électrique accessible au public reste aujourd'hui réel. Une telle situation hypothèque le développement du marché dans les territoires concernés ». Le CESE le soulignait déjà dans l'avis *Impact des infrastructures de réseaux dans l'économie*[153]. Or, en l'absence de solutions de transport collectif, la mobilité individuelle est d'autant plus essentielle que l'offre de services publics de proximité est insuffisante. Le CESE constatait en 2019 que *« la réduction et l'éloignement des services publics, dans tous les domaines de la vie courante, depuis les démarches administratives jusqu'aux réponses en matière économique ou sociale et de santé, est l'un des éléments majeurs de ce sentiment d'abandon des personnes vivant dans les territoires ruraux en particulier* [154]*».*

Pour permettre à chaque acteur (citoyennes et citoyens, agentes et agents des services publics, entreprises, associations, élues et élus locaux, organisations syndicales, etc.) de contribuer à la transition énergétique nationale au sein de son territoire et de s'en approprier les tenants et aboutissants, le CESE appelle les pouvoirs publics à l'élaboration d'un contrat social territorial clair, centré sur l'intérêt général et sa déclinaison équitable au niveau local, notamment en matière d'accès aux services publics et d'alternatives durables aux modes de vie et de production devant évoluer. Ce contrat de territoire doit traduire les co-bénéfices au développement des EnR et les modalités nécessaires pour que tous les territoires en sortent gagnants.

Afin de rééquilibrer efforts et bénéfices liés à la transition énergétique nationale au sein d'un contrat social territorial, le CESE propose quatre séries de recommandations.

1. Équilibrer les solidarités :

Partager un destin commun, élaboré avec l'ensemble des parties prenantes du pays, est indispensable pour expliquer où nous emmène la transition écologique réussie, à quels choix de société et de mode de vie elle se rattache. Le grand débat public sur la SFEC devrait servir la légitimité de la transition énergétique en droit. De même, les concertations énergie-climat-paysage au niveau des intercommunalités devraient permettre de s'approprier localement ces trajectoires nationales et d'anticiper les changements à venir. La légitimité de la transition devra également s'exprimer :

- par le choix d'un scénario plus ou moins sobre, sa faisabilité technique et sociale, ainsi que les coûts et mesures d'accompagnement associés et tenant compte des limites de la planète et des ressources (sols, minéraux, au-delà du budget carbone…) ;
- par l'objectivation des coûts économiques de production, de transport, de stockage et de distribution des énergies décarbonées sur l'ensemble de leur cycle de vie, ainsi que de leur empreinte carbone ;
- par les risques associés aux technologies ou aux paris en termes d'innovation ;

153 Avis du CESE *L'impact des infrastructures de réseaux dans l'économie* – rapporteure au nom de la section des activités économiques : Mme Fanny Arav – mai 2020.

154 Avis du CESE *Fractures et Transitions* déjà cité.

– par la reconnaissance et l'étude des impacts certains et potentiels qui en découleront.

Et la légitimité de la transition passe nécessairement par l'équité :

– entre les territoires (EnR, sobriété…) selon les gisements disponibles et les équipements déjà installés ;
– entre les habitantes et habitants au regard des émissions individuelles de GES ;
– entre les ménages et les entreprises, au regard du financement de la transition ;
– au niveau du programme national entre sauvegarde du vivant et transition énergétique ;
– au niveau du programme national sur la dimension de service public de la transition énergétique et des engagements contractuels qui pourraient y être associés ;
– au niveau des projets sur leur véritable ancrage territorial : adéquation aux spécificités locales, juste partage des retombées économiques (emplois, taxes, mesures d'accompagnement…).

Cette légitimité en droit, en raison et en équité, ainsi que l'appropriation de la démarche par le public, inscrite dans une perspective collective, permettront que la transition écologique sorte par le haut, dépassant les fractures et les inégalités sociales et environnementales sur lesquelles elle bute pour le moment.

Le CESE rappelait dans l'avis sur les inégalités environnementales et sociales[155] que la complémentarité du monde urbain et du monde rural dans l'aménagement du territoire était à la fois une évidence et une nécessité : un modèle de développement où la transition énergétique s'accompagnerait d'une montée des inégalités au détriment du monde rural ne serait pas acceptable. La démarche de développement durable repose sur une attente importante de ces territoires et de leur population : l'accès aux services publics et au public, lesquels doivent être maintenus et, si nécessaire, développés.

Ainsi, la transition énergétique doit permettre de clarifier et d'expliciter dans chaque territoire :

– les évolutions attendues des modes de vie (consommation, mobilités, habitat…) et des modes de production (agriculture, industrie, PME/TPE) en 2030/2050 ainsi que les alternatives décarbonées qui seront disponibles pour y parvenir ;
– la contribution équitable et juste des territoires et des citoyennes et citoyens aux enjeux de cette transition (développement des EnR électriques et non électriques, transferts d'usages, efficacité et sobriété énergétiques, puits de carbone…) ;
– les coûts et bénéfices de la solidarité et de la mutualisation énergétiques entre les territoires, qui renforcent leur résilience et la souveraineté nationale ;

155 Avis du CESE « *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques* » déjà cité.

– la sincérité de la recherche de l'intérêt général, en faisant toute la transparence sur les éventuels conflits d'intérêt entre pouvoirs publics (nationaux ou locaux) et acteurs et actrices privés. L'exemple du parc éolien maritime développé par Iberdrola à Saint-Brieuc est à ce titre emblématique : le Conseil d'État a établi l'irrégularité de la procédure et condamné l'État à verser une indemnité de 2,5 M€ au soumissionnaire éliminé (mais sans pour autant annuler l'appel d'offres, ce qui est de nature à entamer la confiance).

Préconisation 17 : Équilibrer les solidarités entre territoires

Le CESE recommande de faire apparaître clairement dans les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) régionalisées et la PPE nationale la contribution relative des territoires par rapport aux objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) : énergies renouvelables (EnR), sobriété, puits de carbone. Les déséquilibres éventuels devraient faire l'objet de réciprocités spécifiques entre territoires.

Le CESE rappelle sur ce point les préconisations qu'il a formulées dans des avis récents sur les contrats de réciprocité entre territoires[156].

2. Accroître l'ancrage territorial des projets d'EnR par un partage équitable des retombées socio-économiques

Ce contrat social devrait se concrétiser autour d'un modèle économique afin que les retombées attendues de chaque projet de production d'EnR, lors de sa construction puis de son exploitation, soient les plus larges possibles et vérifiées. Or, les bénéfices locaux ne sont, à première vue, pas si nombreux : comme l'a résumé la consultante Esther Veaux[157] les EnR consomment beaucoup de foncier, les matériaux viennent d'ailleurs, les loyers vont au propriétaire du terrain[158], donc que reste-t-il à la collectivité ? Il importe que le reste du territoire, qui supporte souvent les nuisances, tire aussi des avantages de la réalisation des projets.

Or, le CESE considère qu'afin d'améliorer leur acceptabilité, les projets doivent offrir aux territoires qui les accueillent un retour économique jugé équitable, pouvant contribuer au financement, d'une part, des autres volets de leur transition énergétique, en concertation constante avec leurs habitantes et habitants - programmes d'efficacité et de sobriété énergétique (habitat, mobilité) - et, d'autre part, des services publics et au public dont les territoires peu peuplés ont besoin et qui s'affaiblissent (aide aux personnes âgées, santé, éducation, loisirs et culture, justice, aide sociale et à l'emploi, commerces de proximité, etc.).

156 Avis du CESE *Les métropoles : apports et limites pour les territoires* - rapporteurs au nom de la section de l'aménagement durable des territoires : Mme Dominique Riquier-Sauvage et M. Yann Lasnier - octobre 2019.
157 Entretien le 5 janvier 2022 avec Mme Esther Veaux, fondatrice et dirigeante d'Esclat Conseil.
158 Souvent extérieur à la commune.

Dès la construction du projet, cette démarche de partage des retombées doit être mise en œuvre. Lors de son audition[159], RTE a expliqué qu'il demande à ses titulaires de contrats de 1er rang d'organiser un forum pour que l'ensemble des PME locales viennent se présenter, et incite ces titulaires à confier une partie des travaux à de l'emploi local. Le donneur d'ordre peut co-organiser ces rencontres et vérifier le recours à de la sous-traitance locale. Des retombées locales en termes d'emploi peuvent également se pérenniser lors de la phase d'exploitation, en particulier pour la maintenance des installations. Le cas échéant, le porteur de projet gagnera à les chiffrer afin que le contrat social les valorise.

Préconisation 18 : Développer l'économie locale

Le CESE recommande aux porteurs de projets de consacrer une part des coûts du chantier (construction, maintenance, réhabilitation) à des entreprises et à des emplois locaux et de contribuer à leur formation le cas échéant, à l'instar de RTE, qui y consacre une part minimale autour de 25 %. Le CESE recommande aux donneurs d'ordres d'inclure cette condition dans les clauses des appels d'offres, plus largement dans une politique d'achats responsables.

En phase d'exploitation, le CESE considère légitime d'étendre le bénéfice des retombées à tous les territoires concernés par les impacts des installations EnR et non pas les seules communes d'implantation ; au-delà des limites administratives, une clef de répartition financière des retombées fiscales de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est envisageable, par exemple au niveau des intercommunalités, et aura pour avantage de réduire les conflits entre les communes limitrophes et entre leurs habitantes et habitants respectifs.

Désormais, pour une éolienne terrestre, 20 % du produit de l'IFER va à la commune d'implantation du projet, 50 % à l'intercommunalité et 30 % au département. Pour le CESE, cette distribution ne semble pas refléter celle des impacts des projets. M. Jean Revereault[160], représentant d'intercommunalités de France (AdCF), a souligné l'importance de l'aspect fiscal pour le positionnement des collectivités au regard de l'implantation des infrastructures d'EnR.

Pour les éoliennes en mer, le code général des impôts prévoit que le produit de la taxe est affecté au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer. Les ressources du fonds sont réparties entre les communes littorales d'où des installations sont visibles (50 %), le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (35 %) et l'OFB (10 %) et la société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) (5 %). Ici encore, la distribution de ces taxes interroge, notamment en ce qui concerne la biodiversité.

Cette affectation de la fiscalité mériterait d'être révisée, en concertation avec les parties prenantes. Une prépondérance de l'affectation de la taxe aux communes en co-visibilité avec un prorata semble légitime, tout comme l'affectation d'une part à l'intercommunalité dans le cadre du financement de la transition énergétique.

159 Audition de M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, par la commission de l'environnement, le 8 décembre 2021.

160 Audition de M. Jean Revereault lors de la table ronde collectivités territoriales, le 1er décembre 2021.

Une part notable devrait permettre d'améliorer la connaissance, la gestion et la préservation de la biodiversité au-delà des impacts directs des projets.

Préconisation 19 : Rééquilibrer les retombées fiscales

Le CESE recommande une mise à plat de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et du fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer en concertation avec les parties prenantes pour mieux refléter la distribution et la qualification des impacts entre la commune d'implantation et les communes voisines et en mer, pour mieux connaître et prendre en compte les impacts sur la biodiversité.

S'agissant des nuisances, imaginer que toutes (mesurables et non mesurables) recevront dédommagement n'est sans doute pas réaliste, au risque de légitimer ainsi des impacts qui ne seraient pas vérifiés. Surtout, comme entendu lors de certaines auditions, la possibilité d'une compensation « en nature » par l'accès à de l'électricité gratuite ou à prix préférentiel est évoquée régulièrement. Elle est en contradiction avec le principe d'égalité de traitement entre les territoires et entre les citoyennes et citoyens, comme rappelé lors des auditions de RTE et de l'économiste Pierre Veltz[161]. De même, les riveraines et riverains de raffineries ou de centrales nucléaires n'obtiennent pas d'énergie gratuite, même si d'importantes contreparties économiques peuvent exister. Il est important ici que les pouvoirs publics et les élues et élus locaux ne laissent pas se développer de vaines attentes, qui généreront de la frustration. Réglementairement, seules les opérations d'autoconsommation, individuelles ou collectives, génèrent un accès préférentiel à l'énergie produite. Les boucles locales d'énergie, réseau indépendant de distribution d'une énergie produite localement, demandent des investissements conséquents et, dans le cas d'installation d'EnR, interrogent quant à l'appropriation d'une ressource commune (vent, soleil, cours d'eau…) et à la juste contribution aux charges du réseau public de distribution, dont ces boucles locales profitent en y restant connectées.

Le contrat social devra clarifier la question du tarif de l'énergie et orienter l'intéressement des riveraines et riverains vers la participation au capital des projets. Deux options sont ici envisageables : d'une part, la participation directe des particuliers, *via* des clubs d'investisseurs/investisseuses et des structures de collectifs citoyens telles qu'Énergie Partagée, d'autre part, la participation *via* les collectivités territoriales, qui peuvent constituer des Sociétés d'économie mixte (SEM) ou des Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Le CESE considère que la participation directe des citoyens est de nature à renforcer la prise de conscience des enjeux de la transition énergétique, à créer du lien social et à conserver plus de valeur ajoutée dans le territoire qu'un projet purement privé ; elle améliore également l'information destinée aux riveraines et riverains, comme l'illustre l'exemple du parc citoyen d'Isac-Watts sous l'égide d'Énergie Partagée, qui a réalisé, à la demande des riveraines et

161 Audition de M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, par la commission de l'environnement, le 8 décembre 2021 ; entretien avec M. Pierre Veltz, universitaire, sociologue et économiste, le 7 décembre 2021.

riverains, des études acoustiques poussées, *« ce qu'un parc privé ne ferait pas !*[162] ». De plus, cette association a réussi à obtenir une représentation dans la gouvernance du projet supérieure à sa participation au capital.

Toutefois, une limite de l'investissement citoyen a été soulignée par M. Alain Leboeuf[163], président du conseil départemental de Vendée. Celui-ci faisait valoir qu'il n'y a pas de raison pour qu'un citoyen ou une citoyenne plus qu'un autre récolte l'argent de cette plus-value. S'il va à la collectivité, cela est légitime, par exemple pour la rénovation énergétique de l'école, de la mairie, etc. Si toute la population subit cinq éoliennes, la valeur ajoutée doit revenir à l'ensemble des contribuables. Ce point a été également entendu lors de la visite de terrain à Trans-sur-Erdre, où des associations de riveraines et riverains opposés à un projet éolien critiquaient les clubs d'investisseurs/investisseuses et associations citoyennes comme EOLA[164], *« qui n'est associative que de nom, mais c'est en réalité une SAS, une société commerciale d'investissement, dont les individus n'habitent pas à proximité, et espèrent un rendement. Le permis purgé de tout recours est ensuite revenu à des fonds de pension étrangers à prix décuplé. »*

Au-delà de ces divergences de vues sur l'investissement participatif des « projets citoyens », le CESE a pu constater qu'en dépit de leurs qualités, ils réunissent des personnes déjà convaincues et ne garantissent pas l'absence d'opposition, ce qu'a souligné Mme Christine Bretèche (DDTM 44[165]).

D'où la position de M. Alain Leboeuf, qui, à rebours des projets portés par des fonds de pension et des capitaux étrangers, promeut les projets portés par les collectivités et dont les revenus restent sur le territoire, car ils ont *un tout autre sens pour le territoire. Selon lui, si les collectivités locales sont associées au financement du projet, via des SEM par exemple, il s'agira bien d'une transition énergétique inscrite dans le territoire*.

Ce que confirme, au vu de son expérience, la consultante Esther Veaux[166] : les départements qui ont créé une SEM pour développer des EnR sur leur territoire, selon des modalités variées, ont plusieurs points communs : *« les objectifs visés tendent à favoriser l'émergence de projets d'EnR en gardant sur le territoire la maîtrise de leur développement et une grande part des retombées économiques qui en résultent, ces deux derniers aspects étant clés pour l'acceptabilité des projets ».* Elle préconise une SEM à l'échelle d'un département, portée par un syndicat d'énergie, afin d'assurer une gouvernance proche des maires, qui favorise l'adhésion locale, avec la constitution de filiales en sociétés par actions simplifiées (SAS) pour chaque projet particulier, dont il importe que la commune d'implantation soit partie prenante. Des SEM d'EPCI se développent aussi pour structurer des projets très locaux, mais souvent avec un manque de moyens financiers et un émiettement qui accroissent la durée de la montée en compétences. Au niveau régional, des fonds d'investissement, des

162 Déplacement à Trans-sur-Erdre le 16 décembre 2021, témoignage de Claudette Lacombe, Présidente du parc citoyen Isac-Watts.
163 Entretien le 24 novembre 2021 avec M. Alain Leboeuf, président du conseil départemental de Vendée, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF).
164 Éoliennes en Pays d'Ancenis.
165 Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique.
166 Entretien le 5 janvier 2022 avec Mme Esther Veaux, fondatrice et dirigeante d'Esclat Conseil.

agences ou des SEM, comme en Occitanie, apparaissent avec l'avantage de la taille critique, mais également avec le risque de chercher à imposer ses solutions et acteurs et actrices, ce qui ne favorise pas l'adhésion. Toutefois, la SEM n'est pas une solution exempte de défauts : Mme Esther Veaux souligne que le syndicat d'énergie qui fonde une SEM a une logique d'intérêt général alors que les partenaires privés qui y sont associés ont des objectifs financiers à atteindre. Dans certains cas, des actionnaires minoritaires privés arrivent à acquérir un pouvoir d'influence stratégique plus que proportionnel à leur participation financière, créant une distorsion entre actionnaires publics et privés dans le portage des risques et le partage des bénéfices. Si la SEM a l'avantage de permettre un effet d'accélérateur et de multiplicateur, cette transition culturelle et technique peut poser problème et nécessite un accompagnement.

M. Alain Leboeuf cite la réticence de certains porteurs de projets à en ouvrir le capital aux collectivités locales, même à un niveau très minoritaire : dans le cas du parc éolien en mer de l'Ile d'Yeu - Noirmoutier, la collectivité a obtenu « à l'arrachée » de devenir actionnaire à hauteur de 0,5 %, ce dont elle se félicite, et dont devrait, selon lui, se féliciter également l'actionnaire principal : ENGIE pourra se prévaloir d'être venu avec les acteurs et actrices du territoire[167].

Il faut toutefois noter que les investissements nécessaires pour la construction de parcs éoliens terrestres sont importants (2 215 €/kW en 2020 selon l'Ademe[168]), et encore plus en mer (7 344 €/kW selon l'Ademe), ce qui nécessite toujours l'apport de capitaux publics ou privés en soutien des financements locaux. Ces coûts d'investissement sont prévus à la baisse avec le développement du marché et des technologies.

Préconisation 20 : Diversifier les modes de financements des projets

Le CESE recommande aux pouvoirs publics de soutenir la diversification des modes de financement des projets en facilitant l'accès aux financements publics pour les projets citoyens et en incitant les régions, les départements et les syndicats d'énergie à se doter de sociétés exploitantes permettant de développer les énergies renouvelables (EnR) dans leur territoire afin de veiller à la prise en compte de l'intérêt général dans la gouvernance des projets.

Le CESE tient à souligner que l'évitement et la réduction des impacts sur le milieu naturel et humain peuvent conduire à modifier les projets, parfois au prix d'une moindre productivité. Par exemple, les centrales photovoltaïques peuvent être traitées en prairie naturelle ou pâturage extensif, mais cela suppose d'espacer les panneaux pour répartir les eaux de pluie sur le terrain et laisser plus de lumière ; la production d'électricité à l'hectare est donc moindre. Ou encore, la méthanisation peut être accompagnée d'un passage en agriculture biologique, ce qui offrirait une contrepartie aux riveraines et riverains avec un avantage bien réel de réduction des épandages à proximité, une opération bonne pour les eaux souterraines et de surface

167 Entretien le 24 novembre 2021 avec M. Alain Leboeuf, président du conseil départemental de Vendée.
168 Tableau 6 page 12 https://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2019/04/Etude-Trajectoires-Mix-electrique-2020-2060_-Rapport-Donn%C3%A9es.pdf

ainsi que pour la qualité de l'air et l'analyse du cycle de vie (ACV) carbone de l'opération. La production de gaz « doublement vert » serait toutefois moins abondante qu'avec une méthanisation sur agriculture intensive, réduisant la rentabilité du projet. Enfin, les lignes haute tension et autres infrastructures linéaires (réseaux de gaz) peuvent être traitées en corridors écologiques, ce qui, à terme, réclame moins d'entretien que le gyrobroyage et n'est pas plus coûteux, mais suppose un investissement de concertation avec les riveraines et riverains et d'aménagement de ces végétations différenciées (mares, prairies, végétation arbustive basse). Le bridage des éoliennes pour éviter des impacts sur les chiroptères et les modifications des pales pour diminuer le bruit ont également des conséquences économiques directes pour l'exploitant. Ces exemples montrent les avantages qu'il pourrait y avoir à intégrer certains coûts ou certaines prescriptions liés à la préservation/restauration de la biodiversité, allant au-delà des obligations réglementaires minimales actuellement appliquées et présentant des co-bénéfices (de santé, notamment) pour la population locale et la biodiversité, dans les tarifs d'achat et les conditions d'appels d'offres organisés par les pouvoirs publics, l'ADEME ou la CRE.

Le CESE a également examiné l'intérêt de la modulation territoriale des tarifs d'achat pour prendre en compte le différentiel de rendement entre régions, selon le « gisement » de soleil et de vent. Cette proposition est notamment portée par le Syndicat des énergies renouvelables (SER) et les petites communes de France. Elle permettrait une meilleure répartition des ouvrages de production d'EnR sur le territoire, afin d'éviter les effets de saturation dans les régions les plus ventées ou ensoleillées. Le CESE considère qu'une analyse coût/bénéfice d'une telle modulation doit être conduite, car elle pèserait sur les finances publiques, donc sur les contribuables, sauf à l'instaurer à enveloppe constante de soutien aux EnR.

Préconisation 21 : Inciter à la recherche de co-bénéfices environnementaux

Le CESE recommande aux pouvoirs publics de réaliser des projets pilotes pour chaque technologie d'énergie renouvelable (EnR) afin d'évaluer les surcoûts résultant d'une réduction des nuisances sur la biodiversité supérieure aux obligations réglementaires et sur l'estimation des co-bénéfices pour la population locale. Le CESE recommande ensuite que les soutiens publics à ces filières (tarif d'achat, aides à l'investissement, critères d'appels d'offres) soient reconsidérés à la lumière des résultats.

Un dernier point important relatif à l'équité du modèle économique que le CESE souhaite souligner est la question du partage des revenus de projets privés sur des terrains privés (très fréquent pour l'éolien terrestre, le PV au sol et la méthanisation), tout comme des revenus de projets privés sur le domaine public (maritime notamment), que l'État garantit par des tarifs d'achat. Cette question des intérêts privés, sans ancrage local, captant de l'argent public, et le respect de leurs engagements vis-à-vis des populations et des générations futures, a été soulevée à plusieurs reprises dans les auditions et les débats, en particulier lorsqu'il s'agit d'opérateurs étrangers. Les investissements nécessaires à la transition énergétique ne pourront pas se passer d'investisseurs ni de terrains privés, mais leur encadrement sous l'égide d'un pôle public serait de nature à les soustraire aux pures logiques de concurrence et de

marché, et à garantir l'intérêt général. La présence d'un acteur public au capital des sociétés de projet serait de nature à rassurer sur cet aspect, et l'exemple contraire du parc éolien de Saint-Brieuc où la Caisse des Dépôts a rapidement revendu sa part de 30 % à l'investisseur majoritaire Iberdrola a sans nul doute eu un effet très négatif auprès de la population locale.

Ainsi, le CESE considère essentiel pour l'acceptabilité locale :

- d'organiser la transparence sur le montage actionnarial et financier ;
- d'obtenir des garanties sur la fin de vie du projet (recyclage, démantèlement, options de repowering), qui a des répercussions sur les générations futures ; des riveraines et riverains d'éoliennes à La Souterraine, dans la Creuse, craignent ainsi que les exploitants, responsables du démantèlement, ne se déclarent en faillite le moment venu pour s'y soustraire, malgré les obligations réglementaires de provisionner cette étape ;
- de borner les bénéfices susceptibles d'être réalisés par projet grâce aux rémunérations garanties par les pouvoirs publics (tarif d'achat ou autre mécanisme), pour limiter les effets d'aubaine, et en contrepartie d'apporter une garantie sur les risques d'investissement pris par les collectivités et les particuliers ;
- d'entrer dans un système de concession dans laquelle la collectivité porte le foncier (après expropriation le cas échéant) et appelle des candidats concessionnaires à lui proposer des projets sur la base d'un cahier des charges ;
- d'étudier la possibilité de rachat et rétrocession à la collectivité publique, voire d'expropriation, des terrains sur lesquels sont installés les sites de production, afin que leur location profite à l'ensemble de la population, le régime de la concession permet cet équilibre ;
- d'étudier la possibilité d'exproprier certaines habitations très isolées, ce qui permettrait d'aménager certains espaces de moindre impact environnemental et sociétal.

Le CESE appelle les pouvoirs publics à étudier toute mesure propre au respect dans la durée de l'intérêt collectif et à l'équité, allant de l'expropriation de certains terrains à l'encadrement des projets par un pôle public de l'énergie.

3. Favoriser l'éducation et l'acculturation à la transition écologique

Le CESE souligne la nécessité d'accroître le niveau de connaissances de l'ensemble de la population sur les transitions écologiques et énergétiques, préconisées dans nombre de ses avis, afin de faire des citoyennes et citoyens des actrices et acteurs de la transition écologique. « *Cette éducation à l'environnement et au développement durable (EDD) doit doter la société des outils nécessaires aux changements qui doivent s'opérer dans nos façons de produire, de consommer et de vivre sur une planète et dans un pays aux ressources limitées* »[169]. Cet accroissement

169 Avis du CESE *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*, rapporteurs au nom de la section de l'environnement : MM. Allain Bougrain-Dubourg et Antoine Dulin - décembre 2013.

de connaissances doit pour le CESE se produire en amont, et non pas seulement en réaction et accompagnement, quand un projet se présente. Corrélativement, il servira à faire mieux comprendre et accepter les processus de la démocratie participative, ainsi que les bases culturelles de la concertation et de la recherche d'un compromis exigeant.

MM. Jean Jouzel et Luc Abbadie ont remis en février 2022 leur rapport «Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique» commandé par le Gouvernement. Le rapport formule des recommandations visant à renforcer la formation à la transition écologique dans l'enseignement supérieur. Il identifie le niveau Bac + 2 comme la clé de voûte d'une stratégie réussie. Parmi les multiples problématiques, le rapport Jouzel/Abbadie en privilégie quatre : l'impact des activités humaines sur l'environnement à l'échelle planétaire, notamment sur le climat et la biodiversité ; l'impact des activités humaines à l'échelle locale, en particulier sur la pollution des eaux, des sols et de l'air ; les enjeux de société et de gouvernance associés ; enfin, les modalités d'un passage à l'action. Le rapport insiste sur le fait que cette transformation doit être soutenue par des moyens à la hauteur, appelant à relever les plafonds d'emploi et de la masse salariale des établissements.

Les citoyennes et citoyens favorables à la transition énergétique ne mesurent pas toujours ce que cela implique concrètement dans leur quotidien : le CESE a exposé dans les parties précédentes le décalage entre les réalités et les attentes, le flou et les idées fausses, et le besoin de justice sociale… et également le décalage entre les objectifs et le niveau réel d'avancement.

La transition énergétique suppose un changement de paradigme : il s'agit de remplacer l'importation d'énergies fossiles invisibilisées, par des productions énergétiques locales d'EnR dont certaines particulièrement visibles et qui provoquent des impacts et des nuisances. Une autre composante de ce changement de paradigme est le passage d'un système de production électrique très centralisé à un système où le niveau local doit monter en compétence et choisir ses orientations territoriales. Pour autant, les scénarios de RTE avec le plus d'EnR intermittentes sont aussi très centralisés, car c'est précisément, comme le note M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, la fonction des réseaux, *« d'interconnecter et, surtout, de créer des systèmes qui ont fait la démonstration que, sur le plan économique, c'est une solution optimisée par rapport à des situations dans lesquelles chaque territoire serait un isolat »*.

Enfin, pour accompagner cette dynamique, nous avons besoin qu'au-delà des prospectivistes, les artistes, auteurs et auteures et cinéastes se saisissent de la question de la transition réussie, de la dynamique collective nécessaire pour y arriver au côté des urbanistes, architectes, paysagistes… Il est urgent d'être nourri par de nouvelles perspectives, différentes de l'imaginaire futuriste du 20ème siècle, en lien avec le débat national sur les choix de société et les modes de vie. Nous avons besoin de ces représentations qui doivent aller bien au-delà d'un rhabillage des villes avec des plantes[170]. Plutôt que de montrer, de façon effrayante, la voie à ne pas suivre, l'enjeu

170 Avis du CESE *Qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble* rapporteure au nom de la section de l'environnement : Mme Dominique Allaume-Bobe extrait : « *La préservation et le développement de la biodiversité en ville doivent s'appuyer sur le rôle de la nature comme élément majeur du bien-être humain et comme sources d'inspiration pour de nouvelles solutions* ».

est de décrire le chemin pentu qui nous permettra de réussir, d'éduquer aux enjeux de transition et à la prise de décision collective et de ne plus repousser l'effort à fournir à des périodes ultérieures.

Préconisation 22 : Renouveler les imaginaires

Le CESE recommande de mobiliser des approches culturelles, esthétiques et artistiques, tant professionnelles qu'associatives et d'éducation populaire pour faire évoluer les comportements et les imaginaires des transitions énergétique et écologique, en lançant des appels à projets ou des partenariats dédiés.

Des expériences intéressantes existent[171] en ce domaine et ce type de démarche pourrait être encouragé par les pouvoirs publics.

Plusieurs pays possèdent une culture de la négociation et de la recherche du consensus qui a pu permettre de mener à bien des réformes difficiles et d'envergure. Ainsi, le gouvernement suédois a pris plus de dix ans pour négocier et mettre en place la réforme des retraites et l'Allemagne n'hésite pas à prendre le temps nécessaire à la suite des élections législatives pour former un gouvernement de coalition.

Préconisation 23 : Comprendre et co-construire

Le CESE rappelle ses préconisations visant renforcer l'éducation à la transition écologique :

- dans tous les espaces de la société (école, formation, espaces de vie sociale…) sur les objectifs à atteindre mais également en termes de dynamique attendue, de trajectoire et de solidarité territoriale. Toutes les concertations nationales, intercommunales ou au niveau des projets seront des moments privilégiés pour cela ;
- à tous les niveaux, en réformant les programmes scolaires et en complétant la formation initiale et continue des enseignantes et enseignants, du primaire à l'enseignement supérieur.

Le CESE appelle à nouveau à développer la culture de la négociation et du débat à tous les âges, dans la recherche d'une co-construction sereine au service de l'intérêt général.

Les pouvoirs publics doivent donner l'exemple en ne faisant pas l'économie d'une participation du public de qualité sur l'avenir énergétique (préconisation 12).

171 http://landartgenerator.org/project.html ; https://artofchange21.com/fr/accueil/ ; https://concoursdenouvelles.wixsite.com/leshiftetleslettres ; http://polau.org/incubations/enchanter-la-transition-energetique/ ; https://usbeketrica.com/fr/article/la-planete-nouveau-laboratoire-des-artistes-numeriques

Conclusion

L'acceptabilité des nouvelles infrastructures est le talon d'Achille du développement des EnR dans les territoires, au-delà des enjeux de mobilisation des investissements ou de complexité des procédures. Les contentieux rallongent sensiblement l'obtention des autorisations et les contre-références diffusent l'inquiétude jusqu'à provoquer des oppositions de principe dans des territoires encore exempts de projets. Si l'éolien terrestre concentre actuellement les critiques, le développement de l'éolien offshore, du photovoltaïque ou de bioénergies rencontrera les mêmes difficultés, d'autant plus si cette transition énergétique semble imposée aux territoires et à leurs populations au prétexte de l'urgence.

Quand un sentiment d'injustice ou les rémanences des conflits locaux viennent s'ajouter aux réticences connues aux changements et aux impacts réels des projets, souvent minorés dans la communication des développeurs ou des pouvoirs publics, la dynamique de rejet se développe. Les impacts ressentis localement donnent l'impression de transitions subies, concrétisées par des projets épars, sans coordination ni lien explicite avec une trajectoire régionale et nationale, sans retour socio-économique suffisant malgré les promesses, sans prise en compte réelle du territoire d'implantation, de ses spécificités et modes de vie, et sans appropriation par les populations. Cet avis du CESE propose de revoir en profondeur les modalités de pilotage de la transition énergétique, considérant que des adaptations à la marge ne suffiront pas à dépasser ces blocages. La transition nécessaire doit devenir désirable et socialement juste.

L'acceptabilité des EnR passera par une stratégie nationale, débattue avec l'ensemble de la population. Elle devra ensuite reposer sur un ancrage territorial défini avec les habitantes et habitants. Cette territorialisation requiert un meilleur partage des efforts entre les territoires, les individus et les acteurs et actrices économiques, un meilleur partage des revenus générés par les projets, des retombées économiques locales avec des emplois durables et de qualité, ainsi qu'une appropriation des enjeux de la transition énergie-climat incluant les conséquences paysagères. Elle doit également prendre en compte les réalités socio-culturelles sous-jacentes qui varient d'un territoire à l'autre selon la géographie, l'histoire, la culture commune… Elle doit s'attacher à l'identité du territoire et à la vision qu'il porte de son avenir pour arriver à une transition choisie.

Le défi de la transition énergétique nous impose de relocaliser massivement sur le territoire national de nouvelles infrastructures énergétiques à caractère industriel (une éolienne de 250 mètres de hauteur par exemple), qui ont des impacts directs sur la biodiversité et les paysages, voire éventuellement sur la santé humaine ou animale, et qui génèrent des nuisances de proximité.

Un grand programme d'aménagement du territoire, d'intérêt général, doit permettre de penser dans le long terme les évolutions de notre espace national. Les nouveaux déséquilibres qui apparaîtraient entre les territoires devront faire l'objet de contrats de réciprocité afin de traduire cette dynamique dans un contrat social territorial renouvelé. Son pilotage devra assurer l'accompagnement des dynamiques de concertation (nationale, territoriale), de répartition des charges et bénéfices

(redistribution et justice sociale, attractivité pour les investisseurs et investisseuses tout en cadrant les éventuels effets d'aubaine) et d'évaluation. Il faudra veiller à rester agile pour s'adapter aux évolutions technologiques permettant d'infléchir les trajectoires (innovations comme les réseaux intelligents - *smart grids* -, nouvelles EnR comme le houlomoteur ou amélioration des rendements des EnR actuelles, nouveaux procédés de stockage…).

Enfin, la transition énergétique offre une chance unique de réindustrialiser le pays avec de nouvelles filières (EnR, stockage…), des emplois dans les territoires (construction, maintenance et exploitation…), une implication économique des habitantes et habitants et des collectivités ainsi que de conjuguer sobriété et résorption de la précarité énergétique. Le plan France 2030, les politiques d'innovation au niveau français et européen et le pacte vert pour l'Europe constituent autant d'opportunités en complément aux soutiens publics existants.

La transition choisie passera par une participation élargie du public aux prises de décisions, d'abord au niveau national en définissant les orientations des modes de vie compatibles avec les évolutions énergétiques et améliorant la qualité de vie, puis au niveau territorial en choisissant la contribution des territoires au développement des EnR, aux efforts de sobriété et au stockage naturel du carbone. Des contrats de réciprocité permettront de compenser les déséquilibres issus de ces nouvelles solidarités énergétiques.

À défaut, la France continuera de s'éloigner de sa trajectoire climatique et d'en payer des conséquences toujours plus élevées, environnementales mais aussi sociales.

C'est donc une démarche de co-construction de la trajectoire de transition énergétique que le CESE recommande, s'appuyant sur un approfondissement et une large dissémination des connaissances, éventuellement sous l'égide d'un pôle public de l'énergie, dans l'équité et la justice sociale. Ce processus démocratique est le cadre nécessaire pour que les nombreuses préconisations proposées ici trouvent leur concrétisation et restaurent la confiance dans la capacité à bâtir collectivement le récit de la transition réussie. Le CESE et toutes les organisations qui le composent sont prêts à y apporter toute leur expérience et leurs efforts.

Déclarations des groupes

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Les travaux des rapporteurs et les débats en Commission ont considérablement fait avancer la compréhension de ces blocages au développement du secteur, merci ! Leur point commun pourrait être ainsi résumé : malgré des avantages locaux variables (emplois, versement de taxes aux collectivités) et surtout collectifs (décarbonation), ces grands projets d'infrastructures suscitent souvent un sentiment de relégation et d'une certaine injustice économique et environnementale, avec une fracture entre ceux qui «profitent» et ceux qui subissent les nuisances. Personne ne peut en effet accepter une infrastructure énergétique, industrielle, à côté de chez soi, sans :

- comprendre le schéma énergétique d'ensemble dans laquelle elle s'inscrit ;
- comprendre le coût de l'inaction : financier, environnemental et risque de pénurie ;
- savoir, avoir confiance, que les impacts sont partagés entre tous.

Pourquoi n'est-ce pas le cas aujourd'hui ?

La réponse doit aller au-delà de la question de l'acceptabilité des infrastructures, et aller chercher dans la gouvernance de ce développement.

La gouvernance du développement des projets d'ENR a été pensée pour, d'une part lancer un mouvement d'investissement et de développement industriel et d'autre part, en assurer la viabilité économique.

Ceci a conduit au dispositif actuel de la commission de régulation de l'énergie, la CRE, fonctionnant par appel à projets et tarifs nationaux, qui met en concurrence les opérateurs et sélectionne les offres ayant le moindre coût. Les opérateurs et maîtres d'ouvrage doivent donc sécuriser le foncier et définir le projet technique très tôt, avant de le proposer à la CRE.

Ces démarches sont menées en toute discrétion commerciale, très généralement avant que les projets n'apparaissent dans le débat public local, tout au plus sous forme de rumeurs. Une fois le projet retenu par la CRE (ou par GRDF dans le cas de méthanisations), même s'il fait l'objet de débat public, il est quasi figé, irréversible : les marges d'adaptation sont très faibles, et c'est cela qui crée un sentiment de « fait accompli », d'injustice.

La massification souhaitée du déploiement est une nouvelle phase – le secteur économique existe et est viable ; il devrait donc se faire dans une gouvernance différente de la logique actuelle. Une nouvelle logique fondée sur la reconnaissance de l'intérêt général de ce développement comme des nuisances encourues et sur une intervention en amont plus active des collectivités publiques.

Ces deux paramètres recréeraient une confiance de la population dans le développement de ces infrastructures, et dans la prise en compte l'intérêt collectif

local et national. Comme le dit le rapport, il vaut mieux un projet un peu plus tard, un peu plus cher, mais qui se fait, plutôt qu'un projet bloqué.

Cette idée de changement de la gouvernance comme clé de la massification a été suscitée par les débats autour de l'avis au sein de la Commission, elle reste à travailler sur le fond. Il s'agit d'aller plus loin et plus précisément sur les préconisations 3 et 4 du rapport.

Notre groupe souhaite une telle évolution, par exemple par la mise en place d'un régime qui se rapprocherait de celui d'autres services publics avec une délibération collective sur les projets en parallèle de leur définition technique et non après, comme cela a été fait dans le passé pour d'autres infrastructures d'intérêt collectif, routières ou énergétiques.

La définition du besoin national étant faite, la répartition des volumes à réaliser entre Régions et entre territoires se ferait comme préconisé par le rapport. Au niveau local, la collectivité pourrait définir le projet, faire des Déclaration d'utilité publique des projets et travaux , avoir recours aux divers modes de délégation de service public, lancer des appels à projets et prestataires, sur la base de cahiers des charges incluant tous les enjeux techniques (zones de vent, ensoleillement…), humains (réduction des nuisances) et environnementaux (production d'énergie, différents usages de l'eau, biodiversité). L'électricité serait vendue au réseau ou utilisée localement, là encore selon les situations locales.

Compte tenu du calendrier de l'avis, les rapporteurs ne pouvaient pas inclure dans leur avis cette piste nouvelle qu'est une évolution de la gouvernance du développement du secteur ; nous proposons donc, et cette proposition paraît partagée si j'en juge par les interventions précédentes, qu'un nouvel avis sur la gouvernance du développement des ENR dans le cadre général de la transition écologique soit produit sans tarder.

Nous félicitons en tout cas les rapporteurs pour leur travail et la profondeur de leur réflexion, qui a fait émerger ce changement de perspective, le passage d'un simple problème d'acceptabilité à la définition d'une gouvernance plus intégrée de la transition écologique. Notre groupe a voté donc pour cet avis.

Agriculture et Coopération

La politique énergétique est un sujet essentiel pour tous les secteurs de production et pour nos concitoyens. Au-delà du drame que représente la guerre en Ukraine pour les populations civiles, ce conflit a déjà un impact, dans notre pays, sur le coût de l'énergie et nous impose de renouveler nos réflexions et nos actions sur nos dépendances énergétiques.

Depuis plusieurs années, des changements sont à l'œuvre sur la trajectoire énergétique de notre pays. De nombreux paramètres sont à revoir et à rééquilibrer : la production d'énergie nucléaire, nos dépendances aux importations, nos consommations ou encore nos solutions alternatives.

Nous l'avons dit lors de nos travaux et nous voulons le rappeler ici : le secteur agricole et sylvicole, dans toutes ses composantes, qu'il s'agisse des exploitations individuelles, des groupements, ou des coopératives, est une source de solutions

pour la production d'énergies nouvelles s'inscrivant pleinement dans la transition énergétique.

Notre secteur a une réelle capacité à valoriser des ressources locales, par la méthanisation de la biomasse, les installations agrivoltaïques ou la production de biocarburant. Les agriculteurs et les sylviculteurs contribuent ainsi au mix énergétique français et élargissent leurs missions vers de nouveaux services. Ces actions sont en cohérence avec les politiques publiques territorialisées énergie-climat et participent au renouvellement des réflexions sur les liens entre agriculture, société, territoires et développement local.

Pour assurer un développement pérenne il faut soutenir la recherche, assurer une réglementation stable et garantir les prix. Nous avons eu à regretter que ces conditions ne soient pas suffisamment défendues par les Pouvoirs publics.

Il faut aussi, et c'est une préoccupation du monde agricole, que ces nouvelles trajectoires et solutions énergétiques soient adoptées et acceptées par le plus grand nombre. Et sur ce point, nous pouvons partager, avec les rapporteurs, les discussions que nous avons eues au cours des travaux de la commission et qui se retrouvent dans les dernières préconisations. Il est important d'insuffler une culture nouvelle auprès des populations pour qu'elles s'approprient les enjeux et la nécessité des changements à opérer.

Lors de nos débats, nous avons aussi beaucoup échangé sur les équilibres à trouver entre les possibilités d'investir pour les acteurs des énergies renouvelables et les freins que pourraient constituer la multiplication des concertations locales. Pour nous, la recherche de cet équilibre est essentielle. Toutes les activités productives ont un impact sur l'environnement dans lequel elles s'exercent. Toutes les conséquences doivent être mesurées et évaluées mais des arbitrages doivent être faits pour préserver à la fois l'activité économique, le confort de vie et les écosystèmes.

L'espace rural a été bien souvent au cœur de nos discussions et nous remercions les rapporteurs d'avoir bien voulu entendre les représentants de l'espace rural que nous sommes. Il est important que chacun se rende compte que l'implantation des infrastructures, comme les éoliennes, demande un sacrifice aux populations qui vivent dans ces espaces ruraux. Leur exaspération et leurs inquiétudes doivent être prises en compte.

La profession agricole dans son ensemble et les acteurs du milieu rural sont très soucieux d'un bon encadrement du développement des infrastructures d'énergies renouvelables. Nous avons par exemple mis en place, en 2021, une charte de bonnes pratiques pour un développement raisonné de l'énergie solaire photovoltaïque. Ce type d'initiatives est aussi un facilitateur de l'acceptabilité des projets.

Nous renouvelons nos félicitations et nos remerciements aux rapporteurs et au président de la commission : nos débats ont été riches et intenses mais toujours constructifs.

Le groupe de l'Agriculture et le groupe de la Coopération ont voté en faveur de l'avis.

Alternatives sociales et écologiques

Tout d'abord notre groupe tient à saluer la qualité du travail collectif produit par la Commission de l'environnement et tout particulièrement ses deux rapporteurs Claire Bordenave et Nicolas Richard, travail qui a permis dans un délai relativement court de répondre à la saisine du Premier Ministre.

Si l'on suit la tendance actuelle, jamais nous n'arriverons à respecter nos engagements en termes de réduction des gaz à effet de serre, et cette saisine était donc opportune dans la mesure où elle permet d'expliquer certaines raisons de ce retard. Nous espérons vivement que notre avis permettra au Gouvernement actuel et aux suivants de mieux comprendre les tensions et oppositions qui se développent lors de l'implantation de nouvelles infrastructures, et que nos préconisations recevront un meilleur accueil que celles de la Convention citoyenne pour le climat – qui avait justement pour but de proposer des mesures « acceptables » à la suite d'un débat éclairé entre des personnes représentatives de la société française.

S'il nous faut réduire notre consommation globale d'énergie, valoriser la sobriété et développer les puits de carbone, il nous faut surtout mettre en œuvre une stratégie nationale débattue avec l'ensemble de la population, mieux expliquer les enjeux et surtout mieux planifier les investissements dans les EnR. Car dans ce domaine, le marché seul nous a montré ses limites. Nous n'atteindrons nos objectifs que si nous parvenons à concilier les enjeux nationaux de la transition énergétique et les enjeux locaux pour les populations qui la vivent. L'acceptabilité sociale ne se décrète pas : elle se construit dans la transparence, la vérité, en dépassant les intérêts individuels dans la recherche de l'intérêt collectif autour de valeurs partagées. Trop de porteurs de projets font passer leurs intérêts avant l'intérêt général et se soucient trop peu des nuisances et des problèmes soulevés par les riverains, les associations et les élus, ainsi que des conséquences à plus long terme. L'implantation actuelle du parc éolien en mer dans la baie de Saint-Brieuc en Bretagne est à ce titre un parfait exemple de ce qui ne faut plus faire.

Nous soutenons particulièrement les préconisations qui appellent l'État à reprendre et amplifier son rôle de stratège, de régulateur et de planificateur. Celle qui recommande aux pouvoirs publics, d'organiser avec le Commission Nationale du débat public un grand débat national sur la stratégie française énergie-climat. Celles aussi qui recommandent que les équipements nécessaires à la transition énergétique soient assortis d'un contrat de service public et qui proposent de mieux répartir l'effort entre les foyers en prenant en compte leur niveau de vie. Nous soutenons également la préconisation qui recommande de diversifier les modes de financements des projets, en facilitant l'accès aux financements publics pour les projets citoyens et en incitant les collectivités territoriales et les syndicats d'énergie à se doter de sociétés exploitantes qui prennent en compte l'intérêt général, comme les Sociétés d'économie mixte ou les Société coopératives d'intérêt collectif.

En accord avec le contenu de l'avis et avec ses préconisations, le groupe ASE l'a voté sans réserve.

Artisanat et professions libérales

Nos engagements en matière de transition écologique et énergétique nous enjoignent de décarboner nos modes de vie et de production, comme ils appellent à la sobriété dans notre consommation d'énergie. L'actualité – marquée par le dérèglement climatique, les enjeux de souveraineté énergétique et la flambée des prix des carburants - vient encore conforter la nécessité de s'affranchir des énergies fossiles.

Cette transition ne peut avoir lieu sans investir massivement dans les énergies renouvelables. Et l'éolien, terrestre ou maritime, fait partie de la solution. S'il suscite un soutien majoritaire dans les sondages nationaux, une forte hostilité s'exprime toutefois dans les territoires. Résultats : peu de nouveaux projets voient le jour et la France prend du retard sur cette filière.

C'est dans ce contexte que le Premier Ministre nous a demandé de réfléchir aux conditions permettant de favoriser l'acceptabilité de ces projets.

Parmi les nombreuses propositions de l'avis, nous retiendrons trois axes qui nous semblent essentiels pour restaurer la confiance de la population.

Le premier est de permettre une véritable participation du public à chaque projet.

L'instruction des dossiers sur leur conformité face aux contraintes environnementales ou patrimoniales ne parvenant pas à lever les oppositions, il est important d'associer réellement les habitants au projet, en partageant avec eux et les élus locaux, des informations claires, complètes et transparentes sur la nature du projet, l'identité de ses intervenants et ses retombées pour le territoire.

Cela exige une véritable concertation, la plus large et la plus en amont possible, pour tenir compte les réalités locales, entendre les craintes et attentes des habitantes et des habitants, de tous les publics, et surtout prévoir la possibilité de faire évoluer le projet à la lueur du résultat de ces échanges. Ce sont bien de telles conditions de dialogue, de pédagogie et de sincérité qui permettront de légitimer le projet et de limiter les oppositions.

Il est à prévoir que certaines résistances subsisteront toutefois. Le développement de la médiation permettra de prévenir certains contentieux et la proposition de créer un médiateur ou une médiatrice de l'éolien est également une préconisation nécessaire.

Le deuxième axe que nous retenons, est la nécessité d'améliorer la lisibilité et la compréhension des objectifs de la transition énergétique, en révisant son pilotage.

L'Etat doit planifier le développement des ENR, dans le cadre d'un programme national d'aménagement du territoire, après débat au Parlement de la stratégie française Energie Climat. C'est une préconisation que notre groupe salue.

Il nous paraît aussi essentiel de faciliter la traduction concrète de ces orientations, en associant étroitement les élus et la population des territoires. C'est le sens de la proposition appelant à mener des concertations au niveau des intercommunalités ou des départements, pour définir, à partir d'un diagnostic partagé, les arbitrages à opérer notamment sur les sites propices d'implantation et sur les conditions à exiger des projets futurs.

Cela aurait le double mérite de favoriser l'appropriation locale des enjeux de la transition énergétique et d'accélérer la mise en œuvre des projets à venir.

Enfin, le troisième enjeu auquel notre groupe est sensible, c'est l'évaluation en amont, pour les territoires concernés, des retombées économiques qu'ils sont en droit d'attendre d'un projet.

Nous soutenons à cet égard, la recommandation d'exiger des porteurs de projets qu'ils consacrent une part minimale des coûts de leurs chantiers à des entreprises et à des emplois locaux. Il nous paraît également légitime de renforcer les retombées fiscales liées à l'exploitation des infrastructures, en faveur des communes qui en supportent le plus d'impacts.

Ces deux aspects seront également vecteurs d'acceptabilité de cette transition écologique et énergétique qui doit être choisie.

Le groupe Artisanat et Professions libérales a voté cet avis sans réserve.

Associations

Depuis des années déjà les associations travaillent et réfléchissent à la problématique de l'acceptabilité de la transition énergétique. Responsables d'établissements médico-sociaux, animateur de lieux d'accueil d'enfants ou d'adolescents, les gestionnaires de ces lieux publics ont engagé depuis longtemps des réflexions sur leurs parcs de chauffage, leur consommation électrique ou leur protection thermique. C'est donc fort de cette expérience que le groupe des associations a soutenu les dialogues intenses qui ont été menés avec un militantisme très rafraîchissant des deux co-rapporteurs Mme Claire Bordenave et M. Nicolas Richard.

Oui, il faut sans l'ombre d'un doute viser à remplacer les combustibles fossiles, dont la production importée est invisible en France, par des énergies décarbonées implantées dans notre espace national.

Oui, il faudra expliquer jusqu'à notre dernier souffle la compréhension des enjeux de la transition énergétique et des trajectoires qui en découlent.

Si ces deux items ne sont pas réunis, nous pouvons être sûrs que le moindre projet éolien qui verra le jour dans une commune sera voué à l'incompréhension de la population locale et à l'échec de son acceptabilité.

Jean-Pascal Thomasset, le porte-parole du groupe des associations à l'occasion de ce discours, a ainsi pris l'exemple de la ville de Nantua, dont il assure l'administration légale avec 25 autres élus. En complément de sa casquette de responsable associatif, il s'est donc aussi exprimé en tant qu'élu de la République, afin d'illustrer le discours de notre groupe.

L'architecture et l'urbanisme de la ville de Nantua dépendent d'une abbatiale du XII^{e} siècle qui a fait classer cette commune du département de l'Ain en zone patrimoniale remarquable. La présence d'un lac situé en espace naturel dans cette même commune donne à la DREAL comme à l'Architecte des bâtiments de France (ABF) un total pouvoir de décision suzeraine sur la moindre modification environnementale ou urbanistique. Le particulier qui voudra changer les tuiles de sa

maison et qui ne rentrera pas dans le code couleur indiqué par l'ABF (gris anthracite), verra son dossier rejeté, désavoué et son éventuel budget d'investissement multiplié parfois par deux ou trois. Parallèlement, dans cette même ville depuis trois ans, fleurissent dans les montagnes des parcs éoliens qui arrivent de nulle part sans que la concertation publique, de la population, des élus, des collectivités, n'ait dépassé le stade de l'enquête. Comment concilier alors l'acceptabilité de ces projets environnementaux éoliens qui font malheureusement constater le fossé d'incompréhension entre les deux années de procédure administrative pour changer une tuile et un parc éolien qui arrive en catimini de tous.

Oui, il faut donc favoriser le développement des concertations territoriales Climat – Énergie. Oui, pour construire l'acceptation, il faut systématiser la concertation pour tout projet. Oui, il faut garantir une représentation équitable de tous les publics. Oui, la création d'un espace de médiation pour l'éolien doit être inscrit dans la loi pour permettre à tout particulier de trouver un espace de dialogue et de compréhension. Oui, il faut que les retombées fiscales de ces implantations éoliennes bénéficient à toutes les communes et à tous les particuliers qui sont impactés par ces installations.

A l'heure de la guerre en Ukraine et de la crise économique qui va traverser le monde. Le prix du gaz, pour les collectivités ou les particuliers qui n'auront pas signé de pacte de stabilité des prix avec GDF, va être multiplié par cinq. Une commune qui finance en fonctionnement pour ses locaux une facture de 100 000 € annuelle, pourrait sortir dans quelques mois la même facture sur une hauteur de 500 000 €. A l'heure des budgets primitifs pour ces mêmes communes, les plans pluriannuels d'investissements sont tous en train d'être revus, soit à la baisse, soit en réfléchissant à une organisation différente, notamment dans les modes de chauffage. De l'acceptabilité nous sommes en train de passer, en l'espace de quelques jours, à un mode de responsabilité de tous les décideurs sur ces modifications liées aux nouvelles infrastructures environnementales. Il faut donc nous élever dans ce débat, à l'image de cette très belle citation de Sénèque, « qui s'élève converge ».

C'est pour cette raison que le groupe des associations a voté en faveur de cet avis.

CFDT

A l'urgence climatique qui réclamait la décarbonation de nos sociétés, les évènements tragiques du conflit en Ukraine ajoutent désormais la nécessité de s'affranchir au plus vite des énergies fossiles.

Or, si ces objectifs font consensus, la France est malheureusement déjà en retard sur sa trajectoire vers la neutralité carbone.

Pour la CFDT, accélérer le rythme est impératif. Cela repose sur une meilleure efficacité et sobriété énergétiques ainsi que sur le transfert des énergies fossiles importées vers des énergies décarbonées, notamment renouvelables, produites dans notre pays.

Cette réinternalisation a, et aura, inévitablement des conséquences visibles dans nos territoires y compris ruraux. C'est bien ce qui pose actuellement problème et a conduit le premier ministre à saisir le CESE sur la question de l'acceptabilité de projets

d'infrastructures, qui même conformes à la politique climatique nationale, peuvent se heurter à l'opposition de riverains ou d'associations.

Comment relancer la dynamique et accélérer le rythme ? Comment passer d'un engagement national affiché, globalement accepté, à des contributions locales choisies et non subies ?

Avec ses 23 préconisations, l'avis propose des pistes concrètes qui devraient faciliter l'atteinte de nos objectifs.

Sur le fond, nous relevons qu'il fait écho à plusieurs thèmes pointés par la CFDT dans sa réponse à la consultation sur la future Stratégie Française Energie Climat. Nous y retrouvons la nécessité de s'inscrire dans des trajectoires nationale et locales lisibles et partagées auxquelles les citoyens doivent être associés ; la mise en cohérence des différents plans et programmes (SFEC, programmation pluriannuelle de l'Energie, stratégie nationale bas carbone…) ; l'importance d'une transition juste qui accorde une attention particulière aux plus vulnérables ou encore l'exigence d'accompagner les filières et l'emploi.

En pratique, l'élaboration d'une cartographie du territoire présentant la contribution souhaitable des différentes régions en fonction de leurs spécificités est un préalable. Ensuite, quelle que soit l'ampleur du projet, décideurs, élus, promoteurs et riverains doivent se rencontrer via les dispositifs publics de concertation, en particulier en amont, lorsqu'il est encore envisageable de faire évoluer le projet. Ce dialogue doit se poursuivre régulièrement tout au long de la période d'exploitation et jusqu'au démantèlement.

Nous avons constaté, en Loire-Atlantique, que ce dialogue reste possible, en partageant les arguments, en intégrant les spécificités locales avec la volonté d'équilibrer les contraintes et de les compenser. A ce titre, le respect de la biodiversité en appliquant la séquence ERC Eviter – Réduire – Compenser est incontournable.

Ce qui vaut ici pour les éoliennes terrestres, sujet central de l'avis, vaut globalement pour la plupart des infrastructures de transition écologique.

C'est pourquoi nous validons ces préconisations qui, tout en veillant à assurer des débats de qualité, visent à réduire le temps entre la genèse d'un projet et sa mise en service. Temps trop long aujourd'hui au regard de nos ambitions et de l'urgence à agir.

La CFDT a voté cet avis.

CFTC

Si tout le monde, ou presque, est aujourd'hui d'accord pour reconnaitre la nécessité de la transition écologique – l'urgence de sa mise en œuvre et l'accélération des réformes auxquelles nos engagements internationaux nous contraignent –, il est très difficile de s'entendre sur la marche à suivre, sur les renoncements auxquels consentir, sur les changements de comportement à entreprendre.

La transition énergétique fournit une illustration de ce paradoxe. Si l'objectif de réduire nos émissions de gaz à effet de serre est largement partagé, l'implantation de sources d'énergie alternatives aux énergies carbonées est loin de faire consensus. L'implantation de nouvelles infrastructures – comme les parcs éoliens (sur terre ou en

mer), des centres de traitement des déchets, de grands méthaniseurs… – soulèvent en effet, des oppositions, minoritaires certes, mais dont l'existence même révèle un malaise.

Comment rendre acceptable pour la collectivité ce qui est inacceptable pour les individus ? Cela s'apparente à vouloir résoudre la quadrature du cercle.

La commission Environnement et particulièrement les deux co-rapporteurs s'y sont risqués et, à la lecture de l'avis qu'ils ont produit, la CFTC estime qu'ils ont réussi, tant sur la forme que sur le fond.

Le titre pose d'emblée le problème : comment faire en sorte que la transition énergétique – une des composantes de la transition écologique, rappelle le texte – à laquelle nous sommes contraints, ne soit plus subie par les premiers concernés, mais choisie en mêlant astucieusement intérêt particulier et intérêt général dans le respect du bien commun. Après une brève introduction qui redéfinit le terme même d'acceptabilité et cadre la problématique d'ensemble, la commission cerne les blocages, les freins et les difficultés que rencontrent les projets d'implantation de nouvelles infrastructures. Le document montre bien qu'ils sont, pour l'essentiel, liés aux procédures à suivre, au manque de concertation, à l'absence de retombées positives pour les populations locales, aux délais, à l'évolution des projets initiaux.

L'avis avance 23 préconisations auxquelles la CFTC souscrit. Il souhaite, cependant, mettre l'accent sur plusieurs d'entre elles, à commencer par la première qui prône la mise en œuvre d'une planification et un vaste programme d'aménagement du territoire ; c'est, en effet, à nos yeux, une nécessité afin de dessiner un projet d'ensemble cohérent, à l'échelon national, avec des déclinaisons locales. Tout aussi importante est la préconisation 2 qui propose que l'ensemble des acteurs prenne part à la définition de ce projet en lien avec les évolutions possibles des modes de vie.

La CFTC tient également à souligner le caractère indispensable des préconisations 6 et 18 qui recommande le développement de filières industrielles, sources de créations d'emplois locaux directs et indirects, avec des retombées pour l'économie locale pour peu que les porteurs de projets jouent le jeu.

Enfin, l'acceptabilité sera d'autant plus forte que tout aura été mis en œuvre pour l'obtenir, cela passe pour la CFTC par la création d'une instance de médiation des EnR, comme le propose la préconisation 15.

La CFTC remercie la commission Environnement et les deux co-rapporteurs pour la qualité de leur travail et a voté en faveur de cet avis.

CFE-CGC

Bien que notre groupe ne siège pas au sein de la commission Environnement, le groupe CFE-CGC souhaite féliciter les rapporteurs et les membres de la commission pour le travail effectué sur la saisine gouvernementale relative à l'acceptabilité des projets d'infrastructures environnementales.

Une meilleure compréhension par nos concitoyens des enjeux et de la nécessité des transitions et des options possibles est un facteur essentiel de leur acceptabilité.

Côté citoyens, il y a tout d'abord un indéniable volet pédagogique à enrichir dès le plus jeune âge ainsi qu'une meilleure diffusion d'un socle de culture scientifique envers les différentes énergies, leurs atouts et l'impact de leurs infrastructures à mettre en œuvre.

Côté entreprises c'est plutôt grâce aux nouvelles politiques sociétales qu'il sera possible d'augmenter l'acceptabilité des parties prenantes. La publication de volets plus qualitatifs dans les reportings extra-financiers élargis permettrait aussi à leurs projets d'être bien plus transparents voire acceptables et désirables.

Comme le prône souvent la CFE-CGC, nous devons être les acteurs du changement vers un monde plus juste, durable et résilient. Nous avons donc cette responsabilité d'être engagés en faveur d'une vision positive et active du dialogue social dans la construction de nouveaux modèles au service de l'intérêt général. Plus que jamais, nous devons donc continuer d'être proactifs sur ces sujets et de façonner tous ensemble avec les citoyens, les pouvoirs publics, les salariés et les employeurs de nouveaux modèles résilients face aux nouveaux enjeux énergétiques auxquels nous faisons face.

Par ailleurs, le groupe CFE-CGC souhaite rappeler que dans sa note, le Haut-Commissaire au Plan appelle à un devoir de lucidité en matière électrique et rappelle qu'il n'est pas réaliste d'imaginer un mix électrique 100 % renouvelable, y compris pour des raisons comme l'artificialisation des sols, la dégradation des paysages et les montants colossaux à investir dans l'adaptation des réseaux électriques. La France doit donc planifier les investissements dans les infrastructures électriques en privilégiant les technologies matures et maîtrisées par l'industrie française et préserver, aux côtés de l'hydraulique, le socle nucléaire de son mix électrique. Aussi, cette planification permettra de réduire la dépendance de notre pays à l'étranger d'un point de vu énergétique, mis en exergue par l'invasion russe en Ukraine qui se répercute sur les prix des matières premières.

Pour restaurer la confiance, cet avis propose donc de développer la médiation, d'adapter les moyens des services de l'Etat aux enjeux de la transition écologique, d'organiser un meilleur suivi des projets, de systématiser la concertation et le suivi des projets et d'accompagner le développement économique des projets ENR dans le respect des enjeux liés à la biodiversité, ainsi qu'à la santé humaine et animale.

Le groupe CFE-CGC se reconnait dans l'ambition portée par cet avis et l'a voté.

CGT

L'invasion de l'Ukraine par la Russie nous rappelle l'enjeu stratégique de notre indépendance énergétique. La parution le 28 février du rapport du GIEC sur les enjeux d'adaptations et de vulnérabilité nous met face à nos responsabilités pour réduire l'utilisation des énergies carbonées et préserver les écosystèmes.

La CGT partage le constat que la France ne tiendra pas ses objectifs de réduction d'empreinte carbone sans une accélération planifiée des investissements en faveur des EnR.

Nous soulignons la qualité des échanges au sein de la commission environnement mais regrettons un avis très centré sur l'éolien terrestre.

Avec raison, l'avis réaffirme la nécessité de « garantir l'intérêt général, la justice sociale (et que la trajectoire d'aménagement du territoire) permette l'émergence d'une filière industrielle » et nous partageons la critique sur la notion de « territoires à énergie positive ».

La CGT approuve :

- La réaffirmation du besoin d'un Etat stratège et d'un programme national d'aménagement du territoire (préco 1) ;
- La nécessité d'un grand débat public national sur la Stratégie Française Energie Climat (préco 2) ;
- Les recommandations sur l'information, la transparence et la facilitation des échanges : études sur les coûts, bilans et retombées économiques et sociales des différents types d'énergie (préco 3), suivi des projets et mise en place d'une médiation pour l'éolien (préco 14 et 15) ;
- Le développement d'une filière industrielle des EnR et des emplois correspondants (préco 6).

Pour ces raisons, la CGT a voté favorablement l'avis mais rappelle ses points d'alerte :

- La logique de libre marché est maintenue : Instaurer des contrats de service public est insuffisant pour développer l'emploi pérenne ; la CGT porte une proposition de service public national de l'énergie (préco 4 et 21) ;
- Plusieurs recommandations manquent d'approfondissement : moyens nécessaires aux services publics à quantifier, « scénarios cartographiques » déjà réalisés en DREAL mais délaissés faute de moyens (préco 7) ; appel à des concertations locales climat-énergie sans les rendre obligatoires ; définition des moyens pour rechercher la contribution des personnes « silencieuses » (préco 10 -12 - 13) ;
- La répartition des efforts de sobriété n'est pas suffisamment articulée avec la réalité d'une précarité énergétique qui s'aggrave (préco 5).

Enfin, des avis antérieurs appelant à réorienter les choix budgétaires et à renforcer les politiques publiques restent sans effet. Et que dire de l'annonce par le gouvernement, sans attendre notre avis sollicité par le Premier ministre, de la mise en œuvre du « plan de résilience économique et sociale » sur la base du rapport « simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France », qui va à rebours de nos recommandations !

L'énergie, bien de première nécessité, est une question sociale, économique et industrielle dont la CGT demande qu'elle soit démocratiquement débattue en amont de la stratégie française énergie climat. Au sein du CESE, ce débat nécessitera la co-saisine de la commission économie et finances.

CGT-FO

Qu'il s'agisse de projets de nouvelles infrastructures de transition énergétique ou de tout autre projet impactant à des degrés divers la vie quotidienne des citoyens, le sujet de l'acceptabilité est d'autant plus crucial qu'il implique de la part des porteurs des projets la volonté de les anticiper, de les préparer suffisamment en amont en y

associant tous les acteurs concernés et en engageant tous les efforts nécessaires afin de rendre l'information la plus accessible possible pour le plus grand nombre.

Pour le groupe FO, il ne peut y avoir d'un côté les sachants, qui tentent d'imposer leurs projets coûte que coûte, et de l'autre les ignorants qui rejetteraient toute évolution parce qu'ils ne la comprennent pas ou parce qu'ils seraient d'irréductibles égoïstes qui privilégieraient leur art de vivre à la transition énergétique dont tout un chacun reconnait l'impérieuse nécessité.

Une des causes principales de rejet des nouvelles infrastructures de transition énergétique réside dans le fait qu'elles sont implantées dans des zones géographiques relativement préservées et sont vécues, notamment en ce qui concerne les parcs éoliens, comme une remise en cause de la qualité de vie dans les territoires ruraux pour satisfaire les besoins en énergie des grands centres urbains.

En ce sens, le sujet n'est pas très nouveau, dans la mesure où on n'a jamais vu une centrale nucléaire en plein Paris, pas plus qu'on y verra d'éoliennes. Si l'on se réfère aux propos du président de RTE, les besoins en production d'électricité seront tels à court et moyen termes, d'une part en raison de la transition écologique, d'autre part face à la nécessité d'assurer notre indépendance énergétique, que nous devrons multiplier les moyens de production occupant de plus en plus d'espaces.

Même si cela peut apparaitre comme une évidence, les préconisations incitant à la concertation la plus large en y incluant la totalité des acteurs concernés sont frappées au coin du bon sens, comme en l'occurrence la nécessité d'instaurer un suivi des projets.

En ce sens, les préconisations 12 à 14 nous semblent primordiales. Nous ne pouvons que souligner et nous féliciter que l'avis, à travers la préconisation 13, évoque l'illectronisme et alerte les pouvoirs publics à l'heure où la dématérialisation et la digitalisation sont présentées comme l'alpha et l'oméga de la communication de demain, sans souci d'une part non négligeable de la population qui en est exclue.

Dans le même esprit, le groupe FO ne peut que soutenir la préconisation incitant l'Etat à doter les ministères de la transition écologique et de la justice de moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux pour une meilleure efficacité. Hélas, les différentes politiques publiques mises en œuvre depuis quelques années, notamment la révision générale des politiques publiques, vont à l'encontre de cet objectif.

La transition énergétique ne pourra aboutir qu'à la condition qu'elle soit efficace et concertée, mais également socialement juste. C'est pourquoi le groupe FO soutient notamment les préconisations visant à réserver une part significative des coûts des chantiers à des entreprises et à des emplois locaux.

Une transition énergétique socialement juste doit dans le même temps être source de créations d'emplois par le développement de véritables filières industrielles, ce que préconise l'avis et que souligne le groupe FO.

On le voit, au-delà de l'acceptabilité, c'est bien de l'adhésion de nos concitoyens au développement des nouvelles installations énergétiques dans le cadre de la transition écologique qu'il s'agit. Mais on ne peut adhérer qu'à ce que l'on comprend et qui nous semble juste.

Le groupe FO a voté pour cet avis.

Entreprises

L'acceptabilité locale des nouveaux projets et la nécessité d'accélérer les investissements dans les EnR pour notre pays peuvent apparaitre en premier lieu comme des objectifs contradictoires. En effet, la capacité à proposer des délais courts d'installation des activités est une composante clé de la compétitivité et de l'attractivité de la France. Si la loi d'accélération et de simplification de l'action publique, a assoupli la réglementation, l'objectif du gouvernement est aujourd'hui de faciliter l'implantation en France des activités qui concourent à la réduction de nos dépendances.

Le groupe Entreprises partage la conviction qu'il est nécessaire de s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire visible. Il est en cela favorable à certaines des préconisations de cet avis telle la nécessité de planifier le développement des EnR par un Etat stratège et planificateur au travers d'un programme national d'aménagement du territoire ; il est aussi nécessaire de mieux partager la stratégie française énergie climat (SFEC) et d'en reconnaître le caractère programmatique. De même, soutenir le développement de filières industrielles d'énergies renouvelables est essentiel ainsi que les efforts des comités stratégiques de filières pour opérer les reconversions nécessaires en matière d'emploi. Investir dans la formation est une priorité essentielle pour pouvoir répondre aux défis de la transition énergétique.

Néanmoins, le groupe Entreprises reste peu convaincu par certaines recommandations de cet avis car elles favorisent peu les conditions d'attractivité pourtant nécessaires au développement des projets. Pour exemple, les préconisations sur le partage équitable des retombées socio-économiques peuvent entraver la dynamique des investissements ou entrainer des risques de freins à l'investissement. Les études réalisées autour des projets de développement EnR mettent en évidence une très grande disparité dans les taux de rentabilité des ceux-ci, et certains sont peu rentables.

Nous aurions été plus favorables au développement d'une meilleure stratégie en matière de participation du public aux projets, plutôt qu'à une multiplication des obligations ; nous aurions été plus sensibles à l'élaboration d'objectifs et propositions concrètes privilégiant souplesse et adaptabilité comme le recommande le CESER Hauts de France dans son avis : Développer des relations concrètes et continues « recherche – enseignement supérieur » et « entreprise » dans l'optique de projets à construire, à élaborer » ; plus sensibles au développement de la mobilisation de tous les acteurs sur l'importance de ces projets et sur le bien commun qui en découle. Car Il est urgent d'accélérer le développement des projets EnR sur l'ensemble du territoire.

En remerciant les rapporteurs pour l'ambition de leurs travaux car nous devons tous travailler à construire une dynamique nouvelle, le groupe Entreprises s'abstient.

Environnement et nature

La France est en très retard en matière de déploiement d'énergies renouvelables, c'est même le seul pays européen qui n'a pas atteint son objectif en 2020. Pourtant, il est essentiel d'accélérer fortement, d'ici dix ans, pour tenir nos engagements

européens et nous conformer à l'Accord de Paris. Il s'agit de reporter la production d'énergie de sources fossiles vers des sources renouvelables, car, quoiqu'on en pense, le nucléaire, nouveau ou ancien ne pourra répondre aux besoins dans les délais.

Eoliennes, méthaniseurs, panneaux photovoltaïques.... sont des infrastructures visibles dans les paysages de nos territoires, au plus près du cadre de vie des citoyens, ce qui soulève des questions d'acceptabilité et de partage de l'effort pour réussir la transition.

Cette saisine gouvernementale interroge donc le CESE sur les manières de consulter, débattre, et choisir, du local au national sur ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer l'acceptabilité des projets afin de remplir nos objectifs. Cet avis, remarquablement centré sur la dynamique sociale de la transition, insiste sur des recommandations, pour la plupart maintes fois demandées par les acteurs environnementaux dans les débats territoriaux et nationaux. Mais l'avis pointe aussi des reculs récents en matière de participation du public, et des régressions quant à la mise à disposition du public d'avis et d'expertise techniques indépendantes, pour détailler enfin les fondamentaux d'une transition choisie au lieu de subie.

Nous plébiscitions particulièrement les recommandations suivantes :

- 1, 2 et 7 : au niveau national, planifier le développement des ENR en recherchant des espaces plus consensuels et légitimer ces choix avec la Commission Nationale du Débat Public dans le cadre de la SFEC en associant le CESE ;
- La 5 et la 19 : répartir équitablement l'effort entre les foyers et flécher les taxes des ENR en priorité vers la lutte contre la précarité énergétique, et en partager les retombées économiques ;
- 9 : l'importance de concilier transition énergétique et biodiversité en mettant en œuvre le principe ERC (Eviter Réduire Compenser) ;
- Et enfin la 12 et la 13 : systématiser la concertation pour tout projet en veillant à garantir une représentation équitable de tous les publics.

Pour conclure, cet avis que nous avons voté, est encore plus opportun au moment où la guerre en Ukraine fait exploser les cours des énergies fossiles et exige de nous d'accélérer cette transition. Dans le même temps, nous resterons très vigilants sur la prise en compte des études d'impact environnementale alors que le gouvernement vient d'annoncer la mise en concurrence de projets d'éolien flottant en Méditerranée dans des zones de biodiversité Natura 2000. Il est essentiel d'attendre les résultats de l'ensemble des études d'impact en cours et prévues avant de lancer les appels d'offres. Nous demandons au gouvernement de nous répondre sur ce point.

De manière générale, nous appelons le futur gouvernement à considérer cet avis comme la référence pour construire les conditions de l'acceptabilité de la TE et de la nécessaire redevabilité des décideurs de haut niveau, au risque dans le cas contraire de freiner le développement des filières ENR, l'emploi associé, et de conforter notre dépendance aux énergies fossiles et aux régimes autocratiques qui bien souvent les produisent.

Nous remercions vivement les deux rapporteurs, la Commission, son président et les administrateurs pour ce travail.

Familles

Les constats de l'avis sont suffisamment étoffés pour dépasser l'idée communément admise « oui il faut développer les énergies renouvelables mais les infrastructures ne doivent pas être installées près de chez moi » connue chez nos amis anglo-saxons sous l'acronyme NIMBY (Not In My Back Yard).

Peut-être aurait-il fallu consacrer un chapitre spécifique à l'éolien Offshore qui va concerner une majorité des infrastructures à venir en matière d'EnR, avec un impact non négligeable sur des secteurs économiques tels que le tourisme ou la pêche. Néanmoins, cette remarque étant faite, force est de constater qu'en détaillant, en expliquant, en disséquant les inquiétudes, les flous, les manques de données, le présent avis permet de tracer un chemin de crête pour parvenir à l'acceptabilité des projets en associant toutes les parties prenantes au premier rang desquelles se trouvent les familles.

Le groupe Familles partage les trois axes d'action et d'attention et souhaite mettre l'accent sur les préconisations qui visent à restaurer la confiance.

En premier lieu, la préconisation 1 nous apparaît centrale. Autrefois stratège énergétique, l'État semble aujourd'hui relégué parfois au rang de spectateur. Il doit donc se concentrer sur son rôle de stratège, à la fois planificateur et régulateur en matière d'énergies renouvelables, au travers d'un programme national d'aménagement du territoire, coordonné à sa tête par le Premier Ministre.

Ensuite, s'agissant de l'incarnation d'une dynamique locale de concertation, la préconisation 13, qui appelle à garantir une représentation équitable de tous les publics, est de nature à renforcer effectivement l'acceptabilité des projets. Il s'agit d'intégrer au projet l'expertise d'usage des habitants le plus en amont possible, ce que ne permet pas aujourd'hui la structuration de l'étude d'impact du projet.

Enfin, le troisième volet d'action, avec un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable, retient l'attention du Groupe Familles. La préconisation 18, qui recherche les voies et moyens pour développer l'économie locale, est particulièrement importante pour les familles vivant dans les territoires où les projets d'EnR seraient développés. Cette préconisation met l'accent sur les retombées positives que les citoyens et les familles vivant sur le territoire concerné sont légitimes à attendre concernant le développement économique local, notamment en matière d'emploi.

Le groupe Familles vous remercie Madame et Monsieur les rapporteurs pour ce travail bien documenté et a voté l'avis.

Non-Inscrits

Le groupe des Non-inscrits salue le travail mené par Claire Bordenave et Nicolas Richard, en particulier, sur les propositions d'intégration du public au processus d'élaboration, et de la mise en place du suivi d'un projet infrastructure environnementale.

Si l'on se réfère aux différents sondages, il existe une importante dichotomie entre la nécessité de la transition écologique et l'acceptabilité des projets.

En effet, compte tenu de l'urgence climatique à laquelle l'on fait face, les engagements internationaux de notre pays telles que la réduction de gaz à effet de serre d'ici à 2030, l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, il est nécessaire de promouvoir des nouvelles sources d'énergies non fossiles.

Pour cela, comme partout ailleurs, l'adhésion du public dépend avant tout de la transparence des pouvoirs publics et d'une réelle coordination entre l'Etat et les intercommunalités.

Cependant, face à un manque d'informations, de nombreux comportements de défense ou de repli se manifestent en opposition à ces projets.

Parmi les préoccupations et l'acceptabilité des projets d'infrastructures environnementales, les secteurs de l'éolien terrestre et maritime, les parcs photovoltaïques au sol et les methaniseurs sont ceux qui reviennent le plus souvent dans le débat public.

En cause, le refus des citoyens de voir leur paysage modifié ou la crainte d'atteinte à leurs environnements.

Aujourd'hui en France, bien que la préoccupation environnementale soit présente au sein de l'ensemble de nos concitoyens, l'attente est forte en ce qui concerne la transparence.

Il devient donc impératif pour l'ensemble des pouvoirs publics, de créer une vision sur le long terme pour une meilleure transition écologique afin que tous les citoyens se sentent à la fois acteurs, producteurs et décideurs.

Pour ce faire, les leviers sont nombreux.

Le groupe des Non-inscrits accorde une importance particulière à la concertation comme le propose l'avis, et cela commence par un grand débat public national sur la stratégie française énergie-climat et l'impact prévisible sur nos modes de vie.

En effet, il faut que les pouvoirs publics comprennent qu'il est nécessaire d'établir un dialogue très en amont avec les parties prenantes tout au long du processus en impliquant l'ensemble des acteurs locaux (élus, habitants, associations locales.) afin de ou établir un projet commun.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'acceptabilité doit également tenir compte de la complexité des territoires et de leur histoire. Il s'agit d'une démarche dans laquelle toutes les dimensions à la fois économiques, sociétales, juridiques, peuvent avoir un impact considérable sur la biodiversité et le paysage et tout cela ne devrait pas être négligé.

Le groupe des Non-inscrits n'a pas adopté de position commune sur ce texte.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

D'emblée nous souhaitons féliciter les rapporteurs et la commission pour un avis qui traite d'un sujet cher au groupe mais qui transparaît trop peu habituellement dans nos travaux. Ce texte s'interroge sur les représentations socialement partagées comme étant l'espace réel du débat sur les transitions à venir. La part irrationnelle ou subjective de la démocratie et la prise en compte des imaginaires qui structurent nos sociétés.

Car pour réussir cette transition, il ne suffit pas de planifier, d'objectiver et chiffrer, de programmer et d'établir des stratégies. Toute la difficulté de ces projets réside dans la recherche d'une acceptabilité démocratique et non pas d'une acceptabilité rapide et peu coûteuse…

Le groupe a très vite questionné ce terme qui pourrait venir tout droit du management de projet dans une seule optique de réduction des risques. L'acceptabilité met en cause le comportement des citoyens, sans questionner la méthode par laquelle un projet s'inscrit dans des dynamiques sociales et territoriales.

Or celle-ci doit respecter et intégrer délibérément le vécu et les ressentis des citoyennes et citoyens envers les politiques publiques, leurs territoires de vie et les infrastructures qui s'y installent. Sans cette prise en compte sincère, c'est une méthode qui ne peut qu'être vécue que de façon brutale car elle ne s'appuierait alors que sur la réduction déshumanisée du risque financier ou politique.

Pour cela, il est nécessaire de sortir des seules logiques d'objectivation et du paradigmes technocratique qui trop souvent invisibilise voire "domine" sur les dynamiques et représentations sociales. Il faut rendre les projets appropriables, négociables et compréhensibles par tous et toutes tout au long du processus.

Assurer le caractère démocratique de ces projets d'infrastructure, c'est donc entendre, écouter et s'autoriser à coconstruire. C'est, pour les porteurs de projet, ajouter une exigence démocratique aux exigences écologiques et financières de leurs projets.

C'est à l'autorité publique de s'en assurer, et de garantir une place légitime aux habitantes et habitants dans les projets qui les impactent et les concernent, même dans les dimensions socio-culturelles qui paraissent les plus irrationnelles et proviennent de nos imaginaires. Cet avis nous le rappelle, nous ne faisons pas de politique seulement avec de la rationalité, à tous les niveaux, et l'humilité nous oblige à le considérer pour tout le monde, même ici.

Cela se retrouve dans cet avis, et c'est très encourageant. Car nous devons accélérer cette transition. Mais nous ne pourrons pas la faire sans embarquer tout le monde, sans reconsidérer l'impérative nécessité de faire place à des méthodes qui sortent de nos pratiques traditionnelles, et qui visent des appropriations individuelles et collectives.

L'éducation populaire, ce qui découle de sa pensée ainsi que ses outils peut nous aider à faire émerger une transition écologique choisie et non subie.

Toutefois, nous avons encore quelques regrets sur cet avis : sa difficulté à affirmer qu'il nous faut un véritable changement de paradigme afin de réussir la transition énergétique. Il ne suffira pas de laisser la main invisible construire des éoliennes.

Il nous faut sortir de la seule loi du marché pour le secteur de l'énergie et appeler à un Etat stratège qui investit, régule et planifie une transition devenue nécessaire pour permettre à chacun et chacune de vivre dignement dans les prochaines années.

Quoi qu'il en soit, l'avis permet également de rappeler que la question de la justice climatique n'est pas un concept lointain et que les inégalités sociales de notre pays sont synonymes d'inégalités climatiques, tant dans la pollution générée que les conséquences négatives des transitions à venir. Sans une stratégie de long terme prenant en compte les inégalités sociales, la transition impactera les personnes les plus précaires.

Cet avis dit beaucoup. Merci aux rapporteurs et à la commission pour ce travail, que le groupe a voté favorablement.

Outre-mer

Sommes-nous dans un monde de paradoxe ? Aujourd'hui, nul n'ignore que le développement de nos sociétés basé sur l'idée de ressources infinies ne peut perdurer et exige des mutations écologiques et énergétiques urgentes. Pourtant, la dynamique transitionnelle dans laquelle nous nous sommes engagées par la mise en place d'actions ou de politiques publiques est souvent contestée par une partie de la population.

Parler de transition écologique suppose de mettre l'accent sur des défis environnementaux majeurs que nos sociétés doivent s'emparer mais au-delà, elle pose plus globalement la question de l'appropriation sociale de ces enjeux. Car le constat de l'épuisement des ressources naturelles du fait de notre mode de consommation, de l'impact du réchauffement climatique s'est systématiquement construit autour des scientifiques, d'experts et de décideurs publics. La lutte contre les effets du réchauffement climatique, s'est souvent réalisée sans nécessairement d'implication citoyenne. Dans bien des cas, les populations ont eu le sentiment de subir ces politiques écologiques et les efforts consentis ont été perçus comme facteurs d'aggravation des inégalités.

Cette affirmation est d'autant plus vraie dans les Outre-mer que les transitions historiques n'étaient pas terminées qu'ils devaient déjà s'engager dans celles de l'écologie. En effet, comment transformer et préparer les populations, les territoires et les économies à de nouvelles transitions lorsqu' il a récemment fallu une loi pour porter le concept d'égalité réelle. Ou lorsqu'on observe encore des écarts et des retards de développement depuis la départementalisation tant les inégalités demeurent prégnantes en matière de dépenses d'investissement pour les infrastructures de base, de transport, d'électricité ou de logement.

Comment trouver un point d'équilibre entre nécessaire développement insulaire et transition écologique lorsque certains territoires sont contraints d'importer massivement des ressources fossiles et de surcroît dans des zones non-interconnectées.

C'est, par conséquent à ce prix qu'il faut concilier impérative transition territoriale et transition énergétique.

En effet, de par leur situation démographique, économique, géographique, institutionnelle et sociale, les Outre-mer constituent des lieux privilégiés de la recherche et d'innovation dans le développement durable afin de s'adapter et au changement climatique. Toutefois, c'est à la lumière de projets de société propres à chacun qu'il convient de co-construire les Plans Pluriannuels de l'Energie dans les régions d'Outre-mer ou les contrats de partenariat avec l'Etat dans les Collectivités de l'article 74 pour atteindre l'autonomie énergétique à horizon 2030.

L'exemple des Outre-mer aurait pu éclairer la construction de ce texte. D'ailleurs, on regrette le silence de cet avis sur les expériences réussies en provenance de nos territoires. Il n'en reste pas moins que les transitions qu'elles soient territoriales, écologiques et énergétiques ne doivent ni être cloisonnées, ni être subies mais doivent naître d'une ambition collective et co-construite pour emporter l'adhésion du plus grand nombre.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

Santé et citoyenneté

L'appropriation est un préalable à l'implication de la société pour atteindre un objectif donné. Les mesures en faveur de la transition écologique, même si leur nécessité est aujourd'hui partagée, doivent ainsi répondre aux attentes et aux besoins exprimés des citoyennes et des citoyens, car il ne peut y avoir de transition sans leur implication.

En croissance régulière depuis plusieurs années, les énergies renouvelables représentaient 19,1 % en 2020 de la consommation finale brute d'énergie, pour un objectif fixé à 23 %, porté à 33 % à l'horizon 2030 par la loi relative à l'énergie et au climat de 2019.

Pour atteindre cet objectif, il faut donc accélérer l'implantation de nouvelles infrastructures, mais comme le souligne l'avis, en tenant compte des réalités territoriales et sociales. Cette justice climatique doit donc être au cœur des politiques publiques.

Les risques pour la santé liés au réchauffement climatique sont avérés et le groupe Santé & Citoyenneté rappelle qu'il est responsable d'au moins 150 000 décès par an, chiffre pouvant doubler d'ici à 2030, et qu'il provoque une augmentation des maladies infectieuses et respiratoires.

Le dernier sondage de la Croix-Rouge et du groupe mutualiste Aésio met en avant que 54 % des Français se sentent mal informés sur ces questions. Pour répondre à ces enjeux d'information et pour prévenir ces augmentations, nous manquons non seulement de politiques de santé publique mais aussi d'une communication large auprès des publics. C'est le sens de la préconisation 8 de cet avis, qui vise à intensifier les efforts de recherche et de communication.

Il est clair que la question de l'indépendance énergétique rend, aujourd'hui, encore plus urgent la nécessité d'accélérer l'implantation d'infrastructures de production d'EnR en France.

L'acceptabilité de ces infrastructures sera pleine et entière si les choix qu'elle impose s'inscrivent dans le cadre de la plus grande légitimité démocratique possible et en cohérence avec des politiques de réduction des inégalités sociales et de sauvegarde de la biodiversité.

L'avis démontre l'intérêt à la fois économique et en termes d'emplois de ces infrastructures, emplois locaux et non délocalisables. Par ailleurs, de nombreux projets adoptent un statut coopératif ou de l'ESS, porteur d'ancrage local, de gouvernance démocratique et à finalité non-spéculative.

Enfin, l'enjeu pédagogique s'avère incontournable. Aussi l'éducation à l'environnement et au développement durable est un levier essentiel pour dépasser l'inertie, le scepticisme et donc l'inaction. C'est aussi un préalable indispensable à toute démarche de concertation et de participation des citoyennes et des citoyens. C'est dans ce sens que l'avis recommande de renforcer l'éducation à la transition écologique à tous les âges, et dans tous les espaces de la société.

Le groupe Santé et Citoyenneté a voté l'avis.

UNSA

Quelques soient les scénarii de RTE, ADEME etc., les indispensables mesures de sobriété et d'efficacité énergétiques devront s'accompagner d'une plus forte production d'électricité pour conduire la substitution des énergies carbonées. Cette mutation énergétique s'accompagne d'une relocalisation de la production et des infrastructures associées sur notre sol, de ce qui se faisait loin et n'était plus visible, mais heureusement en plus vertueux !

Cet avis a remarquablement analysé l'ensemble des freins sociaux, économiques, territoriaux, le manque parfois de cohérence d'ensemble et les courants parfois passionnels qui sont en jeux. Du NINBY au NINA, c'est notre relation à notre territoire, au patrimoine y compris paysager mais aussi la juste participation de chacun à cet effort collectif qui est interrogée. Et il apporte des réponses sur ces différents champs.

L'UNSA approuve l'ensemble des préconisations qui vont dans le sens d'une meilleure coordination et planification nationale. L'énergie est un secteur stratégique y compris ENR, l'acceptabilité ne pourra se faire sans instruire les outils d'une élaboration équilibrée et régulée, entre les territoires mais aussi les acteurs. Ainsi la reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un paysage est une bonne chose, à la condition qu'elle n'amplifie pas des distorsions sociales en s'adossant à la valeur patrimoniale des biens. Si les cartographies sont à généraliser, les référentiels et critères de sélection des sites sont eux encore donc à construire, y compris sur les évaluations économiques : cycle de vie, investissements supplémentaire induits. Et plus encore de légitimer cette politique par un débat, parlementaire bien sûr mais aussi via un grand débat public national sur la stratégie française énergie climat

De même il nous paraît indispensable d'améliorer La cohérence entre les différents programmes et documents de planifications inter secteurs (PPE / SNCB mais aussi biodiversité), et plus encore inter- strates territoriales via les SRADDET, Scot et PLU.

Dans un autre registre l'UNSA s'inscrit dans les préconisations sur la transparence financière, les dispositifs visant à mieux redistribuer les retombés économiques et financière sur le territoire des projets de transition énergétique, en ciblant prioritairement les plus affectés et fragiles. Afin d'améliorer itérativement les critères d'évaluations, il est nécessaire d'initier et préparer les indicateurs de suivis des projets et systématiser le retour d'expérience

Mais quels que soit la qualité des outils de légitimation des projets, il est illusoire de penser accélérer leur construction sans instruire de véritables procédures de déploiement qui incluent le plus en amont possible des concertations qualitatives et surtout inclusives, afin que toutes les personnes concernées puissent véritablement s'exprimer. La construction d'une filière industrielle, des entreprises s'appuyant sur des compétences locales, avec des emplois qualifiés et certifiés, ne pourra que consolider le développement et la confiance.

L'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de la résolution
Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : **163**

POUR : **136**

CONTRE : **1**

ABSTENTIONS : **26**

Ont voté pour : 136

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Roux de Bezieux, Tordeux Bitker, Tutenuit.
Agriculture	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, Vial, M. Windsor.
Alternatives sociales et écologiques	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
Artisanat et Professions libérales	MM. Anract, Chassang, Fourny, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
Associations	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Le Fur, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
CFDT	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Esch, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
CFE-CGC	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
CFTC	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
CGT	Mmes Barth, Bordenave, Cailletaud, MM. Dru, Fournel, Mme Garreta, MM. Meyer, Naton, Rabhi, Mme Tatot.
CGT-FO	MM. André, Busiris, Mmes Clicq, Delaveau, Marot, M. Sabot.
Coopération	MM. Grison, Landriot, Mugnier.
Environnement et nature	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, Kacprzak, M. Lesaffre, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.

Familles	Mmes Balducchi, Bigot, MM. Desbrosses, Erbs, Mmes Gariel, Kulak, M. Marmier, Mme Picardat.
Non-inscrits	MM. Bazot, Breton, Chir, Joseph, Mme Mignot-Verscheure, M. Noël.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
Outre-mer	Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Leung, Mme Mouhoussoune, M. Yan.
Santé et Citoyenneté	MM. Boroy, Da Costa, Mme Joseph, M. Raymond.
UNSA	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

A voté contre : 1

Outre-mer	Mme Sirder.

Se sont abstenus : 26

Entreprises	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Carlac'h, M. Cavagné, Mme Couderc, M. Creyssel, Mmes Dubrac, Fabiani, MM. Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, M. Guillaume, Mme Hafidou, MM. Kling, Moisselin, Mme Pauzat, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mmes Salvadoretti, Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.
Non-inscrits	M. Pouget.
Outre-mer	M. Marie-Joseph.

Annexes

N° 1 COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'ENVIRONNEMENT À LA DATE DU VOTE

Président
- ✓ Sylvain BOUCHERAND

Vice-Président
- ✓ Evanne JEANNE-ROSE

Vice-Président
- ✓ Gilles VERMOT DESROCHES

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale
- ✓ Claire TUTENUIT

- ✓ **Agriculture**
- ✓ Antoine AMÉCOURT (d')
- ✓ Thierry COUÉ
- ✓ Alain DURAND
- ✓ Pascal FEREY

Alternatives sociales et écologiques
- ✓ Serge LE QUEAU

Artisanat et professions libérales
- ✓ Aminata NIAKATÉ

Associations
- ✓ Martin BOBEL
- ✓ Claire THOURY
- ✓ Jean-Pascal THOMASSET

CFDT
- ✓ Soraya DUBOC
- ✓ Pascal GUIHÉNEUF
- ✓ Marie-Hélène MEYLING
- ✓ Albert RITZENTHALER

CFTC
- ✓ Eric HEITZ

CGT
- ✓ Claire BORDENAVE
- ✓ Mohammed OUSSEDIK
- ✓ Fabienne TATOT

CGT-FO
- ✓ Béatrice CLICQ
- ✓ Gilles GOULM

Entreprises
- ✓ Pierre GOGUET
- ✓ Catherine GUERNIOU
- ✓ Nadine HAFIDOU
- ✓ Gilles VERMOT DESROCHES

Environnement et nature
- ✓ Sylvain BOUCHERAND
- ✓ Juliette KACPRZAK
- ✓ Élodie MARTINIE-COUSTY
- ✓ Nicolas RICHARD

Familles
- ✓ Marie-Josée BALDUCCHI

Non Inscrits
- ✓ Maria-Eugenia MIGNOT
- ✓ Alain POUGET

OEMJ
- ✓ Evanne JEANNE-ROSE

Outre-mer
- ✓ Hélène SIRDER

Santé et citoyenneté
- ✓ Philippe DA COSTA

UNSA
- ✓ Fanny ARAV

N° 2 LISTE DES AUDITIONNÉS

(ordre chronologique)

✓ **Philippe Ledenvic**
Président de l'Autorité environnementale - Ae

✓ **Jean-Louis Bal**
Président du Syndicat des énergies renouvelables – SER

✓ **Marie-Céline Battesti et Estelle Dlouhy-Morel**
Présidente de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs - CNCE

✓ **Chantal Jouanno**
Présidente de la commission nationale du débat public - CNDP

✓ **Agnès Langevine**
Présidente déléguée de la commission Transition écologique des Régions de France Description

✓ **Jean Revereault**
Vice-président de l'intercommunalité de France chargé des transitions écologiques

✓ **Hervé Flanquart**
Professeur de sociologie – Université côte d'Opale

✓ **Dominique Desjeux**
Professeur anthropologie sociale et culturelle – Paris Sorbonne

✓ **Murielle Gagnebin**
Project manager – Politique énergétique UE, France-Allemagne
Agora Energiewende

✓ **Xavier Piechaczyk**
Président du directoire de RTE

✓ **Barbara Pompili**
Ministre de la Transition écologique

Table ronde

✓ **Jérôme Mousset**
Directeur Bioéconomie et énergies renouvelables de l'Ademe

✓ **Stéphane Louillat**
Chef adjoint du service Réseaux énergies - Ademe

✓ **Nicolas Garnier**
Délégué général d'AMORCE

✓ **Jacque PALLAS**
Maire de Saint-Georges-sur-Arnon

✓ **Erwan Boumard**
Directeur d'Énergie partagée

✓ **Daniel Steinbach**
Président de Vent de colère !

Personnes rencontrées lors du déplacement à Trans-sur-Erdre (44)

✓ **Xavier Loubert-Davaine**
Maire de Trans-sur-Erdre (44)

✓ **Claire Legrand**
Animatrice RECIT (réseau Energies Citoyennes en Pays de la Loire)

✓ **Claudette Lacombe**
Parc éolien citoyen Isac Watts

✓ **Adrien Tuffereau**
Responsable de projets énergies renouvelables au Syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire (Siéml)

✓ **Nicolas Javel**
Directeur LAD SELA – Loire-Atlantique développement

✓ **Jean-François Blot**
Chargé de mission EnR - ADEME

✓ **Christine Breteche**
Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique - DDTM44

✓ **Christophe Hennebelle**
Service Risques naturels et technologiques à la DREAL des Pays de la Loire

✓ **Bruno Launay**
Secrétaire général – sous-préfecture Châteaubriant-Ancenis

✓ **Philippe Branchereau**
Association EOLA

✓ **Olivier Lepeltier, Joseph Beaujard et Joel Toublanc**
Association soVnoter

✓ **Gonzague Bureau et Lydia Anezo**
ADESP - Association de défense de l'environnement du site de la Provostière

Les personnes suivantes ont été reçues en entretien :

✓ **Arnaud Schwartz**
Comité économique et social européen

✓ **Max-Erwann Gastineau**
GT « appropriation locale » des projets de méthanisation, au sein du Comité Stratégique de Filière « Nouveaux Systèmes Energétiques »

✓ **Mme Cécile Muschotti**
Députée auteure d'un rapport sur la création d'un défenseur de l'environnement et des générations futures.

✓ **Thomas Lesueur**
Commissaire général du CGDD

✓ **Pierre Wokuri**
Auteur d'une thèse sur les coopératives d'EnR en Angleterre et au Danemark, pistes pour la France

✓ **Loïc Agnes**
Sous-directeur des politiques publiques durables (politique de l'évaluation environnementale) - MTE/CGDD

✓ **David Catot**
Chef du Bureau du droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public – MTE/CGDD

✓ **Myriam Ursprung**
Adjointe au chef du bureau du droit de l'évaluation environnementale et participation du public – MTE/CGDD

✓ **Baptiste Jallaud**
Chargé de mission sur la participation du public (droit de l'évaluation environnementale et de la participation du public) - MTE/CGDD

✓ **Ghislain Ferran**
Adjoint au sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables – en charge des énergies renouvelables - MTE/DGEC

✓ **Francis Combrouze, Jean-Noël Saussol et Sébastien Hesse**
Représentants CGT du MTE

✓ **Florent Tarrisse**
Directeur Général des Services du Parc Naturel Régional des Grands Causses

✓ **Alain Leboeuf**
Assemblée des départements de France (AdF), Président du conseil départemental de la Vendée

✓ **Patrick Lambert**
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au CGEDD, coordonnateur, co-auteur de « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes »

✓ **Jérôme Goellner**

Ingénieur général des Mines au CGEDD, co-auteur de « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes »

✓ **Pascal Hornung**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au CGEDD co-auteur de « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes »

✓ **Pierre Veltz**

Universitaire, sociologue et économiste.

✓ **Guy Geoffroy**

AMF, maire de Combs La Ville

✓ **Esther Veaux**

Esclat Conseil

✓ **Jean-Pierre Sternheim**

CESER Hauts de France – Président de la commission Développement économique – International - Recherche

✓ **François Hoizey**

CESER Hauts de France - Rapporteur de l'avis Projets industriels et d'infrastructures : conditions pour une meilleure acceptation et intégration dans leur environnement en Hauts de France

Contributions écrites reçues :

✓ **Céline Beaudon**

EDF, projet banc de Guérande

✓ **Rudy Cluzel**

Responsable des relations institutionnelles France à l'Union française de l'électricité (UFE)

✓ **Cécile Frédéricq**

Déléguée générale - France gaz renouvelables

N° 3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

Paris, le 04 OCT. 2021

Cher Monsieur le Président,

Les causes anthropiques et les effets du réchauffement climatique comme de l'érosion de la biodiversité sont scientifiquement attestés, tant par les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) que par ceux de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (sigle anglais : IPBES). De même, un consensus désormais large s'est formé sur la nécessité d'opérer des transitions appelant des évolutions significatives dans divers domaines. Néanmoins, alors que nous sommes à un moment charnière appelant une action résolue à court terme, et bien que les objectifs soient très largement partagés, la mise en œuvre d'actions et de politiques publiques visant à les atteindre est régulièrement contestée par une partie des populations concernées, comme l'illustrent les oppositions minoritaires mais fortement relayées contre les éoliennes, sur terre ou en mer. Cela pose la question de l'acceptabilité concrète de ces projets, y compris par ceux qui auront à en subir les impacts les plus directs.

Les riverains - ou des associations défendant un intérêt collectif en matière environnementale - s'opposent fréquemment à l'implantation d'infrastructures nouvelles, perçues à tort ou à raison comme potentiellement nuisibles : implantation de parcs éoliens, de lignes à haute tension, de centres de traitement des déchets, de grands méthaniseurs, de nouvelles lignes de chemin de fer, etc. Il en va de même, à propos de la construction de logements neufs en zone dense, qui évitent pourtant d'accroître l'étalement urbain, ou encore de projets de zones à faibles émissions.

Afin de faciliter l'acceptabilité locale de ce type de projets ou de réglementations environnementales indispensables mais également de réduire la tentation de développer des projets non conformes à nos intérêts collectifs de long terme, il convient donc de définir les conditions d'un dialogue apaisé, voire d'un cadre de négociation puis de décision avec les parties prenantes composant la société civile. C'est dans cette perspective que je souhaite saisir le Conseil économique, social et environnemental afin qu'il rende un avis en application de l'article 70 de la Constitution.

Il s'agirait pour le CESE de s'interroger, par exemple, sur l'opportunité de méthodes ou dispositifs tels que l'association du public à la conception et la mise en œuvre des projets, la participation financière accrue des riverains au capital d'installations d'énergie renouvelable, l'affectation des recettes d'une taxe au financement d'une offre de transport alternative, etc.

Vos recommandations devront inclure un volet spécifique sur l'éolien terrestre dont le rythme de développement ne permet actuellement pas d'atteindre nos objectifs de politique énergétique et dont les modalités de concertation et de construction des projets doivent être améliorées pour éviter les tensions voire les contestations occasionnées par certains projets.

Votre avis pourra également s'inspirer des expériences réussies, conduites en France ou à l'étranger, pour renforcer l'acceptabilité de ces opérations vitales pour notre avenir.

Je souhaiterais que vous puissiez me faire part des conclusions de vos travaux dans les meilleurs délais et en toute hypothèse avant la fin du premier trimestre 2022. Pour les mener à bien, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations et services qu'il vous semblera utile de consulter, et en particulier ceux du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Cohésion des territoires.

Je vous prie de bien vouloir croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Très cordialement

Jean CASTEX

N° 4 URGENCE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : LA FRANCE EN RETARD SUR SES ENGAGEMENTS

Une saisine du Premier ministre face à des situations tendues et une opinion partagée : « Acceptabilité sociale des projets de transition énergétique ».

Le défi à relever pour nos sociétés de la transition écologique est considérable. Celui de la transition énergétique doit permettre de stabiliser le climat dans un état le moins dégradé possible afin d'éviter une déstabilisation socio-économique trop profonde. Celui de la diversité biologique est tout autant essentiel car l'humanité n'est qu'une composante de l'écosystème Terre dont elle ne peut s'extraire. Les deux défis sont interdépendants, doivent être relevés de façon synchrone, tout en gardant vivantes la démocratie participative et la justice sociale.

La France s'est engagée, en signant l'Accord de Paris en 2015, à limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2°C, et de préférence à 1,5°C[172], par rapport au niveau préindustriel. C'est un sprint contre la montre, industriel, technologique, économique et sociétal pour nous sevrer des énergies fossiles. En 2019, la température moyenne en métropole a été plus chaude de 1,8°C par rapport à la période 1961-1990[173].

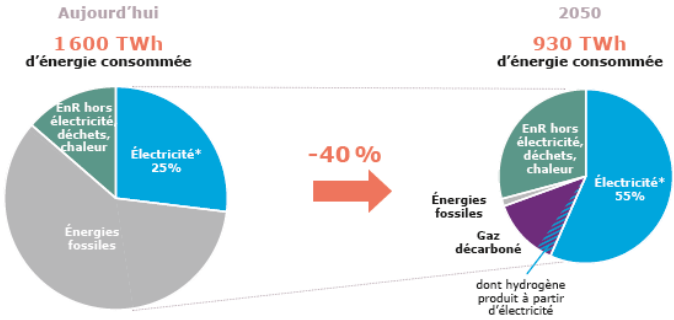
La trajectoire nationale

Pour ne parler que du climat, nous sommes au pied du mur puisque les engagements pris par la France dans l'Accord de Paris et déclinés dans la SNBC[174] marquent une vraie rupture systémique, avec une première étape importante dès 2030 (-40 % de GES par rapport à 1990) avant d'atteindre une décarbonation complète en 2050. Elle s'articule sur un triptyque décarbonation de la production et des usages - sobriété et efficacité énergétique – stockage du carbone[175]. Cet effort attendu devrait bientôt être amplifié lors de la mise en œuvre du nouveau paquet législatif de l'Union européenne « Fit for 55 », pour s'élever autour de -47 %.

Il va donc falloir réussir dans le même temps à remplacer les énergies fossiles (60 % de l'énergie utilisée en France avec 40 % de pétrole, 20 % de gaz naturel et moins de 1 % de charbon) par des énergies décarbonées et diminuer la consommation globale (-40 % en 2050 soit le niveau de consommation d'énergie de la fin des années 60). La production totale d'électricité et de biogaz va ainsi augmenter, mais pas à la hauteur des consommations actuelles car la SNBC envisage une diminution de la consommation grâce aux gains d'efficacité énergétique, voire à la sobriété individuelle et collective.

172 En température moyenne mondiale.
173 https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/bilan-environnemental/7-changement-climatique
174 Stratégie Nationale Bas Carbone.
175 Naturels (comme les milieux forestiers, les zones humides, les plans d'eau, les haies…) ou artificiels si les avancées technologiques le permettent.

Figure 2 Consommation d'énergie finale en France et dans la SNBC



* Consommation finale d'électricité (hors pertes, hors consommation issue du secteur de l'énergie et hors consommation pour la production d'hydrogène)
Consommation finale d'électricité dans la trajectoire de référence de RTE = 645 TWh

Source : Rapport RTE Futurs Energétiques 2050

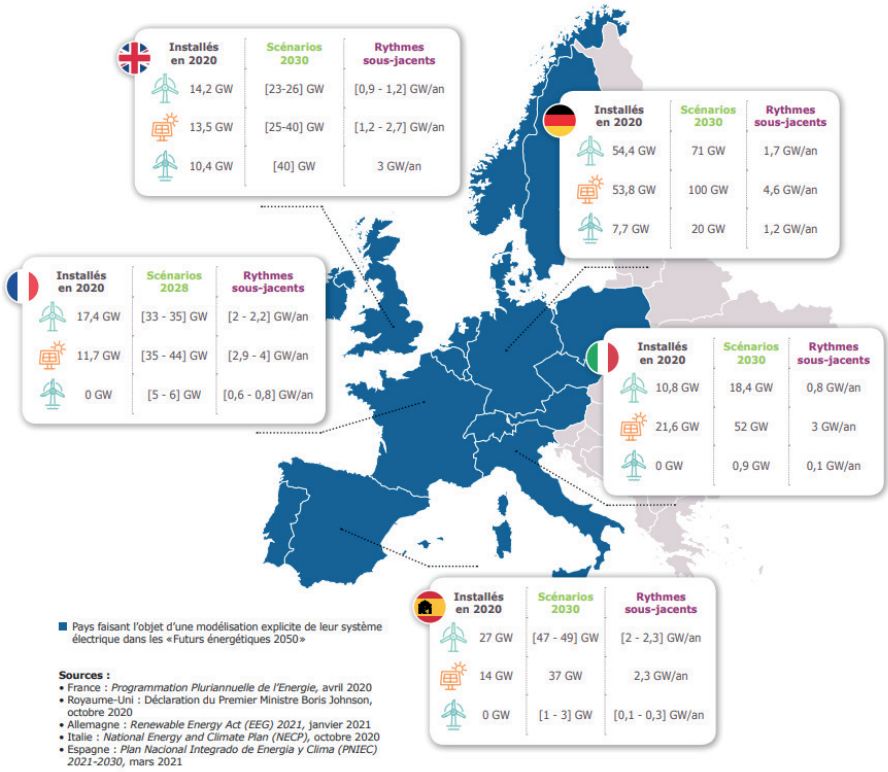
La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) et la loi « énergie-climat » fixent les objectifs en ce sens :

- des consommations énergétiques finales divisées par deux d'ici 2050 par rapport à 2012,
- 33 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 couvertes par les énergies renouvelables,
- 40 % de la production électrique en 2030 couvertes par les énergies renouvelables,
- la neutralité carbone à l'horizon 2050, ce qui implique une division par 6 des émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à 1990.

Ces objectifs sont retranscrits dans la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) qui fixe pour les EnR électriques la hausse de 50 % des capacités d'EnR électriques installées en 2023 par rapport à 2017 (73,5 GW) et leur doublement à l'horizon 2028 (101 à 113 GW). Cependant, le déploiement des EnR est en retard par rapport aux objectifs[176], et la France est en retard sur ses principaux voisins européens.

176 https://www.observatoire-climat-energie.fr/energie/energie-renouvelables/

Figure 4.23 Cibles de capacités et de rythme d'installations d'énergies renouvelables dans les orientations de politiques énergétiques nationales en Europe



La trajectoire du biogaz dans la PPE est du même ordre, avec une production attendue de 24 à 32 TWh en 2028 sous hypothèse d'une baisse des coûts (4 à 6 fois la production de 2017)[177].

Dans sa décision du 19 novembre 2020[178], le Conseil d'État enjoint au Gouvernement de prendre avant le 31 mars 2022 toutes mesures utiles pour atteindre l'objectif issu de l'accord de Paris, observant que les mesures alors en vigueur ne permettaient pas d'arriver à l'objectif de -40 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) fixé pour 2030.

La future Stratégie française énergie - climat (SFEC) en cours de préparation sera la feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050. Elle sera constituée de la loi de programmation énergie climat (LPEC), de la troisième stratégie nationale bas carbone (SNBC3), du troisième plan national d'adaptation au changement climatique actualisé (PNACC3), et de la programmation pluriannuelle de l'énergie actualisée (PPE 2024-2033). La LPEC doit être adoptée avant le 1er juillet 2023, et la nouvelle PPE, le PNACC3 et la SNBC3 dans les 12 mois suivants l'adoption de la loi.

177 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Synthe%CC%80se%20de%20la%20PPE.pdf
178 https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-conseil-d-etat-enjoint-au-gouvernement-de-prendre-des-mesures-supplementaires-avant-le-31-mars-2022

Il faut noter que par dérogation au régime général, la loi « énergie - climat » du 8 novembre 2019 exclut explicitement du champ du débat public la PPE et la SNBC en ne prévoyant qu'une concertation préalable. La SFEC quant à elle n'est pas considérée comme un plan/programme à part entière devant faire l'objet d'un débat public. Au regard de l'impact dans la durée de ces choix sur le fonctionnement de notre société et sur les citoyens, l'évitement de procédures structurées et largement partagées de participation du public interroge.

La France est donc en retard sur sa feuille de route de la transition écologique et en retard sur ses voisins européens et, « même si elle reste l'un des pays de l'OCDE les moins émetteurs de GES, la baisse des émissions est lente »[179]. L'OCDE dans ce rapport rajoute « Les espaces artificialisés, la demande de transport et le volume des déchets ne cessent d'augmenter. L'agriculture intensive et l'usage d'intrants chimiques ont réduit la biodiversité et dégradé la qualité de l'air ».

Force est de constater que la politique menée depuis plus de 10 ans pour soutenir le développement des EnR n'a pas porté ses fruits : errements dans la planification (annulation des zones de développement de l'éolien, SRADDET et SRCAE mal calibrés, PPE non déclinés territorialement…), motivation économique des porteurs de projet privés au détriment de l'ancrage local et privilégiant la recherche d'opportunités foncières, tergiversation sur la coordination et la conciliation des objectifs de transition énergétique, de restauration de la biodiversité, des populations riveraines et des élus locaux, du secteur économique amenant par exemple à positionner des parcs éoliens offshore dans des aires marines protégées ou à ne toujours pas savoir aujourd'hui si la pêche professionnelle sera autorisée ou non dans ces parcs tout en reconnaissant le préjudice et en dédommageant les pêcheurs, mauvaise prise en compte des paysages…

La France en est à 72 % de ses objectifs de la PPE pour 2023, et il faudrait plus que doubler d'ici à 2028 la puissance installée en 2018. Pour y parvenir, et comme le pointe l'objet de la saisine, il faudra rapidement surmonter de nombreux obstacles. Il s'agit désormais de partir de l'objectif à atteindre pour tracer à rebours le chemin et les conditions qui permettront d'y arriver grâce à la méthode du backcasting, ce qui ne pourra pas se faire sans associer étroitement les citoyennes et citoyens qui sont tous intimement concernés par la transition écologique.

D'ici 2035, les EnR sont les seules technologies qu'il est possible de déployer.

Éclairant les débats et les décisions à prendre, avec la participation de nombreuses parties prenantes, les scénarios commandités par le gouvernement ont été récemment rendus publics par RTE et l'ADEME, ainsi que les analyses et recommandations de l'AIE sur le système énergétique de la France. De même, des associations comme négaWatt proposent également leurs scénarios et prospectives. Ils convergent vers quatre leviers fondamentaux pour les 10 ans à venir : développement significatif des énergies renouvelables (EnR) et des puits de carbone, transferts d'usages massifs vers l'électricité et réduction de la consommation.

Pour la période 2035-2050, le débat sur l'avenir énergétique reste à ouvrir avec le public, notamment concernant la place des EnR et du nucléaire car comme l'ont

179 Rapport France 2021 OCDE https://www.oecd.org/fr/economie/etudes/FRANCE-2021-OCDE-etude-economique-synthese.pdf

montré RTE et l'association négaWatt, plusieurs scénarios sont envisageables. Ce débat est d'ailleurs appelé de leurs vœux tant par le Haut-commissariat au plan, la CNDP[180] que par France Stratégie[181], comme préalable indispensable pour préparer le terrain de l'acceptabilité des projets, mais également pas de nombreuses associations.

Les premières échéances de la PPE, c'est à dire notre capacité collective à limiter le réchauffement climatique car chaque dixième de degré comptera, sont dans moins de 10 ans et l'effort doit être soutenu jusqu'en 2050. Il y a donc une urgence à décider en phase avec l'urgence écologique.

Pour autant, ces décisions sur le mix énergétique resteront associées à des nécessités d'efficacité et de sobriété qui vont faire évoluer sensiblement nos modes de vie. Au-delà de l'enjeu énergétique, cette question des modes de vie de la transition réussie est centrale et absente des débats. Elle ne peut s'imaginer sans la contribution de tous les corps intermédiaires et des citoyennes et citoyens, sans l'apport des artistes et des sciences humaines, sans rendre attractive cette transition attendue. En l'absence, la promesse de la PPE d'un mode de vie inchangé semble peu crédible et laisse plutôt penser à une augmentation des contraintes dans un mode de vie subi et non choisi.

180 https://www.debatpublic.fr/debat-public-sur-le-nucleaire-la-recommandation-de-la-cndp-2686
181 https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-soutenabilites-cahier2-nucleaire-novembre_0.pdf

N° 5 PROCÉDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC

Il existe plusieurs procédures pour que le public donne son avis lors de l'élaboration de projets, de plans ou de programmes ayant un impact sur l'environnement. Ces procédures (débat public, concertation, enquête publique…) varient en fonction de leur taille, de leur nature et de leur phase d'élaboration. Elles doivent permettre :

- d'améliorer la qualité et la légitimité de la décision publique,
- d'assurer la préservation d'un environnement sain,
- de sensibiliser et éduquer,
- d'améliorer et diversifier l'information.

La participation donne également des droits au public :

- accéder aux informations pertinentes,
- demander la mise en œuvre d'une procédure préalable,
- bénéficier de délais suffisants,
- être informé de la manière dont les contributions du public ont été prises en compte.

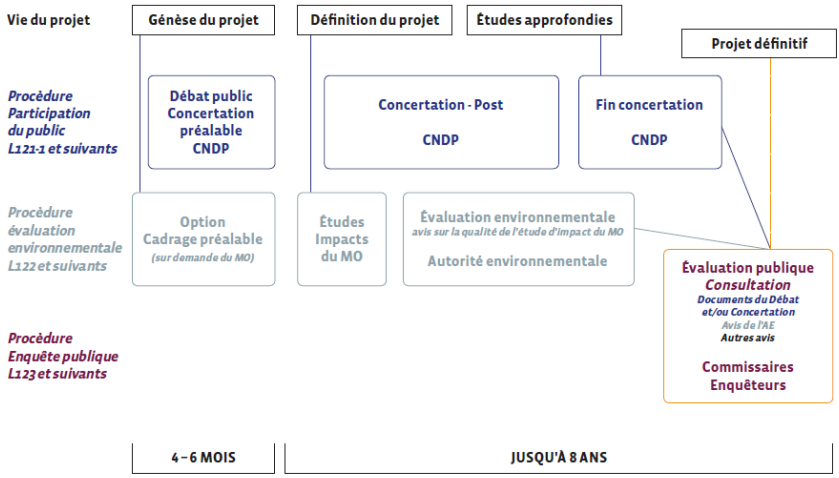
Les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public ont été réformées en 2016. Les concertations dites « amont », c'est-à-dire avant la finalisation de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales, ont été renforcées. Certaines procédures aval, dans le cadre des procédures d'autorisation du projet ou d'approbation du plan/programme, ont été dématérialisées.

Les procédures de participation en phase amont : le débat public ou la concertation

La participation du public en phase amont permet de débattre de l'opportunité, des objectifs, des orientations et des caractéristiques principales d'un projet, d'un plan ou d'un programme. Elle met également en débat les enjeux économiques et sociaux, ainsi que les impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire. Cette participation peut permettre de débattre de solutions alternatives, y compris, pour un projet, le fait qu'il ne se fasse pas.

Les très grands projets, plans et programmes listés aux articles R. 121-1-1, R. 121-2 et L. 121-8 du code de l'environnement relèvent d'une saisine obligatoire ou facultative de la commission nationale du débat public (CNDP), une autorité administrative indépendante.

Lorsqu'elle est saisie, la CNDP décide de l'organisation d'un débat public ou d'une concertation préalable organisée sous l'égide d'un garant. Elle peut également décider qu'une participation du public « amont » n'est pas nécessaire. (voir Graphique ci-dessous)



CNDP, « Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale », juin 2019

En dehors de ce cadre, les projets ne sont pas soumis à une participation en amont du public. Ils doivent faire l'objet d'une déclaration d'intention qui peut, sous certaines conditions, mener à une concertation préalable, mais ce n'est pas systématique.

À partir de ces éléments l'autorité décisionnaire (la ministre ou la préfète ou le préfet) peut décider d'autoriser ou non le projet, avec d'éventuelles prescriptions.

Les procédures de participation en phase aval : l'enquête publique

Lorsque les dispositions législatives qui s'y rattachent le prévoient, certains projets, plans et programmes font l'objet d'une enquête publique. Sauf exceptions, on compte parmi ces projets, plans et programmes, ceux qui sont soumis à évaluation environnementale. Cette procédure a pour objet de consulter le public sur la base d'un dossier contenant l'étude d'impact du projet et l'avis rendu par l'Autorité environnementale. Le public doit avoir été informé de l'organisation d'une enquête publique au moins quinze jours avant l'ouverture de celle-ci. Il est consulté pour une durée minimale de trente jours s'il y a évaluation environnementale.

L'enquête est conduite par un commissaire enquêteur indépendant et impartial – ou par une commission d'enquête si nécessaire – chargé de veiller au bon déroulement de la procédure. Chaque enquête fait l'objet d'un rapport au sein duquel le commissaire enquêteur relate le déroulement de la procédure et fait part de ses conclusions, favorables ou défavorables, sur le projet. Cet avis permettra à l'autorité compétente pour autoriser le projet d'éclairer sa décision. En cas de recours, un avis défavorable du commissaire enquêteur pourrait entraîner la suspension temporaire d'une décision d'autorisation.

La réforme intervenue en août 2016, pilotée par le ministère a pris le parti de dématérialiser largement la procédure d'enquête publique tout en tenant compte de la nécessité d'avoir accès à un dossier papier d'enquête publique.

Remarque : La consultation par voie électronique

Certains projets – notamment ceux soumis à évaluation environnementale et exemptés d'enquête publique – doivent faire l'objet d'une procédure de consultation par voie électronique d'une durée de trente jours (article L. 123-19 du code de l'environnement). Comme son nom l'indique, cette procédure est intégralement dématérialisée. À la différence de l'enquête publique, il n'y a pas de commissaire enquêteur ou de commission d'enquête. Ce n'est pas le cas des projets ici considérés.

	Parc éolien terrestre	Parc éolien offshore	Grand parc photovoltaïque	Méthaniseur
Type de projet	Projet privé sur terrain privé	Projet privé avec appel d'offres public sur domaine public	Projet privé sur terrain privé ou public	Projet privé sur terrain privé
Étude d'impact environnemental	Oui	Oui	Oui	Oui
Participation du public amont	Aucune	Débat public et concertation CNDP	Débat public si très grande structure, concertation sinon	Débat public si très grande structure, concertation sinon
Autorité environnementale	MRAe, avec une proportion importante d'avis tacite (ie. par absence de réponse au bout de eux mois)	Ae CGEDD	Ae CGEDD ou MRAe	Ae CGEDD ou MRAe
Participation du public aval	Enquête publique	Enquête publique	Enquête publique	Enquête publique
Observations	En l'absence de concertation, les riveraines et riverains peuvent découvrir le projet au moment de l'enquête publique, voire lors des travaux si le projet est autorisé			

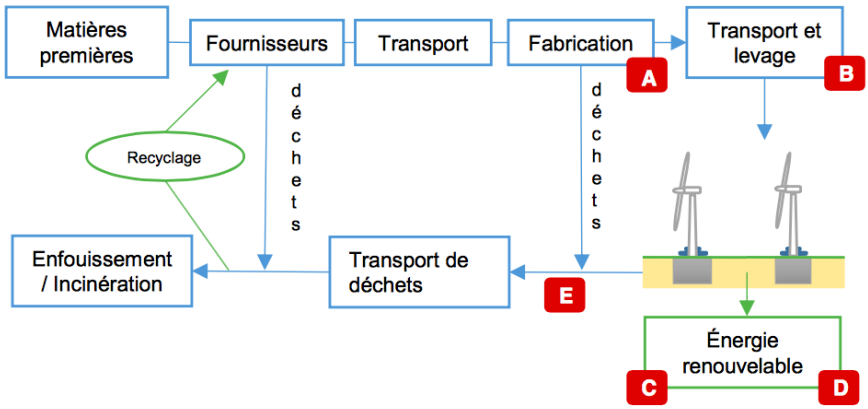
N° 6 LES DIFFÉRENTS IMPACTS DES ENR

Le tableau ci-dessous met en évidence les rejets en CO_2 des différents types de production, en amont de leur phase de fonctionnement.

	Eolien	Eolien en mer	Photovoltaïque	Hydraulique	Géothermie	Nucléaire	Charbon	Fioul	Gaz
Émissions de CO2 amont	14,1 g	15,6 g	55 g	6 g	45 g	6 g	89 g	102 g	67 g
Émissions de CO2 combustion	0 g	0 g	0 g	0 g	0 g	0 g	969 g	628 g	351 g
TOTAL	14,1 g	15,6 g	55 g	6 g	45 g	6 g	1 060 g	730 g	418 g

Source : ADEME Bilan GES

Le graphique ci-dessous illustre les impacts indirects de l'éolien terrestre, chaque mode de production ayant des impacts spécifiques aux différentes phases (construction, installation, exploitation/entretien, démantèlement).



Source : l'ADEME ; « Impacts environnementaux de l'éolien français. », 2016

Autres impacts à prendre en considération sur les paysages, les sols et la biodiversité.

En phase chantier, les conséquences sur la biodiversité sont semblables aux impacts habituels des installations de structures industrielles. Les perturbations liées au bruit peuvent faire l'objet de décalage dans le temps des phases de chantier afin de réduire les impacts sur les périodes les plus sensibles de certaines espèces (reproduction, migration…). Les risques de destruction peuvent faire l'objet de changement d'implantation (application de la séquence ERC) et les risques de pollution peuvent quant à eux être strictement encadrés afin de les limiter.

S'y ajoute, pour plusieurs types d'EnR (éolien terrestre, une partie du photovoltaïque) un impact sur l'artificialisation des sols agricoles et naturels, avec la question, quand il s'agit de sols agricoles, de l'équilibre entre les espaces dévolus à l'alimentation et ceux affectés à la production d'énergie.

Enfin, il existe également des impacts indirects qui ne concernent pas les sites où sont implantées les structures. On peut citer notamment l'extraction des métaux nécessaires à la construction des unités de productions et aux raccordements.

Lorsqu'elles sont en phase de production, les différentes infrastructures ont des impacts très différents. Nous citerons, par type de production, les principales perturbations qui ont été identifiées :

Éoliennes terrestres : par la taille de leur structure et la nécessité de les ancrer par un socle béton, elles ont un impact direct sur les paysages et sur les sols. Lorsqu'elles fonctionnent, elles peuvent être cause de mortalité pour les oiseaux et les chiroptères qui les heurtent, ou qui les frôlent,.. de perturbation de comportement des oiseaux en vol et ainsi altérer les phases de migration, mais également leur activité de reproduction et d'alimentation.

Troubles particuliers imputés aux éoliennes.

À proximité de certaines installations d'éoliennes terrestres, certains troubles (chez l'homme ou l'animal) ont été décrits sans que l'on puisse, de façon certaine, établir de lien direct avec les installations. Ainsi certains éleveurs/éleveuses ont pu noter une baisse de production laitière et une surmortalité dans leurs troupeaux suite à la mise en service de parcs éoliens à proximité (cas de Nozay en Loire-Atlantique et de Boisle dans la Somme). Selon ces éleveurs/éleveuses, les troubles seraient dus à des courants électriques perdus qui se propageraient dans le sol.

L'ANSES considère dans un avis de décembre 2021 "hautement improbable" qu'il existe un lien entre les troubles observés et les éoliennes car si les troubles observés sont bien réels, les niveaux d'exposition sont faibles et ne sont pas imputables aux « agents physiques » générés par les éoliennes (ondes sonores, vibrations au sol et champs électromagnétiques).

Chez l'homme, certains troubles ont été signalés de la part de riverains de parcs éoliens : maux de tête, saignement de nez et troubles du sommeil. Certains riverains ont dû déménager suite à la persistance de leurs troubles et l'académie de médecine.

L'académie de médecine a rendu un rapport en 2017[182], mettant en avant la diversité des changements ressentis par les riveraines et riverains à la suite de l'installation d'éoliennes à proximité de leurs habitations : impacts paysagers, sonores, visuels (rotation des pales le jour et balisage la nuit), auxquels s'ajoutent des facteurs qui « *contribuent fortement à susciter des sentiments de contrariété, d'insatisfaction voire de révolte.* » Cependant, l'académie de médecine conclut ainsi son rapport : *"Si l'éolien terrestre ne semble pas induire directement des pathologies organiques, il affecte au travers de ses nuisances sonores et surtout visuelles la qualité de vie d'une partie des riverains et donc leur « état de complet bien-être physique, mental et social » lequel définit aujourd'hui le concept de santé."*

- **Eoliennes en mer :** elles ont un impact sur les paysages dont l'acceptation sociale peut poser problème pour des sites touristiques. Les structures des éoliennes ont un impact sur les sédiments et peuvent modifier des fonds marins et des habitats. Leur fonctionnement peut entraîner des perturbations acoustiques influant sur les déplacements et l'alimentation des poissons,

182 *Nuisances sanitaires des éoliennes terrestres* -Académie de médecine - mai 2017.

oiseaux et mammifères marins, avec un impact potentiel sur la ressource halieutique et l'activité de pêche.

- **Solaire :** moins visibles de loin que les éoliennes, les panneaux solaires peuvent cependant avoir un impact paysager selon les particularités de chaque site. L'implantation des panneaux solaires sur des surfaces importantes modifie les caractéristiques physiques (augmentation de l'ombrage) et physico-chimiques (par les traitements herbicides qu'ils induisent). Cela entraîne une modification - voire une destruction - de la végétation et une perte d'habitat pour la faune initialement présente.

Impacts particuliers d'autres énergies renouvelables

- **Méthanisation :** la technologie nécessite des effluents de cultures ou d'élevage et produit un digestat utilisé comme engrais. Les impacts principaux sont liés aux éventuels changements de pratiques agricoles qui pourraient accompagner le développement de la filière et l'intensification de l'utilisation de fertilisants. Ceux pour les riveraines et riverains des installations tiennent à la circulation des camions et aux odeurs dues au stockage des effluents.
- **Biocarburants :** leur production a un impact sur la biodiversité par l'homogénéisation des habitats due aux monocultures mises en place et l'utilisation d'engrais à l'origine de pollutions (sols et eau).

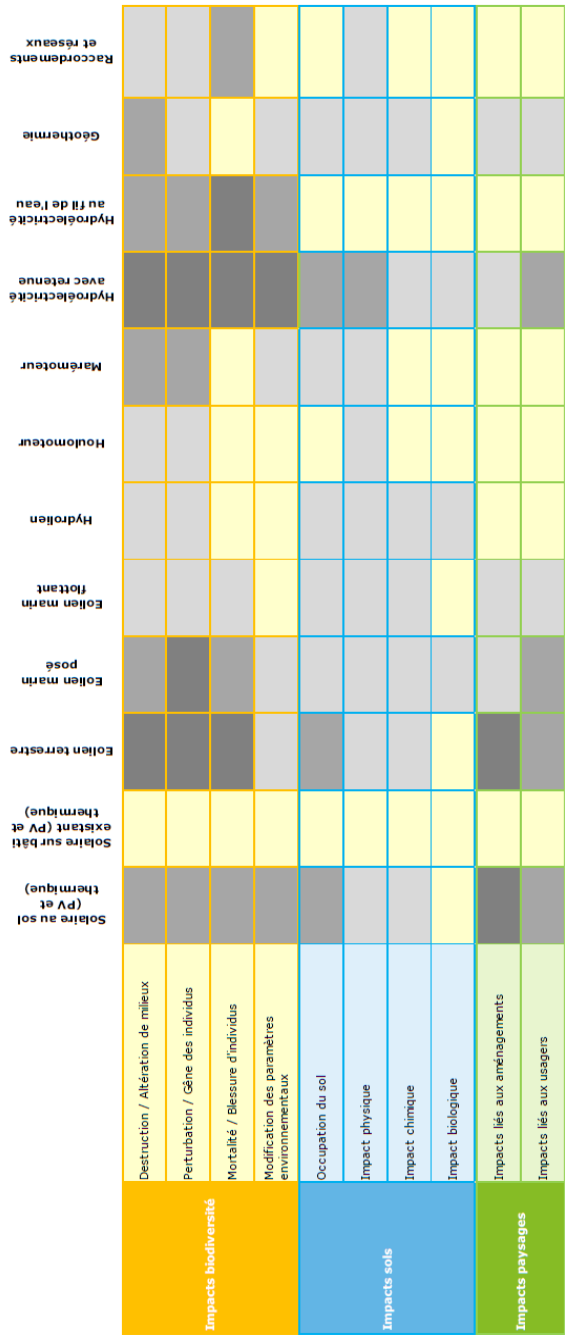
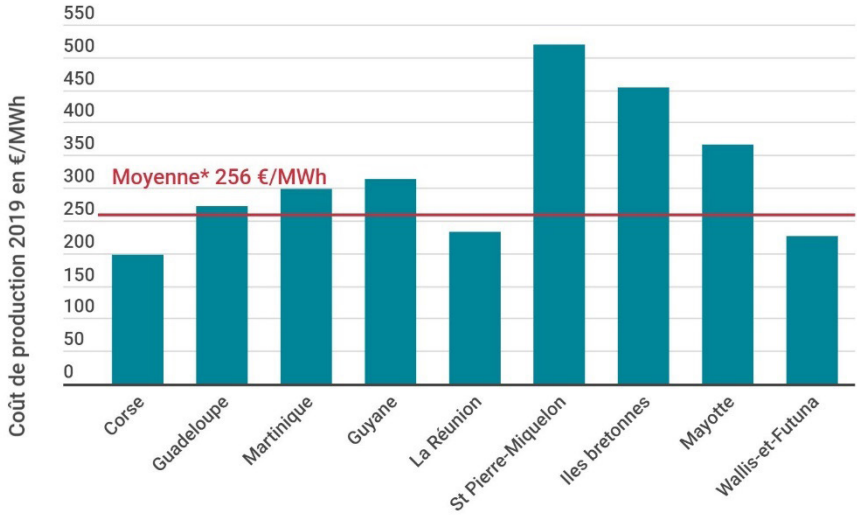


Tableau 3 : Analyse de la couverture bibliographique des impacts des EnR

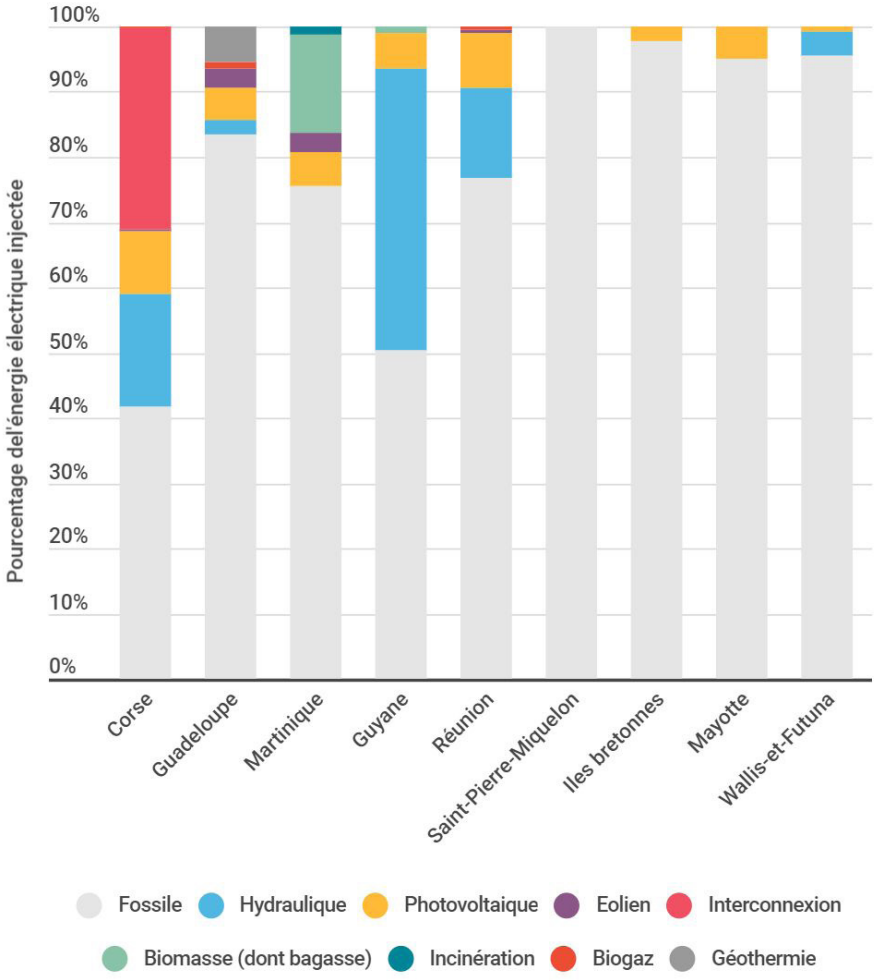
N° 7 ILLUSTRATIONS DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE)

Des coûts très élevés de production électrique



*Moyenne pondérée par la quantité d'électricité injectée

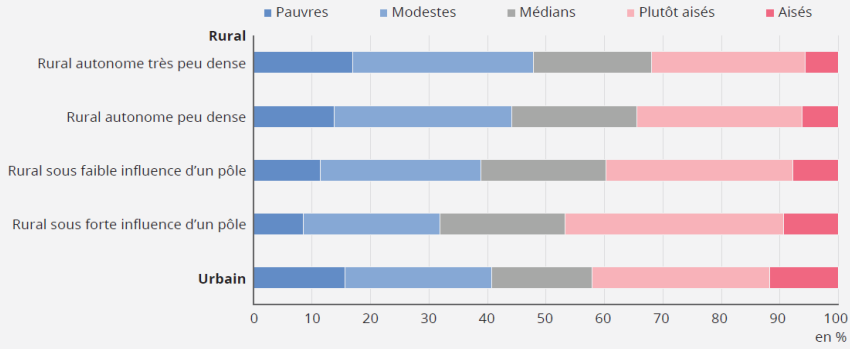
Un mix électrique majoritairement basé sur les énergies fossiles (2019)



https://www.cre.fr/Transition-energetique-et-innovation-technologique/soutien-a-la-production/transition-energetique-dans-les-zni

N° 8 RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LEUR NIVEAU DE VIE PAR TYPE D'ESPACES

► 10. Répartition des ménages selon leur niveau de vie par type d'espace



Note : les ménages pauvres ont un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages. Les ménages modestes ont niveau de vie compris entre 60 et 90 % du niveau de vie médian, les ménages médians entre 90 et 110 %, les ménages plutôt aisés entre 110 et 180 % et les ménages aisés au-delà de 180 %.
Lecture : en 2018, dans le rural peu dense, 13,8 % des ménages sont pauvres.
Champ : France métropolitaine, Martinique, La Réunion.
Source : Insee, Filosofi 2018.

Source : Une nouvelle définition du rural pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations.
Insee Références - Paru le : 29/04/2021

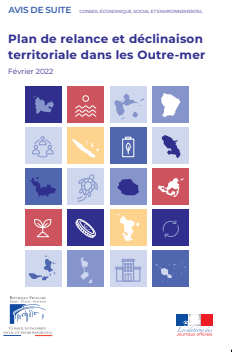
https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030

N° 9 TABLE DES SIGLES

3DS	Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
AdCf	Assemblée des Communautés de France
ACV	Analyse du cycle de vie
ADEME	Agence de la transition écologique (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)
ADF	Assemblée des départements de France
AIE	Agence internationale de l'énergie
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
AMORCE	Réseau national des territoires engagés dans la transition écologique
ANSES	Agence Nationale Sécurité Sanitaire Alimentaire
ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique
BANANA	*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything* : ne construisez rien nulle part près de quoi que ce soit
CCC	Convention citoyenne pour le climat
CEE	Certificat d'économie d'énergie
CESER	Conseil économique social environnemental régional
CGEDD	Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
CLER	Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables)
CLI	Commission locale d'information
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CRE	Commission de régulation de l'énergie
CSNM	Collectif scientifique national méthanisation raisonnée
DDT (M)	direction départementale des territoires (et de la mer)
DGEC	Direction générale de l'Énergie et du Climat
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDD	Education au développement durable
EGALIM	États généraux de l'alimentation dont est issue la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
ELAN	Loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
EnR	énergies renouvelables
EnRCC	Energies Renouvelables Coopératives et Citoyennes
EOLA	Eoliennes en Pays d'Ancenis
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ERC	séquence éviter réduire compenser
ESSOC	Loi pour un État au service d'une société de confiance
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GW	GigaWatt
HCC	Haut conseil pour le climat

ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques
LEC	Loi énergie-climat
LTECV	Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte
MNE	Médiateur national de l'énergie
MRAE	Missions régionales d'autorité environnementale
MTE	Ministère de la Transition écologique
négaWatt	Association ayant pour but de promouvoir et développer le concept et la pratique des négaWatts, c'est à dire le développement de la sobriété énergétique, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.
NIMBY	*Not In My Back Yard* - Pas près de chez moi
NINA	Ni ici ni ailleurs
OFB	Office français de la biodiversité
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
RéPos	Région à énergie positive
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RTE	Réseau de transport d'électricité : gestionnaire de réseau de transport français responsable du réseau public de transport d'électricité haute tension en France métropolitaine
RWE	RWE AG est un conglomérat allemand œuvrant dans le secteur de l'énergie
SAS	Société par actions simplifiée
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SER	Syndicat des énergies renouvelables
SFEC	Stratégie française sur l'énergie et le climat
SMR	Small Modular Reactors : petits réacteurs nucléaires réalisés en usines sous forme de modules.
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SNSM	Société nationale des sauveteurs en mer
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
UFE	Union française de l'électricité
ZEE	Zone Économique Exclusive
ZFE	Zone à faibles émissions
ZNI	Zone non interconnectée

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 41122005-000322 - Dépôt légal : mars 2022

Crédit photo : Dicom

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT®

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux

Facebook.com/lecese

instagram.com/cese_officiel/

twitter.com/lecese

youtube.com/user/ceseRF

fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41122-0005
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155720-8

9 782111 557208

Direction de l'information légale et administrative
Les éditions des ***Journaux officiels***

www.vie-publique.fr/publications

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative