

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



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

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Claire Bordenave et Nicolas Richard

Au nom de la

Commission permanente de l'environnement

Introduction	15
Problématique	16
A - L' « acceptabilité », une notion mal définie.....	16
B - Périmètre de la saisine et de l'avis	18
TITRE I - CONSTAT : UN BESOIN D'ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES ENR QUI SE HEURTE À UNE CRISPATION DES PARTIES PRENANTES	19
A - Procédures et acteurs concernés.....	19
B - Infrastructures de transition énergétique : une réalité en décalage la vision d'une écologie de proximité.....	22
1. La politique climatique et l'impératif de justice sociale	22
2. Des projets décarbonés, nécessaires à la transition écologique, mais qui ne sont pas sans impact	23
3. Des difficultés d'objectivation des choix	23
4. Des projets sans réel ancrage territorial.....	24
5. -Des projets et des régions qui témoignent de difficultés.....	26
C - Une dynamique très ralentie.....	29
1. Une montée des oppositions.....	29
2. Des dimensions psychologiques et sociologiques qui se nourrissent de la perte de confiance	30
3. Un sentiment de relégation des populations concernées	31
4. Une transition « désirée mais pas désirable »	33
5. Peu d'acteurs mobilisés mais une inquiétude diffuse.....	34
D - Une impression de flou qui nourrit légitimement des inquiétudes	36
E - Des initiatives encourageantes mais qui ont toutes leurs limites	40
1. En France	40
2. En Europe	43
Titre II - PRECONISATIONS	47
A - La nécessité de s'inscrire dans une trajectoire d'aménagement du territoire lisible et partagée.	47
1. Aménagement du territoire : planifier pour objectiver la trajectoire et éclairer le débat pour l'appropriation locale.....	47
2. Partagée et lisible : organiser un débat public et consulter la société civile organisée	48
3. Garantissant l'intérêt général	49
4. Dans un esprit de justice sociale : faire évoluer l'offre et la demande dans un souci de répartition équitable de l'effort.....	51
5. Soutenir le développement des filières industrielles françaises et garantir une transition juste via l'emploi.....	51
6. Objectiver, prévenir et réduire les contraintes et les impacts	52
B - La nécessité d'une dynamique territoriale : organiser la consultation sur la transition énergétique, accompagner les projets et restaurer la	

confiance	55
1. Faciliter l'appropriation de la transition énergétique par les territoires et développer les connaissances des élues et élus et des populations	55
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	59
3. Faciliter les démarches et renforcer les moyens pour instruire et accompagner les projets	62
C - Le besoin de définir un nouveau contrat social territorial autour d'un modèle économique équilibré et équitable	65
1. – Équilibrer les solidarités :	66
2. – Accroître l'ancrage territorial des projets d'EnR par un partage équitable des retombées socio-économiques	68
3. Favoriser l'éducation et l'acculturation à la transition écologique	74
CONCLUSION	77

DÉCLARATIONS SCRUTINS	82
------------------------------	-----------

ANNEXES	88
----------------	-----------

N°1 Composition de la Commission permanente de l'environnement à la date du vote	89
N°2 Table des sigles	91
N°3 Liste des auditionnés	93
N°4 Lettre du Premier Ministre	97
N°5 Urgence de la transition énergétique : la France en retard sur ses engagements	99
N°6 Procédures de participation du public	104
N°7 Les différents impacts des EnR	107
N°8 Illustrations de la CRE	111
N°9 Répartition des ménages selon leur niveau de vie par type d'espaces	113
N°10 Notes de fin de document	114

Avis

Présenté au nom de la Commission permanente de l'environnement

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 133 voix pour, 1 contre et 26 abstentions

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

Claire Bordenave et Nicolas Richard

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

Synthèse de l'avis

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 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 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 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 élus 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 plan climat-air-énergie territorial (PCAET), les schémas de cohérence territorial (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 objectif, 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 limitée 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 magistrats et magistrats en matière de droit de l'environnement.

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 réciprocity 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.

4

Introduction

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

9 Cette question est d'une vive actualité, six ans après l'accord de Paris et la COP
10 21 sur le changement climatique, car la France peine à atteindre ses engagements
11 nationaux et internationaux, à savoir la réduction de 40% des émissions de gaz à effet
12 de serre (GES) entre 1990 et 2030, puis la neutralité carbone en 2050.

13 Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises sur la politique climatique nationale¹
14 et a constaté, tout comme le Haut Conseil pour le Climat² et le Conseil d'État³, que la
15 France ne se situe pas sur les trajectoires prévues et rencontre de sérieuses difficultés
16 à respecter ses objectifs, repoussant les efforts à accomplir sur les périodes suivantes.
17 En effet, en 30 ans, nous avons réduit nos émissions de 20 %. Donc, entre 2020 et
18 2030 il faudra tripler l'effort. Et la neutralité carbone en 2050 suppose de diviser par
19 six nos émissions. De plus, cet objectif intermédiaire en 2030 de - 40% (stockage du
20 carbone non pris en compte) devra évoluer pour être mis en conformité avec l'objectif
21 européen désormais plus ambitieux de - 55% (stockage du carbone pris en compte⁴).
22 Revenir sur la bonne trajectoire implique un changement de rythme sans précédent,
23 tant sur l'offre que sur la demande d'énergie.

24 Pour l'élaboration de la feuille de route vers la neutralité carbone en 2050 avec la
25 stratégie française énergie-climat (SFEC), et particulièrement sa composante
26 Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2024-2033), le Gouvernement
27 recherche le mix énergétique optimal. Éclairant les débats et les décisions à prendre,
28 avec la participation de nombreuses parties prenantes, les scénarios commandités par
29 le Gouvernement ont été récemment rendus publics par RTE et l'ADEME⁵, ainsi que
30 les analyses et recommandations de l'agence internationale de l'énergie (AIE) sur le
31 système énergétique de la France⁶. De même, des associations comme négaWatt
32 proposent également leurs scénarios et prospectives. Ils convergent vers quatre
33 leviers fondamentaux pour les 10 ans à venir : sobriété et réduction de la
34 consommation globale d'énergie, transferts massifs d'usages vers l'électricité,
35 développement significatif des énergies renouvelables et des puits de carbone. Ainsi,
36 accélérer les investissements dans les EnR au plus tôt est un impératif, quelles que
37 soient les évolutions du mix énergétique après 2035. Dans le cadre de son projet de
38 relance du nucléaire, le Président de la République a annoncé la tenue d'un débat
39 national sur l'énergie au second semestre 2022 en préalable à l'examen parlementaire
40 du projet de loi Énergie climat.

41 Mais, en dépit de l'assentiment sur son bien-fondé par une majorité de la
42 population, cette accélération risque d'être vécue comme une contrainte et d'intensifier
43 les oppositions locales aux projets qui se présenteront sur notre territoire. Parce qu'elle
44 demande des réorientations profondes de nos priorités et modes de vie, individuels et
45 collectifs, et de respecter la justice sociale, la transition énergétique rencontre bien des

46 difficultés. La protestation sociale globale, dont par exemple le mouvement des
47 « Gilets jaunes », a conduit le gouvernement à renoncer à la progression, prévue à
48 partir du budget 2019, de la contribution climat énergie, socle de la mise en œuvre de
49 la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la PPE, puis à organiser la Convention
50 citoyenne pour le climat (CCC) après le Grand débat national du printemps 2019.

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

64 Bien conscient des paradoxes et difficultés soulevés dans la saisine, le CESE s'est
65 attaché à établir un diagnostic partagé, reposant sur la pratique des organisations qui
66 le composent, autant que sur le retour d'expérience de quelques dossiers
67 emblématiques, les auditions d'un large panel de personnalités qualifiées et une visite
68 de terrain à Trans-sur-Erdre, commune rurale de Loire-Atlantique au cœur de la
69 problématique entre parcs éoliens terrestres et méthaniseur (cf. liste des auditions
70 annexe 3). Des échanges nourris – notamment autour de la notion d'acceptabilité - ont
71 permis d'établir des recommandations susceptibles d'améliorer, pour tous les acteurs
72 et actrices, la compréhension des blocages rencontrés, les dispositions ou pratiques
73 en vigueur et l'expression de l'intérêt général dans un esprit d'équité et de justice
74 sociale.

75 Problématique

76 A - L' « acceptabilité », une notion mal définie

77 « Notion embarrassante, suspecte » : les qualificatifs de sociologues⁷ à l'égard de
78 l'acceptabilité reflètent bien les débats au sein du CESE sur cette notion mal définie,
79 dont l'ambiguïté peut prêter à confusion quant à l'intention et la finalité qui
80 l'accompagnent, et sur les mesures propres à l'améliorer.

81 La lettre de saisine du Gouvernement précise que son questionnement concerne
82 « l'acceptabilité locale », que les sociologues qualifient d' « *acceptabilité sociale,*
83 *[...] spécifiquement territoriale (et non générique ou abstraite)* »⁸. En ce sens, le CESE
84 considère qu'elle se distingue de l'acceptabilité sociétale, qui se réfère à l'avis de la
85 société (par exemple sur une stratégie nationale comme la SFEC), alors que tout
86 projet/infrastructure particulier doit pouvoir s'insérer dans son territoire. Ainsi, selon

87 Corinne Gendron, sociologue canadienne⁹ : « Dans un contexte où les projets et les
88 décisions publics semblent de plus en plus contestés, un nouvel impératif tend à
89 s'imposer : l'acceptabilité sociale. Cette notion s'enracine dans les stratégies mises en
90 œuvre par les décideurs pour maîtriser une opposition qu'ils ne cherchent
91 malheureusement pas toujours à comprendre.[...] Le concept d'acceptabilité sociale
92 est beaucoup plus riche que le syndrome auquel on le réduit parfois. »

93 Cette référence au syndrome NIMBY (Not In My Back Yard - Pas dans mon jardin),
94 désigne « l'attitude fréquente qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse
95 ailleurs, ou à refuser tout projet à proximité de son lieu de résidence »¹⁰. Utilisant
96 d'autres termes, le Premier ministre s'y est référé dans son discours au CESE le
97 14 septembre 2021¹¹ : « En général, on veut plus d'énergie renouvelable, mais pas
98 près de chez soi ». Le CESE souligne que les mouvements d'opposition aux projets
99 EnR ne se limitent pas à une agrégation d'égoïsmes individuels, « uniquement
100 préoccupés par les répercussions qu'un projet est susceptible d'avoir sur leur bien-
101 être personnel, et incapables d'en comprendre les dimensions techniques ou l'intérêt
102 collectif »¹². C'est pourquoi des réponses de la part des porteurs de projets ou des
103 pouvoirs publics se résumant à une stratégie de communication visant à informer et à
104 convaincre sont, en partie, nécessaires, mais tout à fait insuffisantes. **L'acceptabilité**
105 **fait bien appel à une dynamique sociale qui dépasse les points de vue**
106 **individuels, dans la recherche de l'intérêt collectif, autour de valeurs partagées.**
107 Or, si l'intérêt individuel peut être éventuellement indemnisé, les valeurs ne peuvent
108 faire l'objet d'un calcul ni d'une monétisation. Elles renvoient à une appropriation
109 collective des changements, bien plus ambitieuse que l'acceptabilité.

110 Le projet modifie (ou même bouleverse) le territoire, le cadre et les conditions de
111 vie des riverains et riveraines. Une tension apparaît alors entre les acteurs en présence
112 que le sentiment d'iniquité sociale vient exacerber. En effet, « dès qu'on introduit une
113 infrastructure, il y a conflit d'intérêt, et on se demande toujours si l'intérêt est bien
114 général »¹³. Il est illusoire d'imaginer que la population réservera une réception
115 enthousiaste et unanime aux nouvelles infrastructures. Si la concertation doit
116 permettre à tous et toutes d'être entendus – et c'est indispensable - il importe de
117 dissiper un malentendu sur son résultat : *in fine*, elle ne donnera pas raison à toutes
118 les positions individuelles. Mais le conflit qui en résulte participe, selon le sociologue
119 Georg Simmel, à la production de liens sociaux, il « suscite ou modifie des
120 communautés d'intérêt, des regroupements en unités, des organisations »¹⁴, et permet
121 de dépasser les antagonismes individuels. Ainsi, « définir les conditions d'un dialogue
122 apaisé »¹⁵ risque d'être un oxymore si le cadre de l'expression des « pour » et des
123 « contre » est trop restreint dans son champ, dans le temps, dans l'exhaustivité des
124 avis recueillis, y compris auprès des personnes isolées, éloignées des média et
125 d'internet¹⁶, les invisibles, les silencieux ou si les positions ne sont pas argumentées.

126 Le CESE a retenu la définition d'une sociologue du Québec, où s'est construite
127 une conception plus collective et démocratique de l'acceptabilité : « Assentiment de la
128 population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet
129 ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo »¹⁷.

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

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

142 Se pose également une question de légitimité, c'est-à-dire¹⁸ ce qui est fondé en
143 droit¹⁹ [et/ou] en raison [et/ou] en équité. Dans ses différentes dimensions, celle-ci joue
144 un rôle important dans l'acceptation des projets. Enfin, le CESE rappelle que le citoyen
145 et la citoyenne disposent de compétences, qualifiées d'« expertise d'usage », un savoir
146 pratique et territorial, complémentaire de l'expertise scientifique. Sa reconnaissance et
147 sa prise en compte participent de l'acceptabilité.

148 B - Périmètre de la saisine et de l'avis

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

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

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

171 Le périmètre de la saisine est ainsi large et il a semblé nécessaire au CESE de le
172 restreindre à des dimensions homogènes : cet avis traite des projets liés à la transition
173 énergétique relevant du code de l'environnement et localisés à l'écart des densités
174 humaines, en zone agricole ou naturelle. Les opérations de densification urbaine ou
175 les ZFE²⁰ relevant du code de l'urbanisme ne seront pas abordées dans l'avis. Pour
176 autant, le CESE estime que les logiques et les dynamiques proposées dans ses
177 recommandations pourront s'appliquer aussi aux projets urbains.

178 Comme demandé dans la saisine, la question de l'éolien terrestre est centrale dans
179 cet avis. D'autres types d'EnR sont étudiés mais il ressort que l'éolien terrestre cumule
180 le plus de motifs de blocage. **Pour le CESE, les démarches qui permettraient de
181 développer l'éolien terrestre auront une portée potentiellement plus large et a
182 priori applicable par extension aux autres catégories évoquées.**

183 TITRE I - CONSTAT : UN BESOIN 184 D'ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES ENR 185 QUI SE HEURTE À UNE CRISPATION DES 186 PARTIES PRENANTES

187 A - Procédures et acteurs concernés

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

- 192 - dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, le porteur de
193 projet doit fournir une étude d'impact (sauf si le projet est de très petite
194 importance, ce qui n'est jamais le cas dans les exemples considérés), qui est
195 au cœur de la procédure. Elle est censée présenter le processus ayant permis
196 d'aboutir au projet de moindre impact environnemental. Elle doit montrer
197 l'analyse de l'état initial de l'environnement, les alternatives étudiées pour
198 éviter les impacts les plus importants, le projet retenu et les mesures de
199 réduction des impacts restants, les mesures de compensation écologique
200 éventuelles s'il reste des impacts significatifs après l'évitement et la réduction
201 (ces trois étapes constituent la démarche dite ERC), la cohérence du projet
202 avec les planifications régionales et nationales et avec les zonages à proximité
203 (risques, biodiversité, eau...), la justification éventuelle de l'intérêt général
204 motivant le projet. L'étude d'impact doit également préciser comment les
205 impacts environnementaux seront suivis dans la durée, et comment le projet
206 sera démantelé en fin de vie, les matériaux recyclés, les terrains restaurés.
207 Les questions paysagères doivent être abordées, au besoin au moyen de
208 photomontages. Selon la taille des projets, cette étude d'impact peut aller
209 d'une centaine de pages à plusieurs milliers ;

- 210 - l'Autorité environnementale (Ae) rend un avis sur l'étude d'impact
211 (complétude, suffisance, sincérité) du projet dans le cadre de la procédure
212 d'évaluation environnementale et en vue du moindre impact environnemental.
213 Cet avis est destiné à éclairer le maître d'ouvrage, le public et l'autorité en
214 charge d'autoriser ou non le projet. Elle ne se prononce pas sur l'opportunité
215 du projet. Selon l'importance du projet, cette autorité environnementale peut
216 relever de la ou du ministre en charge de l'environnement, de la formation
217 d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du
218 développement durable (Ae CGEDD), ou des missions régionales d'autorité
219 environnementale du CGEDD. Cet avis est joint à l'enquête publique et mis à
220 disposition du public ;
- 221 - les procédures de participation du public sont basées sur l'article 7 de la
222 Charte de l'environnement adossée à la constitution qui dispose que « *Toute*
223 *personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder*
224 *aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités*
225 *publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une*
226 *incidence sur l'environnement* » (voir annexe 6).

227 Les parties prenantes de ces projets sont :

- 228 - les porteurs de projets : promoteurs privés, SAS issus de sociétés d'économie
229 mixte (SEM), citoyennes et citoyens organisés, collectivités territoriales... Ils
230 sont accompagnés des financeurs privés et publics. Selon les situations, des
231 investisseurs ou investisseuses minoritaires peuvent conserver la
232 gouvernance du projet. Le porteur de projet peut mener le projet de A à Z,
233 depuis l'obtention de l'autorisation à la construction du parc puis à son
234 exploitation et à son démantèlement. Il peut aussi y avoir une succession de
235 porteurs comme cela est souvent observé dans l'éolien terrestre avec un
236 promoteur qui obtient l'autorisation, puis revend le projet à un autre opérateur
237 qui assure la construction et pourra également revendre à un exploitant. Cette
238 succession d'opérateurs peut complexifier la lisibilité du projet. Les promoteurs
239 privés démarchent des propriétaires fonciers et des collectivités afin d'arriver
240 à une autorisation validée souvent en vue de sa revente ;
- 241 - les décideurs publics : au plan national, ils sont donneurs d'ordre au plus haut
242 niveau par exemple pour les parcs éoliens en mer ; au plan local, ils participent
243 à l'accompagnement des conditions économiques et financières des projets,
244 peuvent agir au travers des documents de planification régionale (SRADDET),
245 des PCAET et des documents d'urbanisme (SCOT, PLU). Les élus et élues
246 de proximité sont quant à eux souvent interpellés par les riveraines et riverains
247 en cas de projet, mais n'ont en général pas davantage d'informations ni de
248 moyens de pression. S'ils peuvent trouver un intérêt aux projets grâce aux
249 retombées des taxes (IFER, environ 10 à 12 000 € par éolienne terrestre et
250 par an), ces montants restent, selon la taille de la commune, parfois
251 insuffisants pour convaincre. Certains élus et élues motivés réussissent à
252 initier des dynamiques positives autour des EnR, par exemple en utilisant les
253 revenus générés pour avancer dans la transition énergétique. En revanche,
254 d'autres élus et élues vont se sentir floués par un projet installé en limite de

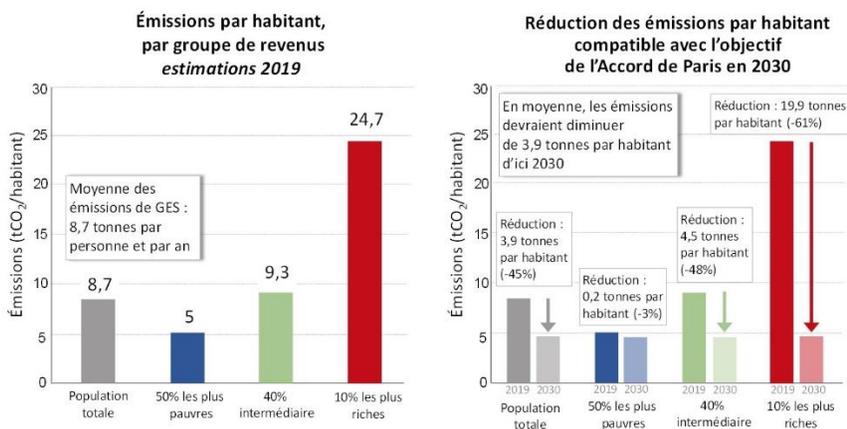
- 255 commune voisine, dont ils subissent les impacts sans bénéficier du moindre
256 retour financier ;
- 257 - les propriétaires fonciers notamment de terrains agricoles : ils ne sont pas
258 forcément résidentes ou résidents ni exploitantes ou exploitants, ils peuvent
259 demander aux exploitantes et exploitants de rétrocéder des mètres carrés
260 pour les louer à des développeurs éoliens et bénéficier du revenu qui en
261 résulte. Ils peuvent trouver plus rentable un usage énergétique plutôt
262 qu'agricole d'une partie de leurs terrains. Des cas de collusions entre élues ou
263 élus et propriétaires fonciers ont été observés et sanctionnés²¹ ;
- 264 - les associations de protection de la nature et de l'environnement : elles
265 défendent les enjeux environnementaux et analysent les études d'impact tout
266 en cherchant à favoriser une transition énergétique équilibrée avec la prise en
267 compte de la biodiversité. Elles défendent les initiatives citoyennes permettant
268 l'éducation des populations concernées, une meilleure appropriation et
269 souvent une bonne prise en compte des enjeux environnementaux. Leurs
270 arguments réglementaires (zones humides, espèces protégées, processus de
271 participation du public) sont parfois repris par les opposantes et opposants en
272 vue de donner une meilleure assise à leurs recours ;
- 273 - les citoyennes et citoyens : à titre individuel ou *via* des collectifs, elles et ils
274 peuvent intervenir dans le débat. L'adhésion aux EnR diminue d'autant plus
275 que les équipements sont imposants (hauteur et nombre des éoliennes) ;
- 276 - les organisations syndicales : elles défendent les travailleuses et travailleurs,
277 notamment celles et ceux engagés dans le projet. Elles sont impliquées dans
278 les instances territoriales et le débat public pour défendre une transition
279 écologique juste. Elles sont soucieuses de l'impact avéré sur l'emploi local et
280 des pratiques de dumping social, de l'absence de filière pour la fabrication des
281 équipements d'EnR et de la compatibilité des projets avec le service public de
282 l'énergie ;
- 283 - les services de l'État : préfecture, DREAL, DDT, autorité environnementale
284 participent à la procédure d'évaluation environnementale et interviennent dans
285 les étapes de participation du public. Ils aident à la recherche du projet de
286 moindre impact environnemental, peuvent mener des études et des expertises
287 complémentaires (en lien avec l'Ademe, l'ANSES, OFB, etc.). Toutefois, ils
288 peuvent manquer de moyens humains ou de temps pour répondre à toutes
289 les demandes et leur expertise est parfois jugée partielle en tant que
290 défenseurs *a priori* des projets économiques, c'est-à-dire créateurs d'emplois ;
- 291 - les accompagnateurs et accompagnatrices de la participation du public : les
292 garantes et garants de la CNDP et les commissaires enquêteurs ou
293 enquêtrices se professionnalisent pour permettre une participation de tous les
294 publics de manière objective et éclairée, et pour assurer le nécessaire
295 continuum entre l'amont et l'aval. Ils restent neutres mais doivent être
296 capables de bien comprendre les enjeux, en ce sens ils peuvent manquer
297 parfois de formation sur ces nouveaux projets de la transition énergétique ;

- 298 - les médias, en plus de leur mission d'information du public qui jouent un rôle
299 de relai et d'amplificateurs d'opinion ;
- 300 - les usagères et usagers professionnels et de loisirs des espaces naturels et
301 du patrimoine: pêcheurs et pêcheuses, chasseurs et chasseuses, acteurs et
302 actrices du tourisme, associations diverses, riveraines et riverains, etc.
303 peuvent avoir des revendications particulières ;
- 304 - les PME, les artisans et les bénéficiaires des retombées économiques et
305 sociales des projets ;
- 306 - la justice : elle tranche les recours administratifs ; le temps de traitement,
307 souvent long, prolonge l'incertitude ;
- 308 - les opposantes et opposants et les partisans et partisanes peuvent réunir une
309 ou plusieurs des parties prenantes ci-dessus. Les opposantes et opposants
310 peuvent l'être soit parce qu'ils défendent d'autres choix politiques, soit parce
311 qu'ils craignent des nuisances. Leurs argumentaires sont souvent
312 homogènes, augmentés des particularités locales (patrimoine bâti, sites
313 classés, espèces protégées, etc.).

314 B - Infrastructures de transition énergétique : une 315 réalité en décalage avec la vision d'une écologie de 316 proximité

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

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



324
325 source : Extrait France du rapport Piketty « Rapport sur les inégalités mondiales 2022 » (traduction CESE)

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

329 2. Des projets décarbonés, nécessaires à la transition 330 écologique, mais qui ne sont pas sans impact

331 La production des EnR n'entraîne pas - ou très peu - d'émissions de GES, même
 332 si les phases de fabrication des équipements, de construction, de maintenance et de
 333 démantèlement ont un impact, y compris dans le recours à des matériaux non
 334 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

335
 336

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

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

342 3. Des difficultés d'objectivation des choix

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

345 Les moyens d'y remédier diffèrent cependant et l'absence de cadrage national
 346 précis qui puisse être décliné dans les territoires ouvre la voie à de multiples débats

347 qui retardent le développement des EnR. Le CESER Hauts de France, dans son avis
348 du 18 janvier 2022²², relève la nécessité de choix clairs de l'État au niveau national
349 afin d'éviter d'avoir à « naviguer à vue » à l'échelon territorial.

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

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

365 4. Des projets sans réel ancrage territorial

366 La gouvernance de la transition énergétique ne prévoit pas de réelle coordination
367 des différents niveaux territoriaux (État, régions, intercommunalités), ni la
368 territorialisation des objectifs nationaux fixés par la PPE et la SNBC, comme souligné
369 par le CESE à plusieurs reprises²³. Les PCAET doivent seulement être compatibles
370 avec le SRADDET et cela ne garantit ni l'atteinte des objectifs régionaux, ni même une
371 optimisation de l'articulation à l'échelle régionale et locale. L'approche des projets est
372 trop « pointilliste », sans vision d'ensemble, au gré d'initiatives souvent purement
373 opportunistes des développeurs placés en situation de vive concurrence.

374 Pour le CESE, cette absence de coordination et de rationalisation des lieux
375 d'implantation envisagés se traduit également par un taux d'échec important des
376 projets. Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, relève ainsi que,
377 « depuis 2020, un tiers des demandes d'autorisation a été refusé, par exemple quand
378 elles présentaient des enjeux de co-visibilité avec des sites remarquables »²⁴. Cela
379 montre que les services instructeurs de l'État prennent en compte les préoccupations
380 environnementales et/ou patrimoniales, ce dont il y a lieu de se réjouir. Mais cela
381 engendre pour les porteurs de projets une déperdition d'énergie ainsi que des coûts,
382 et, du point de vue collectif, une perte d'efficacité globale, car ces projets auraient sans
383 doute pu mieux s'insérer ailleurs et contribuer ainsi plus vite à la transition énergétique.
384 Pour y remédier, et afin que l'échelon local se réapproprie le développement de
385 l'éolien, qu'il puisse davantage en débattre, l'anticiper et l'orienter, le Gouvernement a
386 demandé en juin 2021 aux préfètes et préfets de région de réaliser, en concertation
387 avec les collectivités, une nouvelle cartographie intégrant les enjeux paysagers et de
388 biodiversité, pour diriger les porteurs de projet vers des zones identifiées comme a
389 priori plus favorables afin que l'échelon local se réapproprie le développement de

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

394 La prise en compte des réalités territoriales reste trop souvent insuffisante, alors
395 que, pour le CESE, elle est essentielle pour l'accueil du projet et sa bonne intégration.
396 Un projet ne doit pas, selon le CESER Hauts de France, s'installer « quelque part »
397 mais dans un cadre qui a une population, une histoire, des caractéristiques locales et
398 une vision de son avenir, en veillant à l'équilibre entre préoccupations économiques,
399 sociales et environnementales. Cette prise en compte des réalités locales est
400 essentielle pour faciliter l'acceptation d'un projet d'EnR et éviter le risque de projets
401 hors-sol. Une responsable du projet de parc éolien en mer de Saint-Nazaire, qui devrait
402 être le premier à entrer en service, dix ans après l'attribution de l'appel d'offre, note
403 ainsi la nécessité de prendre le temps d'écouter les besoins du territoire : « *Toute*
404 *mesure d'accompagnement d'un projet naît en effet du contexte et des attentes*
405 *locales* »²⁵. Les maires ne sont par ailleurs, d'après M. Guy Geoffroy, maire de Combs-
406 la-Ville et représentant de l'AMF, pas assez souvent informés et consultés, ni dans le
407 cadre d'une politique énergétique nationale souvent perçue comme « tombant d'en
408 haut », ni par les porteurs de projets²⁶. Toutefois, de premiers progrès ont été faits en
409 ce sens dans le cadre de la loi Climat et résilience puis de la loi 3DS²⁷ : les porteurs
410 de projets devront désormais obligatoirement adresser aux maires de la commune
411 d'implantation et des communes limitrophes le résumé non technique de l'étude
412 d'impact au moins un mois avant le dépôt de la demande d'autorisation et répondre
413 formellement aux observations formulées²⁸.

414 Les motivations des développeurs de projets peuvent apparaître surtout
415 financières : dans nombre de cas, ceux-ci sont spécialisés dans le portage du projet
416 et dans l'obtention de l'autorisation, lesquels requièrent un savoir-faire particulier,
417 mais, une fois l'autorisation obtenue, revendent le projet à des investisseurs ou
418 investisseuses, souvent étrangers²⁹. Dans le cas du parc d'éoliennes en mer de Saint-
419 Brieuc, le groupe privé espagnol Iberdrola s'était dans un premier temps associé à la
420 Caisse des Dépôts, laquelle a ensuite revendu sa part minoritaire à Iberdrola.

421 Les porteurs des projets cherchent à les implanter dans les espaces ruraux, dont
422 la faible densité constitue un atout pour trouver du foncier moins cher et suffisamment
423 éloigné des habitations. Dans nombre de cas, ils démarchent directement des
424 propriétaires fonciers. Mais la majorité de la consommation énergétique concerne les
425 métropoles et les grandes zones urbaines, où se concentrent la majeure partie de la
426 population et des activités économiques. Une partie de la population rurale a alors le
427 sentiment de subir les inconvénients de la transition énergétique avec des projets
428 imposés sans y voir de bénéfices directs.

429 Par ailleurs, comme évoqué dans le point précédent, les retombées économiques
430 locales des EnR restent faibles et en deçà des attentes : les équipements sont souvent
431 fabriqués à l'étranger, et, si la maintenance, réalisée sur place, peut engendrer des
432 emplois, ceux-ci restent peu nombreux. Or cet enjeu est crucial pour leur acceptabilité.
433 Comme le relève M. Xavier Piechaczyk, président du directoire de RTE, les lignes à

434 haute tension peuvent avoir une vocation européenne, nationale et interrégionale,
435 mais sur le plan local, les riverains et riveraines perçoivent davantage les
436 désagréments que l'utilité de l'infrastructure, sans réaliser les bénéfices collectifs de
437 l'interconnexion. Afin d'y remédier, RTE s'attache à consacrer 25 % de ses achats à
438 l'économie locale, notamment en concentrant l'ensemble de ses dépenses de génie
439 civil de gros œuvre sur des entreprises locales³⁰. En outre, l'État demande désormais
440 à RTE, sous le contrôle du préfet ou de la préfète, de reverser dans le cadre du contrat
441 de service public, 10% des investissements engagés aux communes concernées.

442 5. Des projets et des régions qui témoignent de difficultés

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

445 Le projet « Horizeo », prévu sur la commune de Saucats en Gironde, est présenté
446 par ses promoteurs (Engie et Neoen), comme un projet de plate-forme énergétique
447 bas carbone : un parc photovoltaïque de 1GW, un centre de données appartenant à
448 une société américaine, des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur à
449 hydrogène et une surface dédiée à des cultures maraîchères sous les panneaux
450 photovoltaïques. Implanté sur 1 000 hectares aujourd'hui boisés, Horizeo pourrait être
451 le plus grand parc photovoltaïque d'Europe. Il est situé à quelques kilomètres de
452 l'actuel plus grand parc photovoltaïque de France à Cestas (trois fois plus petit).
453 L'électricité produite serait commercialisée en gré à gré à des industriels et,
454 éventuellement, à des collectivités ou à des particuliers³¹. Ce projet entre, selon le
455 CESER Nouvelle Aquitaine, en contradiction avec les objectifs de réduction de
456 l'artificialisation des sols du SRADDET adopté en 2019 par la Région. Le CESER a
457 donc, tout en saluant le rôle de la CNDP dans l'animation du débat public, demandé
458 que ce projet fasse l'objet d'un moratoire³². La CGT a également organisé son propre
459 débat public, labellisé par la CNDP, pour aborder les points particuliers de l'emploi, de
460 la filière industrielle et du modèle économique de ce projet.

461 Le projet d'éoliennes en baie de Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) fait lui aussi l'objet
462 de vives oppositions après un début prometteur ; il est l'un des 5 lots de l'appel d'offres
463 lancé en 2011 par la ministre chargée de l'Écologie et le ministre délégué en charge
464 de l'Industrie (62 éoliennes sur 104 km² du domaine public maritime). L'appel d'offres
465 a été remporté par la société Éolien maritime SAS (contrôlée à 50/50 par EDF et par
466 le groupe canadien Enbridge) mais son concurrent Ailes marines (alors contrôlée à
467 30 % par la Caisse des Dépôts et à 70 % par le groupe espagnol Iberdrola, qui est
468 depuis monté à 100 % du capital) est devenu attributaire du lot. L'arrêté autorisant
469 Ailes marines à exploiter le parc a été pris et publié par le ministre Éric Besson en avril
470 2012, avant le 2^{ème} tour de la présidentielle³³, avant même le débat public, les études
471 d'impact et l'enquête publique. Le Conseil d'État a conclu en 2019 à l'irrégularité de la
472 procédure ; toutefois, Ailes marines-Iberdrola a conservé la concession, les
473 oppositions au projet restent très fortes et sont devenues un enjeu politique depuis la
474 campagne des élections régionales de 2021.

475 Lancés par le même appel d'offre de 2011, les trois parcs d'éoliennes en mer de
476 Saint-Nazaire, Courseulles et Fécamp, assez similaires, n'ont pas suscité le même

477 degré de difficultés³⁴. Un travail d'écoute des acteurs et actrices locaux (en premier
478 lieu les pêcheurs) et d'analyse du contexte y a eu lieu dès 2008, en amont des débats
479 publics.

480 La Macro-zone Sud Atlantique identifiée au large d'Oléron pour l'implantation de
481 2 parcs éoliens offshore a fait l'objet d'un débat public préalable jusqu'au 28 février
482 2022. La localisation et les caractéristiques techniques précises du premier parc seront
483 à fixer dans le cadre d'un premier appel d'offres que l'État passerait en 2022. Localisé
484 « au cœur d'un vaste secteur dont la riche biodiversité a justifié la désignation en tant
485 que site Natura 2000 au titre des directives européennes « Oiseaux » et « Habitat », il
486 entre en conflit avec la vocation de cette zone » et le CESER de Nouvelle Aquitaine a
487 là aussi demandé un moratoire.

488 Les projets de méthanisation, notamment de très grande taille, peuvent faire l'objet
489 d'oppositions locales fortes. Un exemple emblématique est celui de la « ferme des
490 1000 vaches ». Ouverte en 2014 à Drucat (Somme), elle avait obtenu l'autorisation
491 d'exploiter 500 têtes au maximum mais s'en était affranchie. Fin 2019, une décision
492 de justice obligeait l'exploitant à réduire son cheptel à 500 bovins, et l'activité laitière a
493 cessé en 2021³⁵. D'autres projets de « super-méthaniseurs » associant un grand
494 nombre d'exploitations font l'objet d'oppositions. Contrairement à l'Allemagne et aux
495 Pays-Bas, où l'élevage intensif et les cultures dédiées sont bien loin de l'économie
496 circulaire vertueuse et où la production agricole ne serait plus qu'un sous-produit de
497 celle des effluents³⁶.

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

500 La région Hauts de France a connu depuis 2010 un essor prononcé de la
501 production d'énergie éolienne, qui y a plus que triplé. La région Hauts de France est
502 ainsi la première de l'hexagone, avec plus de 2000 éoliennes installées au 18 mars
503 2021³⁷. Ce développement a suscité des oppositions sur le terrain. Dans le projet de
504 SRADDET arrêté le 31 janvier 2019, le Conseil régional considérait que « le
505 développement non maîtrisé de l'éolien a progressivement conduit à un phénomène
506 de saturation » et prévoyait d'introduire un moratoire sur l'éolien dans la région
507 jusqu'en 2031, ainsi que d'atteindre 17 % d'EnR en 2030³⁸. L'avis de l'Autorité
508 environnementale sur le projet de SRADDET relevait que, si l'éolien terrestre est
509 particulièrement développé en Hauts-de-France, « la contribution totale de la région,
510 en incluant toutes les énergies renouvelables, reste significativement inférieure à la
511 contribution moyenne des autres régions »³⁹. Le CESER Hauts de France appelait la
512 région à cadrer le développement d'un mix énergétique renouvelable à hauteur
513 minimum de 32 % en 2030 conformément à l'objectif national et notait que « ce
514 développement doit s'appuyer sur toutes les EnR, dans un souci de continuité de
515 production et d'une territorialisation équilibrée (...). Plutôt que de stopper l'éolien
516 terrestre, le CESER considère que le SRADDET doit permettre le rééquilibrage
517 territorial de cette énergie »⁴⁰.

518 De même, lors du déplacement à Trans-sur-Erdre, l'une des associations
519 rencontrées s'opposait à l'installation de nouvelles éoliennes en mettant en avant
520 celles déjà existantes⁴¹. Et dans le village de Bessans, en Tarn-et-Garonne, c'est le

521 projet d'implanter une troisième centrale solaire qui a suscité l'opposition du maire et
522 d'une partie de la population⁴².

523 Dans les Outre-mer et les autres zones non interconnectées (ZNI) françaises, qui
524 n'ont d'autre option que l'autonomie régionale, l'obligation de gérer des réseaux de
525 petite taille crée de fortes contraintes, qui entraînent des coûts de production bien plus
526 élevés qu'ailleurs : selon la CRE, ils atteignent 256€/MWh en moyenne en 2019 (de
527 200 pour la Corse à plus de 500 pour Saint-Pierre et Miquelon et plus de 400 pour les
528 îles bretonnes), contre 43,8 €/MWh dans l'hexagone selon le calcul de la Cour des
529 Comptes. Le principe de la péréquation garantit le même tarif au client final que dans
530 l'hexagone, pour un coût annuel aux contribuables de 2,1 Mds€ en 2019. Pour autant,
531 le mix énergétique des ZNI repose encore très largement sur les énergies pilotables
532 fossiles (voir graphique CRE en annexe). La Corse doit son mix bien moins fossile que
533 les autres ZNI, en partie, à son interconnexion partielle.

534 Analyser la réalité de la saturation en matière d'EnR est complexe, s'agissant plus
535 de l'expression d'un sentiment que d'une notion scientifique ou juridique. D'après un
536 sondage Harris Interactive pour le ministère de la Transition écologique, cet effet de
537 saturation ne serait pas constaté à l'échelle régionale : « 71 % des Français sont
538 favorables au développement de l'énergie éolienne, avec des taux plus élevés dans
539 les régions où l'éolien est déjà développé (76 % dans les Hauts-de-France et 74 %
540 dans le Grand Est) »⁴³. La commune de Saint-Georges-sur-Arnon, dans l'Indre, où 14
541 éoliennes terrestres étaient déjà implantées, et où un autre parc de neuf éoliennes
542 vient d'être inauguré, sans compter celles de villages alentour, en est l'illustration. La
543 nature des projets, la manière dont ils sont menés et les territoires concernés entrent
544 aussi en ligne de compte.

545 Les porteurs de projets regrettent pour leur part le temps d'instruction des projets
546 libres de tout recours. Celui-ci s'est en effet fortement allongé au fil des années avec
547 la montée progressive d'oppositions qui sont de plus en plus prégnantes et, on le verra
548 *infra*, se traduisent par des recours en nombre croissant, qui retardent les projets⁴⁴.

549 L'instruction des dossiers est de même ralentie, en raison du manque de moyens
550 des services de l'État et des DREAL, dont les effectifs ont été réduits au fil des
551 réformes successives, notamment depuis la Révision Générale des Politiques
552 Publiques (RGPP) et des réorganisations des services au niveau central et
553 déconcentré. Se posent aussi des problèmes d'évolution des compétences des
554 services instructeurs et de frontières de compétences liées à la décentralisation⁴⁵, les
555 mouvements de déconcentration ou de réduction d'activités n'ayant pas toujours été
556 coordonnés⁴⁶. L'instruction par les services de l'État est aussi entravée par le
557 raccourcissement des délais et par l'effet des avis tacites (sans observations rendues).
558 Selon le rapport de mars 2019 du CGEDD, le taux d'avis tacites des missions
559 régionales d'autorité environnementale (MRAe) est de 35 % en 2018 en moyenne (et,
560 selon les années, de 50 à 80% en Bretagne). En audition, les représentants CGT⁴⁷ du
561 MTE soulignent que les moyens ne sont pas concertés avec les organisations
562 syndicales, ni avec les agentes et agents, et qu'aucune étude n'évalue l'impact des
563 baisses d'effectif sur le service rendu aux usagères et usagers. Le cadrage préalable,
564 qui vise à accompagner les porteurs de projets le plus en amont possible, est très

565 consommateur de temps, ce qui réduit par ailleurs le temps dévolu à l'instruction des
566 dossiers.

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

570 Diverses mesures ont visé à accélérer les procédures et les délais : le seuil pour
571 les équipements industriels entrant dans le champ de compétences de la CNDP (art.
572 L. 121-8) a été relevé, passant à 300 millions€ (il était de 150 millions€ avant le
573 31 juillet 2021). Dans le domaine de l'évaluation environnementale, les états généraux
574 du droit de l'environnement avaient débouché sur un ensemble d'ordonnances en
575 2016 et 2017, pour favoriser une appréhension globale des incidences des projets.
576 Des réformes adoptées depuis ces ordonnances ont rendu plus complexes les
577 processus d'autorisation et éloignent de nouveau la France de la conformité aux
578 directives « projets » et « plans/programmes ». Le délai imparti à l'Autorité
579 environnementale pour rendre ses avis a été réduit, passant de 3 à 2 mois⁴⁸, alors qu'il
580 s'agit de projets dont l'adoption prendra plusieurs années et portés parfois depuis plus
581 de dix ans. Les délais de participation du public ou de l'évaluation environnementale
582 ne sont pas les plus importants dans le calendrier des projets. De manière paradoxale,
583 les différentes étapes de simplification (loi ASAP⁴⁹, ESSOC⁵⁰...) ont augmenté les
584 éléments réglementaires à prendre en compte. La multiplication des régimes
585 dérogatoires a aussi augmenté la complexité et diminué la visibilité.

586 Une autre difficulté soulevée par les porteurs de projets est l'instabilité des règles
587 du jeu économique, susceptible de modifier la rentabilité des projets engagés.
588 Conformément à la politique de lutte contre le changement climatique et de transition
589 énergétique⁵¹, les EnR électriques ont bénéficié d'avantages divers, notamment
590 fiscaux et de subventions d'exploitation *via* des obligations d'achat et des mécanismes
591 de compensation. Mais les tarifs initiaux très attractifs décidés par le Gouvernement et
592 la forte baisse du prix des équipements éoliens et solaires ont considérablement accru
593 la rentabilité de ces installations et suscité une inflation du nombre de projets à
594 raccorder au réseau public d'électricité, au-delà des objectifs fixés par le Grenelle pour
595 2012 dans le cas du photovoltaïque. L'impact sur les finances publiques a alors conduit
596 le Gouvernement à modifier le cadre de soutien pour le photovoltaïque durant l'année
597 2010, avec des réductions successives de tarifs⁵². Les parcs éoliens en mer ont aussi,
598 pour les mêmes raisons, connu des révisions tarifaires afin de limiter les effets
599 d'aubaine.

600 C - Une dynamique très ralentie

601 1. Une montée des oppositions

602 La production primaire d'EnR, à peu près stable jusqu'au milieu des années 2000,
603 s'est ensuite fortement accrue en France, progressant de 70 % depuis 2005. Cela tient
604 principalement au développement de l'éolien, des pompes à chaleur et des
605 biocarburants, ces trois filières représentant plus de 30 % de la production primaire
606 d'énergies renouvelables en France en 2020 (6 % en 2005)⁵³.

607 Ce développement des EnR a bénéficié à ses débuts d'un accueil favorable dans
608 l'opinion, même si des associations, notamment contre l'éolien terrestre, sont créées
609 dès le début des années 2000⁵⁴.

610 Mais le déploiement accru des infrastructures d'EnR a suscité, avec les premiers
611 retours d'expérience, une montée des oppositions locales⁵⁵, notamment dans les
612 espaces ruraux, où la création d'infrastructures énergétiques est favorisée par la
613 moindre densité de population et la production d'effluents agricoles que la
614 méthanisation peut valoriser. Ces oppositions et les recours qui se sont multipliés
615 contre des projets, notamment éoliens, ont progressivement, à partir du milieu des
616 années 2010, ralenti leur dynamique⁵⁶.

617 Sur le plan géographique, les territoires où s'expriment ces oppositions selon
618 certains sont pour partie les mêmes que ceux, surtout périurbains et ruraux, où est
619 apparu en 2018 le Mouvement des gilets jaunes. Ce mouvement est né pour partie en
620 réaction aux difficultés de déplacement et au renchérissement de son coût imputable
621 à la hausse des prix des carburants intégrant celle de la taxe carbone, sans
622 accompagnement suffisant, dans ces espaces peu denses où la voiture individuelle
623 est le principal moyen de locomotion, en l'absence d'alternative⁵⁷.

624 Ainsi, le parc français ne compte au 30 septembre 2021 que 18,5 GW d'éolien
625 terrestre et 12,3 GW de solaire, soit respectivement 76,6 % et 60,6 % des objectifs
626 2023 de la PPE. Début 2022⁵⁸, aucun projet éolien en mer, plus de 10 ans après le
627 lancement du premier appel d'offres, n'a encore été mis en service. Les difficultés sont
628 nettement moindres en matière de méthanisation, même si les sujets de tension,
629 d'abord limités, se sont amplifiés depuis 5 à 10 ans : les points en débat intègrent un
630 nombre croissant de thématiques⁵⁹ mais donnent lieu à des recours moins
631 systématiques que l'éolien et retardent moins, en moyenne, les projets⁶⁰.

632 L'Union française de l'électricité (UFE) souligne l'important taux de chute (non
633 réalisation) des projets lauréats dans le cadre des appels d'offres pour la production
634 d'électricité d'origine renouvelable. Ces taux de chute atteindraient dans la période
635 récente, selon la CRE, de l'ordre de 30 à 40 %⁶¹ en raison d'abandons de projets, de
636 retraits d'autorisation, etc.⁶².

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

639 2. Des dimensions psychologiques et sociologiques qui se 640 nourrissent de la perte de confiance

641 Selon les sociologues : « *Le changement tend par nature à susciter de*
642 *l'inquiétude*⁶³ ». Les projets d'infrastructure énergétique, très visibles, modifient
643 l'équilibre antérieur d'un territoire, son paysage, son architecture. Il est donc logique
644 que, dans la population résidente, des gens se sentent perdants face à cette
645 modification qui peut engendrer des pertes d'aménités réelles en termes de paysage
646 ou de calme.

647 S'y ajoutent des biais de perception et une dimension irrationnelle qui favorisent
648 une amplification des nuisances attendues. Ainsi, en matière de méthanisation, selon
649 Hervé Flanquart, la peur du risque d'explosion, souvent prégnante avant l'installation,
650 disparaît presque totalement après⁶⁴. De plus, l'effet dit « *nocebo* » veut que, rien qu'à
651 l'idée de se représenter un danger, une personne va réellement ressentir un mal-
652 être⁶⁵. Le sociologue américain William Isaac Thomas explicite ce phénomène de la
653 façon suivante : « *Si les hommes définissent des situations comme réelles, alors elles*
654 *sont réelles dans leurs conséquences* ». ⁶⁶. Quand un argument apparu dans l'arène
655 publique y trouve un écho, il faut en tenir compte, qu'il soit fondé ou infondé.

656 Les dissonances cognitives entre les convictions générales d'une personne et son
657 comportement individuel lié à ses intérêts particuliers, se traduisent notamment par
658 l'effet NIMBY déjà évoqué (cf §C plus haut). Opérer une montée en généralité de ses
659 intérêts propres est l'une des manières de réduire la tension qu'elles engendrent. Ainsi,
660 une personne convaincue de la nécessité de la transition énergétique mais opposée à
661 un projet d'EnR proche de son lieu de vie peut mettre en avant, tout en défendant aussi
662 ses intérêts propres, des causes plus générales, comme par exemple, en matière
663 d'éoliennes, les problèmes posés par le recyclage des pales ou leurs effets sur les
664 chauves-souris ou les oiseaux... ce qui ne signifie pas que ces arguments généraux
665 ne soient pas invoqués de bonne foi. À titre d'illustration, la prise de conscience de la
666 présence de balbuzards pêcheurs, jusque-là méconnue, sur le site où était prévue
667 l'implantation d'éoliennes terrestres, près de Trans-sur-Erdre, invoquée à bon droit par
668 une association, lui a permis d'obtenir de la préfecture un refus du projet⁶⁷.

669 D'autres acronymes sont apparus pour décrire des positions plus radicales, comme
670 le syndrome BANANA (« *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything : ne*
671 *construisez rien, nulle part, à proximité de rien* »), « *souvent employé pour critiquer*
672 *l'opposition de groupes de pression à toute forme d'aménagement* »⁶⁸ ou sa variante
673 NINA (« *Ni Ici Ni Ailleurs* »). L'opposition ne porte plus seulement sur l'opportunité du
674 lieu choisi au regard d'un intérêt individuel, comme pour le NYMBISME, mais sur la
675 conception même du progrès, des modes de croissance et/ou du partage des
676 richesses : « *La préservation et la conservation font désormais partie des stratégies*
677 *de développement et d'un progrès qu'on envisageait autrefois exclusivement à travers*
678 *l'industrialisation et la transformation des territoires* »⁶⁹.

679 Les relations entre porteurs de projets d'EnR et opposantes et opposants tendent
680 souvent à se durcir localement, avec des clivages de plus en plus marqués et parfois
681 des dérives⁷⁰. Ces oppositions accrues reflètent sans doute les fractures au sein de
682 notre société⁷¹.

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

686 3. Un sentiment de relégation des populations concernées

687 Tant les auditions conduites par le CESE que la visite de terrain à Trans-sur-Erdre
688 ont confirmé que le sentiment de relégation détériorait l'acceptabilité. Le maire a
689 mentionné qu'il s'agissait d'une zone de forte expansion de population, avec des

690 résidentes et résidents de longue date et de nouveaux arrivantes et arrivants
691 modestes : « *Le sentiment de déclassement se rajoute* ». Le militant d'une association
692 s'opposant aux parcs éoliens a ajouté « *il ne faut pas nous prendre pour des*
693 *demeurés, dans les campagnes* ».

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

696 - par certains paradoxes réglementaires qui donnent un sentiment d'injustice, à
697 la fois à des particuliers (« *On peut m'interdire de mettre un velux sur ma*
698 *maison au motif qu'elle est en pierre... et on met une éolienne de 180m de*
699 *haut à 1 km de chez moi : on n'est pas tous égaux !* ») et à des élus et élus
700 locaux (« *Au bord d'un lac en site classé, planter un poteau « interdit de nourrir*
701 *les canards* » est impossible. Et je vois fleurir des parcs éoliens sur des terrains
702 *n'appartenant pas à la commune, pour lesquels je n'ai pas été prévenu* »).

703 - par des situations où la population n'a pas eu le moyen de se faire entendre
704 (en amont ou en aval du projet), et ne reçoit pas de réponse à ses questions.
705 Ainsi, le CESE a pu constater des travaux de démolition d'un parc éolien qui
706 venait juste d'être érigé (site du Mont-Friloux, à Trans-sur-Erdre, développé
707 par l'allemand Windstrom); selon l'information recueillie par le maire,
708 l'explication viendrait d'un « *défaut constaté dans la sécurité des socles* »,
709 mais il ne dispose pas de précision sur la reconstruction ultérieure des 2 mats
710 démontés. Sur place, aucun affichage n'explique les raisons ni le planning de
711 ce chantier bruyant, ni ne donne les coordonnées d'un interlocuteur ou
712 interlocutrice. Les riveraines et riverains s'inquiètent notamment de
713 l'évacuation des gravats de béton. Même constat à La Souterraine, dans la
714 Creuse : après la chute d'une pale d'éolienne à Saint-Agnant-de-Versillat
715 (parc développé en 2013 par l'espagnol Gamesa et exploité par l'italien
716 Epuron), aucune information n'est affichée sur le site (à part le numéro des
717 pompiers en cas d'urgence). Aucun chantier de réparation n'est en cours et
718 les éoliennes du même champ continuent de fonctionner. De nombreux
719 exemples de ce type sont rapportés par les associations telles Vent de
720 Colère !⁷².

721 - par le déséquilibre entre les externalités négatives des projets et les bénéfiques
722 collectifs qu'en retire la population riveraine. Ce déséquilibre mobilise d'autant
723 plus les oppositions lorsque la participation du public a été tardive, limitée à
724 des points mineurs et n'a pas abordé l'opportunité même des projets ou la
725 façon de minimiser les nuisances aux riveraines et riverains et à
726 l'environnement. L'intérêt local est souvent jugé insuffisant dans le cas de
727 projets portés par des développeurs et maîtres d'ouvrage privés (leur
728 nationalité est de nature à renforcer la critique du manque d'ancrage local),
729 sur des terrains privés (avec des recettes dont ne bénéficie que le propriétaire
730 foncier), sans retombées locales pour la construction ou la maintenance. Dans
731 son avis et rapport sur les effets des parcs éoliens sur la santé⁷³, l'ANSES
732 examine l'effet NOCEBO, et va jusqu'à souligner que, en partie : « *l'injustice*
733 *environnementale ressentie par les riverains [...] pourrait expliquer les effets*
734 *sanitaires associés à ce ressenti. Cette injustice est définie par une asymétrie*

735 *entre les impacts négatifs (sonores et/ou visuels) subis localement par certains*
736 *riverains et la distribution des gains économiques et environnementaux à*
737 *d'autres ». Dans ce contexte, une mesure telle que l'instauration d'un « Fonds*
738 *pour le patrimoine »⁷⁴ est une réponse intéressante mais partielle et*
739 *insuffisante à cette demande des riveraines et riverains. À l'inverse,*
740 *l'importance des retombées fiscales et des emplois a contribué à l'acceptation*
741 *des centrales nucléaires, au risque de créer une dépendance pour les*
742 *territoires concernés⁷⁵.*

743 - *par la complexité des documents présentés lors de la consultation publique.*
744 *Le rapport établi pour l'ADEME Pays de la Loire par deux psychologues⁷⁶*
745 *observe que « le volume et la technicité des informations du dossier ICPE,*
746 *l'urgence qui accompagne la procédure de consultation (4 semaines) et*
747 *l'intrusion d'acteurs externes dans le processus (préfecture, parties*
748 *prenantes...) peuvent susciter la méfiance de la population locale ainsi qu'une*
749 *réticence des élus à s'emparer d'un sujet technique et brûlant ». Ceci est de*
750 *nature à favoriser la propagation d'idées reçues, de fausses informations, et*
751 *la défiance. Cette situation est aggravée par la mise de côté de l'expertise*
752 *d'usage dont disposent les riverains, qui se confronte parfois à l'expertise*
753 *technique au lieu de l'enrichir. Or la prise en compte des silencieux, absents*
754 *des arènes de consultation, est soulignée par le sociologue Hervé Flanquart.*

755 4. Une transition « désirée mais pas désirable »

756 Le monde « actuel », sa dynamique d'évolution et ses impacts sociaux ne sont pas
757 durables, aux sens étymologique et écologique : le constat n'est pas nouveau. Le
758 CESE l'exprimait dans l'avis⁷⁷ projet de loi « *climat résilience* » : « *la France peine à*
759 *aller plus loin dans ses objectifs climatiques faute d'une remise en cause fondamentale*
760 *du modèle de croissance des dernières décennies, qui a montré ses limites sociales*
761 *et écologiques ». La transition « désirée », comme tendent à le montrer certaines*
762 *enquêtes⁷⁸, n'est cependant pas spontanément « désirable », car elle implique des*
763 *changements profonds de nos imaginaires et de nos modes de vie : « Les décisions à*
764 *prendre en ce domaine ne sont pas toujours simples ni facilement acceptables.*
765 *L'intérêt général de la politique climatique, incontesté dans sa nature et ses objectifs,*
766 *n'est en effet pas déductible pour autant de l'addition des visions particulières de*
767 *chaque personne ou de chaque organisme ». Dit autrement par le syndicaliste Jean-*
768 *Noël Saussoi⁷⁹, « Un projet peut être bon dans sa finalité mais dans les moyens, le*
769 *lieu, l'ampleur, la temporalité de sa mise en œuvre, il peut être mauvais ».*

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

779 avec les travaux scientifiques (sciences physiques, climatiques, sociales, etc...) et
780 productions culturelles et artistiques s'emparant de ces sujets.

781 Un habitant de Trans-sur-Erdre, riverain d'un parc éolien et membre d'une
782 association d'opposants, l'exprimait très clairement : « *Je ne pensais pas, étant natif*
783 *d'ici, que mon cadre de vie serait autant transformé*⁸⁰ ». « *L'imaginaire romantique* »,
784 évoqué par M. Pierre Veltz, d'une transition écologique fondée sur la nature, le confort
785 et l'innovation se heurte à une réalité industrielle.

786 5. Peu d'acteurs mobilisés mais une inquiétude diffuse

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

789 M. Jean-Louis Bal, président du SER a fait en audition état d'un sondage mené
790 pour le SER par l'IFOP, selon lequel 87 % des Françaises et Français jugent utile
791 d'amplifier le développement des EnR pour lutter contre le changement climatique et
792 « 64 % des Français (et 74 % des 18-25 ans) ont une image positive de l'éolien »⁸¹.

793 M. Daniel Steinbach, président de l'association Vent de Colère !, citait pour sa part
794 un autre sondage IFOP, d'après lequel « 56 % des Français sont opposés à un
795 investissement massif dans l'éolien »⁸². Il notait que, si, dans les sondages menés à
796 l'échelle nationale ou régionale, la majorité des personnes consultées ne réside pas à
797 proximité d'une infrastructure d'EnR « dans les consultations locales, dans les rares
798 cas où les riverains ont été consultés démocratiquement, le non l'emporte le plus
799 souvent avec plus de 70% des voix »⁸³.

800 Ces sondages aux résultats contrastés pourraient laisser penser que le nombre
801 d'acteurs et actrices engagés est considérable et la mobilisation forte, *a fortiori* quand
802 des intérêts locaux de proximité sont en jeu sur le terrain. Mais le nombre de personnes
803 réellement anti ou pro reste en général, sur le plan local, très limité.

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

818 Lors de la phase d'enquête publique, des permanences sont organisées par la ou
819 le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, qui joue un rôle d'interface
820 pour expliquer le dossier, permet au public de poser une observation, y compris pour

821 les personnes en situation d'illettrisme ou de handicap. Mais, malgré ces outils,
822 certaines enquêtes suscitent peu de participation⁸⁴, comme le note Mme Marie-Céline
823 Battesti, présidente de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs et
824 enquêtrices. Par ailleurs, les enquêtes publiques peuvent être partiellement ou
825 totalement dématérialisées et le public peut donner son avis *via* une plateforme
826 numérique, là encore s'il en a connaissance. Rappelons toutefois qu'en France, 17 %
827 de la population est touchée par l'illectronisme⁸⁵. Par ailleurs, les enquêtes en ligne
828 peuvent se trouver en décalage avec les méthodes d'information "traditionnelles" des
829 résidents, 71 % s'informant principalement *via* le magazine papier de la collectivité.
830 (voire par le bouche à oreille pendant la période de crise sanitaire⁸⁶). En l'absence de
831 ces dispositifs, le rôle des élus et élus locaux et de la mairie est d'autant plus
832 essentiel, et ce plus encore dans les communes rurales, où l'interconnaissance et la
833 proximité avec le ou la maire est plus grande, et la couverture internet parfois absente
834 ou de moindre qualité. C'est à la mairie que les personnes intéressées viennent en
835 priorité rechercher l'information, de manière complémentaire à la presse, à internet et
836 aux réseaux sociaux, ainsi qu'échanger. Mais, même ainsi, la plupart des personnes
837 résidentes restent le plus souvent « ni très opposées, ni très positionnées », selon le
838 mot en audition de Mme Chantal Jouanno, présidente de la CNDP.

839 Les « pros » regroupent les porteurs de projets et les personnes qui y ont un intérêt
840 (propriétaires du terrain, résidents ayant eu la possibilité financière d'investir dans le
841 projet), auxquels peuvent s'ajouter des convaincus et convaincues, soucieux de
842 promouvoir la transition énergétique. Par exemple, des projets sont portés par des
843 citoyennes et citoyens et accompagnés par des associations dédiées (CLER,
844 AMORCE, Énergie Partagée, etc.)

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

853 Ce phénomène apparaît aussi, à moindre titre, en matière de méthanisation, pour
854 laquelle l'opposition formalisée est souvent, selon France gaz renouvelables (FGR), le
855 fait de quelques personnes seulement par projet. L'association collectif scientifique
856 national méthanisation raisonnée (CSNM) intervient d'ailleurs pour accompagner les
857 riverains d'un projet afin de structurer leurs actions. Les formes d'oppositions varient,
858 avec des recours de tiers, des articles de presse ou sur les réseaux sociaux, ainsi que
859 des pétitions. À deux reprises, des pétitions ont été mises en ligne contre des projets
860 locaux, les signataires provenant de toute la France⁸⁷.

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

865 En Allemagne, de l'ordre de 3 % seulement de la population seraient opposés
866 activement aux EnR. Plus de 70 % de la population y seraient favorables de façon
867 passive, 7 % de façon active. 10 % ne seraient pas convaincus et 10 % autres plutôt
868 contre mais sans être activement contre⁸⁸.

869 D - Une impression de flou qui nourrit légitimement 870 des inquiétudes

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

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

885 Les argumentaires proposés par les associations anti-éoliennes comme Vent de
886 colère⁸⁹, pour leur part, mélangent des questions légitimes à l'échelle des projets et
887 des interrogations relevant d'autres échelles pour lesquelles les éléments de réponse
888 sont absents, incomplets ou mis en doute. Ainsi, dans une lettre ouverte d'avril 2021,
889 cette association présente ses craintes sur la préservation du cadre de vie, la valeur
890 des biens immobiliers, la santé des habitantes et habitants et des animaux, l'intérêt
891 des énergies intermittentes par rapports aux énergies pilotables et sur les méthodes
892 et pressions des promoteurs d'éoliennes.

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

905 **Un grand flou sur la légitimité des projets et sur le partage équitable de**
906 **l'effort demandé** (entre territoires, entre citoyens, entre citoyens et activités

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

920 **Un grand flou sur les modes de vie de la transition réussie** : cet aspect est le
921 grand angle mort de la transition énergétique. Jusqu'alors, la SNBC abordait peu
922 l'évolution des modes de vie, ce qui semble évoluer dans les travaux préparatoires de
923 la nouvelle SNBC⁹⁰. Face aux évolutions des coûts de l'énergie ou des paysages,
924 une partie de la population ressent une diminution de sa qualité de vie. Les récents
925 scénarios proposés par l'Ademe décrivent ce que pourraient être ces modes de vie en
926 fonction de choix collectifs restant à déterminer (plus ou moins de sobriété, plus ou
927 moins d'espoir dans l'innovation, etc.).

928 **Un grand flou sur la prise en compte des paysages** : systématiquement mis en
929 avant en opposition aux éoliennes (terrestres ou marines), l'enjeu des paysages est
930 absent des documents de planification et d'urbanisme, les paysagistes ne sont
931 associés qu'à la marge aux réflexions. La réglementation patrimoniale protège certains
932 sites classés, mais cette protection est parfois toute relative face au gigantisme des
933 installations. Pourtant, la France a une politique et une loi sur les paysages depuis
934 1906 confortée par la loi sur les Sites de 1930 et par la signature de la Convention
935 Européenne sur le paysage en 2000⁹¹.

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

943 **Un grand flou sur les « territoires à énergie positive » ou autre promesse**
944 **d'autonomie énergétique** : les concertations initiées volontairement par certains
945 territoires ayant l'ambition de devenir « à énergie positive⁹² » ou « autonomes
946 énergétiquement » ont permis une montée en connaissance des élues et élus et des
947 citoyennes et citoyens et une réflexion utile sur le volet de l'offre énergétique et sur
948 celui de la consommation énergétique, donc de la sobriété. Mais ce calcul est fait en
949 comparant l'offre et la demande sur une année et non pas en temps réel, ce qui rend
950 indispensable l'interconnexion. Pour autant, certains citoyennes et citoyens ont alors

951 pu penser que cette « autonomie » ou cette production excédentaire pourrait leur
952 conférer des avantages particuliers comme une énergie locale à tarif préférentiel, ou
953 que la consommation considérée doit être celle du territoire de production et non celle
954 de la consommation moyenne du pays ramenée au territoire. Il faut réaffirmer la force
955 des solidarités y compris au niveau énergétique, car un territoire à énergie positive le
956 sera parfois, peut-être même souvent, mais probablement jamais en permanence, ou
957 sinon à un coût sans commune mesure avec celui résultant du foisonnement et de la
958 mutualisation que permet l'interconnexion avec le réseau national et européen. La
959 notion de territoire doit ainsi être interrogée à différentes échelles et un pilotage national
960 est nécessaire pour équilibrer en permanence⁹³ la production et la consommation aux
961 niveaux régional, national, européen. L'absence de planification opérationnelle
962 empêche de partager avec les citoyennes et citoyens les objectifs cohérents avec la
963 trajectoire nationale, et la prévisibilité du nombre d'installations qui pourraient être
964 construites au bout du compte dans un environnement donné. Il y a parfois confusion
965 entre boucle locale collective d'autoconsommation, qui nécessite d'importants
966 investissements dans un contexte réglementaire et technique cadré, et consommation
967 de l'énergie produite localement (l'électron « local » ne repose pas toujours sur une
968 réalité technique). Des innovations comme les réseaux électriques intelligents⁹⁴
969 semblent prometteuses pour lisser l'intermittence des EnR et sont à un stade
970 expérimental.

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

986 **Un grand flou sur la place des élus et élus et sur le lien de confiance avec**
987 **les institutions** : les élus et élus de proximité sont souvent pris en tenaille entre des
988 projets sur lesquels ils ne sont pas consultés et des concitoyennes et concitoyens qui
989 se tournent vers eux pour trouver des réponses à leurs inquiétudes. À ces niveaux, le
990 lien de confiance avec les institutions semble distendu. Certains citoyennes et citoyens
991 mettent en doute l'impartialité de l'expertise publique (RTE, Ademe, ANSES...) suspectée
992 d'être le bras armé d'un projet national décidé sans eux, et s'interrogent sur
993 la probité des opérateurs et des prises de décisions nationales ou territoriales
994 (exemple du parc éolien off-shore de Saint-Brieuc). La prise en considération de
995 certaines revendications par la puissance publique semble davantage répondre à un

996 rapport de force professionnel ou médiatique qu'à une réalité des impacts. Ainsi, le
997 projet de « fonds du patrimoine naturel et culturel », doté de 30 à 40 millions d'euros
998 par an par la filière éolienne, semble reconnaître la légitimité d'un préjudice qui devrait
999 être évité par les zones d'exclusion d'implantations d'éoliennes autour des sites
1000 classés pour le patrimoine, soit réduit au minimum et compensé *via* la démarche ERC
1001 de la procédure d'évaluation environnementale.

1002 En mer, les pêcheurs professionnels peuvent être indemnisés de gré à gré par les
1003 porteurs de projets pendant la construction de parcs éoliens en raison du manque à
1004 gagner lié à la soustraction de territoires de pêche à leur activité. Les comités des
1005 pêches bénéficient aussi de 35 % de la taxe appliquée à la production d'électricité en
1006 mer et les communes en co-visibilité de 50%. Seuls 10 % sont affectés à la meilleure
1007 connaissance et prise en compte de l'environnement marin *via* l'OFB. Ces dispositifs
1008 interrogent les parties prenantes qui observent que la mer est un domaine public.

1009 La verticalité des décisions, parfois renforcée au prétexte de l'urgence (climatique,
1010 sanitaire...), ressentie par les élus et élus de proximité, les associations et les
1011 citoyennes et citoyens a généré un climat de défiance et a incité à faire remonter les
1012 revendications au plus haut niveau comme seule possibilité d'obtenir gain de cause.
1013 L'asymétrie entre la décentralisation annoncée et la centralisation ressentie pose des
1014 difficultés. Enfin, il y a un manque d'objectivation des décisions locales ou territoriales,
1015 qui sont rarement inscrites dans les PCAET, les SCoT et les PLU. Si tel était le cas,
1016 les porteurs de projets, les parties prenantes et les juges pourraient se référer à des
1017 décisions opposables. En l'absence, les juges prennent des décisions qui peuvent être
1018 éloignées du soutien local réel. De même, les juges peuvent reconnaître des
1019 préjudices⁹⁵ (sur la santé avec le syndrome éolien, sur la valeur des biens
1020 immobiliers...) qui ne sont pas encore confirmés par les connaissances scientifiques
1021 ou les données statistiques.

1022 **Un grand flou dans les données accessibles** : il n'existe pas de données
1023 consolidées facilement accessibles au niveau national sur le nombre de projets EnR
1024 construits, en cours d'instruction, en recours contentieux et pour quelle raison, en
1025 panne, démantelés, avec des liens vers les études d'impact ou les prescriptions
1026 environnementales correspondantes. Les évolutions prévues par la Loi climat-
1027 résilience devraient apporter des éléments de réponse. De même il n'y a pas
1028 d'évaluation *ex-post* des retombées économiques des projets d'EnR sur les territoires.
1029 Au niveau d'un projet, il est très difficile d'obtenir des informations sur l'avancement
1030 d'un chantier ou sur ses caractéristiques. Il est également très difficile de connaître les
1031 moyens de médiation et de conciliation en cas de problème pour les riveraines et
1032 riverains qui iront préférentiellement s'adresser aux élus et élus locaux, qui se
1033 tourneront vers le préfet ou la préfète.

1034 **Un grand flou sur le temps nécessaire pour voir émerger un projet** : le temps
1035 moyen de mise en exploitation d'un projet éolien terrestre est de 7 ans⁹⁶, mais celui-ci
1036 est très dépendant d'abord du bouclage financier puis du traitement des recours
1037 éventuels. Ainsi parle-t-on d'un projet « purgé de tout recours » pour pouvoir le mettre
1038 en exploitation, ce qui peut être sensiblement plus long que le temps réel d'autorisation
1039 et de construction. C'est une difficulté importante pour les porteurs de projets et les

1040 investisseurs et investisseuses, d'autant plus qu'un recours contentieux peut être porté
1041 par une association d'envergure comme par une seule personne. Le délai de mise en
1042 exploitation est majeur pour le respect de la trajectoire énergétique nationale.

1043 **Un grand flou sur les impacts sur la biodiversité** : ils sont à la fois liés au
1044 chantier de construction mais surtout à la phase d'exploitation. Ils sont évalués *a priori*
1045 dans l'étude d'impact mais cette évaluation devra être vérifiée et éventuellement
1046 corrigée en situation réelle d'exploitation. Or cette dimension ouvre le champ à de
1047 nombreuses controverses, soit que les évaluations *ex post* ne seraient pas sincères,
1048 soit que des impacts sur une espèce auraient été oubliés *a fortiori* si elle est protégée.

1049 Toute inquiétude est recevable dans le cadre de nouveaux projets, et dont chaque
1050 situation est particulière par rapport au territoire. Il est indispensable, au moins dans
1051 une première phase, de toutes les prendre en considération pour établir une doctrine.
1052 Les interrogations sur les courants vagabonds liés à des éoliennes ou à des lignes
1053 haute tension en sont un exemple (certains éleveurs suspectant un impact négatif sur
1054 leur cheptel) qui doit être correctement étudié (l'ANSES a remis récemment une étude
1055 qui conclut comme hautement improbable le lien entre troubles dans deux élevages
1056 bovins et les éoliennes mais qui devra être confortée par d'autres si la situation se
1057 présente de nouveau). Mais, dans un climat de défiance vis à vis de l'exécutif, des
1058 porteurs de projets ou des instances indépendantes, ces inquiétudes auront tendance
1059 à se renforcer et à se diversifier, parfois sans lien avec le fait générateur, voire à verser
1060 dans le complotisme.

1061 Il faut donc acter que les dix dernières années qui ont vu démarrer l'installation de
1062 projets EnR dans le territoire n'ont pas amené suffisamment de confiance et de lisibilité
1063 dans la démarche. Le choix d'un portage privé d'une politique nationale prioritaire sans
1064 cadre partagé, et parfois sans autre incitation que la rentabilité de l'investissement,
1065 touche à des limites renforcées par l'emprise sur du foncier privé des projets. Cette
1066 impulsion nationale, bien acceptée au début, s'est heurtée à la réalité et au cumul des
1067 impacts dans les territoires.

1068 E - Des initiatives encourageantes mais qui ont toutes 1069 leurs limites

1070 Ce chapitre présente les enseignements tirés des auditions menées par le CESE
1071 et d'exemples documentés.

1072 1. En France

1073 1.1. Un modèle à revoir, des expérimentations à mener

1074 Sur le développement des EnR dans les territoires, selon le réseau Amorce⁹⁷ et le
1075 mouvement Énergie Partagée⁹⁸, l'acceptation/appropriation de la transition écologique
1076 et de ses formes matérielles par la population tient d'abord à la formulation du
1077 questionnement, qui doit inclure les aspects de développement économique, d'emploi,
1078 de la contribution à la lutte contre le changement climatique. L'un des enjeux pour ces
1079 réseaux est donc de « reproblématiser » la réflexion. Le modèle énergétique français,

1080 très centralisé et dominé par l'État, aurait entraîné une déresponsabilisation de la
1081 population et des élus et élus locaux. Enfin, les grandes installations auraient été
1082 acceptées en raison de compensations financières importantes et d'une moindre
1083 sensibilité qu'aujourd'hui à leurs impacts sanitaires, environnementaux et paysagers.

1084 Le changement de modèle qu'Amorce et Énergie Partagée promeuvent, passe par
1085 exemple par une sensibilisation à la flexibilité énergétique, une expérience de lissage
1086 de l'intermittence étant actuellement menée dans le pays de Redon⁹⁹, avec
1087 l'ajustement de la consommation électrique à la production des parcs éoliens et
1088 photovoltaïques.

1089 L'autre volet incitatif est financier : selon Énergie partagée, la rentabilité des
1090 investissements dans l'éolien atteindrait de 3 à 5 %¹⁰⁰ et les retombées financières et
1091 fiscales constituent un atout à faire valoir auprès de la population. D'autres éléments
1092 lui apparaissent indispensables, comme le renforcement de l'ingénierie locale pour
1093 l'intégration des projets à l'échelle locale et pour conduire une concertation territoire
1094 par territoire sur la contribution de chacun au développement des EnR.

1095 1.2. Territoires à énergie positive : le cas de la région Occitanie

1096 En 2016, la région Occitanie s'est engagée à devenir la première région à énergie
1097 positive à l'horizon 2050 en diminuant de 40 % la consommation d'énergie et en
1098 multipliant par trois la production d'EnR. L'un de ses dix « grands chantiers » est
1099 consacré à l'accompagnement des territoires pour une transition citoyenne et une
1100 meilleure acceptabilité des projets. Le choix a été fait de promouvoir des projets d'EnR
1101 citoyens et coopératifs (EnRCC) qui se distinguent par une ouverture aux citoyennes
1102 et citoyens du capital des sociétés de projets et par une gouvernance partagée,
1103 soutenus par la région et l'ADEME¹⁰¹. Aujourd'hui, plus de 3 000 citoyennes et
1104 citoyens seraient impliqués dans des projets d'énergies renouvelables soutenus par la
1105 région.

1106 Le bilan 2020 observe que le développement des EnR a été ralenti eu égard à une
1107 conjoncture économique moins favorable ainsi qu'à des difficultés d'acceptabilité au
1108 niveau local. Des procédures multiples tentent de retarder ou d'annuler leur installation
1109 sur le territoire. Le 26 janvier 2021, le syndicat viticole du Cru Minervois La Livinière a
1110 ouvert une procédure précontentieuse, tandis que les maires de cinq des communes
1111 de l'aire d'appellation ont pris des délibérations défavorables à l'éolien¹⁰².

1112 La dynamique d'adhésion au projet RéPos a été relancée, en 2020, par une
1113 Convention citoyenne d'Occitanie, dont certaines propositions, choisies par une
1114 votation citoyenne, ont été intégrées dans le Pacte vert pour l'Occitanie, dont le budget
1115 adopté par la région en 2021 s'élève à 2 milliards d'euros. Au total, selon
1116 Mme Langevine, vice-présidente de la région Occitanie, « *Cette trajectoire
1117 région/énergie positive a eu comme effet d'embarquer tous les territoires, les citoyens,
1118 dans cet objectif qui est devenu l'ADN de la Région Occitanie.* » Dans son avis de
1119 février 2020, le CESER Occitanie soulignait la nécessité de renforcer les actions visant
1120 à une plus grande sobriété, en soutenant notamment les populations en situation de
1121 précarité énergétique.

1122 1.3. La planification ambitieuse et volontariste d'un territoire de projet et
1123 d'aménagement : le PNR des Grands Causses¹⁰³

1124 Face à la cristallisation de conflits locaux autour de projets multiples et non
1125 coordonnés d'installations d'EnR, les élus et élues des exécutifs territoriaux
1126 représentés au sein du PNR (région département, EPCI, communes) ont souhaité
1127 s'emparer de la politique énergétique. Une réflexion sur les besoins et le rôle du
1128 territoire a été conduite en deux temps : identification des éléments de problématique
1129 (équilibre entre consommation et production, nature de l'énergie consommée, contenu
1130 en GES, mix énergétique) pour que le territoire devienne autonome, puis soit en
1131 capacité « d'exporter », ensuite évaluation des zones disponibles en tenant compte
1132 des documents d'urbanisme et de l'ensemble des impacts sur l'environnement,
1133 dessinant ainsi le cadre d'examen des projets. On retrouve ici le concept flou d'énergie
1134 positive, dont l'ambition d'exportation n'est pas si simple techniquement. La charte
1135 2022-2037 du PNR intègre désormais la stratégie énergétique globale définie et mise
1136 en œuvre, assortie d'une série de prescriptions. La méthode appliquée est similaire
1137 pour toutes les EnR. La charte du PNR a été inscrite dans les SCoT, les PCAET et les
1138 PLU/i, ce qui confère transparence et lisibilité à cette architecture. Cet ensemble
1139 présente une réelle sécurité juridique et a amené les élues et élus à débattre et justifier
1140 leurs choix. Pour M. Tarrisse, cette déclinaison locale d'un projet global est un facteur
1141 essentiel d'acceptation et de dynamisme.

1142 Cette stratégie a été soumise à la population, débats houleux et manifestations à
1143 la clé. Suite aux observations des habitantes et habitants recueillies dans le cadre
1144 « d'ateliers paysagers », il a été demandé aux opérateurs, en contrepartie d'un soutien
1145 et d'un accompagnement de la collectivité, une ouverture du capital aux citoyennes et
1146 citoyens à hauteur de 30 %. Cette prise de participation des citoyennes et citoyens,
1147 *via une* coopérative, et de la collectivité d'accueil du projet est un moyen pour le
1148 territoire d'agir sur les caractéristiques du projet, la phase d'exploitation, mais aussi de
1149 capter une partie de la valeur de développement et/ou des dividendes générés. En
1150 revanche, les retombées en termes d'emplois restent modestes. Si, aujourd'hui, des
1151 oppositions continuent de se manifester, les élus y ont gagné une certaine sérénité :
1152 les tensions sont moindres et, lorsqu'elles surviennent, la situation évolue plus
1153 favorablement que par le passé en raison de la visibilité de la stratégie.

1154 Au total, trois grandes raisons expliquent le succès : un investissement politique
1155 fort et assumé, l'acceptation d'un débat transparent avec l'ensemble des parties
1156 prenantes, opposantes et opposants compris, avec une publicité des décisions
1157 permettant à chacun et chacune d'être informé et une cohérence des décisions
1158 publiques se traduisant par la conformité des documents de planification et
1159 d'urbanisation.

1160 1.4. Un maire résolument engagé : les parcs d'éoliennes à Saint-Georges-sur-Arnon

1161 Après douze années de production électrique d'origine éolienne, cette commune
1162 vient de densifier son parc en 2021 avec neuf machines supplémentaires. Selon
1163 M. Jacques Pallas, Maire de Saint-Georges-sur-Arnon (Indre)¹⁰⁴ depuis 1996,
1164 plusieurs facteurs concourent à l'acceptabilité par la population des installations de
1165 production d'EnR : la transparence de l' élu sur son positionnement à l'égard de ce

1166 sujet, l'information des habitantes et habitants sur les projets et l'ouverture d'une
1167 concertation avec eux. L'édification du premier parc s'est accompagnée d'un long
1168 processus d'enquêtes et de communications auprès des administrées et administrés,
1169 des services de l'État, des associations, des habitantes et habitants de Saint-Georges-
1170 sur-Arnon et des communes environnantes. Outre une publicité scrupuleuse des
1171 dispositions contenues dans les documents de planification et d'urbanisme, les zones
1172 favorables au développement de l'énergie éolienne doivent être connues, mais aussi
1173 les objectifs climat-énergie du SRADDET¹⁰⁵ et du PCAET.

1174 Le territoire s'est impliqué concrètement *via* une société d'économie mixte, détenue
1175 par les collectivités, avec une participation financière citoyenne, qui est propriétaire de
1176 cinq éoliennes, exploitées depuis octobre 2010. En termes de retombées
1177 économiques, des effets positifs ont été enregistrés sur l'emploi, Saint-Georges-sur-
1178 Arnon disposant d'un centre de maintenance. Les retours financiers pour la commune
1179 sont de l'ordre de 140 000 € par an selon M. Pallas pour 14 éoliennes, réinvestis dans
1180 des projets communaux et intercommunaux au service de la transition écologique.
1181 D'autres actions contribuent à l'acceptabilité sociale : bridage partiel des éoliennes
1182 pour protéger l'avifaune, étude en cours sur les effets acoustiques indésirables¹⁰⁶.

1183 Il reste que des protestations s'expriment, contestant l'importance de l'apport
1184 financier pour la commune, estimant que les investissements devraient davantage
1185 bénéficier à la résorption des passoires thermiques, que le nouveau parc sert les
1186 intérêts d'une multinationale (RWE) et que les éoliennes devraient être mieux réparties
1187 sur le territoire. Dans ce contexte, d'autres communes de la région ont fait des choix
1188 différents : à 30 km, celle de Mâron-en-Berry (Indre) a créé un label anti-éolien
1189 « Commune sans éolienne » et, en 2020, le président du conseil départemental de
1190 l'Indre a demandé un moratoire sur les projets éoliens.

1191 2. En Europe

1192 Le CESE appelle l'attention sur les limites des enseignements issus d'autres pays
1193 de l'Union européenne car ils sont très dépendants de l'histoire, de la géographie, du
1194 mix énergétique, de la démographie, des émissions importées (empreinte carbone),
1195 etc. Par exemple, l'Allemagne et le Danemark ont les prix de détail TTC payés par une
1196 consommatrice ou un consommateur résidentiel les plus élevés d'Europe, ce qui doit
1197 être pris en compte dans l'interprétation des succès et difficultés de la transition
1198 énergétique.

1199 2.1. Des projets de transition énergétique sous contraintes fortes en Allemagne¹⁰⁷

1200 Le déploiement des infrastructures liées aux énergies renouvelables
1201 s'accompagne de tensions et des procédures judiciaires sont engagées contre de
1202 nombreux projets. Cette crispation s'explique en premier lieu par l'effort accompli pour
1203 développer les EnR : entre 2010 et 2020, leur part dans le mix électrique allemand a
1204 presque triplé, essentiellement grâce à l'installation d'éoliennes terrestres, aujourd'hui
1205 au nombre de 30 000. Néanmoins, pour tenir ses objectifs, l'Allemagne devrait tripler
1206 les capacités d'EnR actuelles d'ici à 2030, puis accélérer le rythme jusqu'en 2045.
1207 Actuellement, la durée de déploiement des EnR est d'environ deux ans. Des réformes
1208 ont réduit la durée de déploiement et celle des recours possibles. Depuis fin 2020, le

1209 dépôt d'un recours judiciaire n'a plus d'effet suspensif sur les autorisations de
1210 construction. Par ailleurs, un dossier complet doit désormais être instruit dans un délai
1211 de sept mois à compter de son dépôt, phase de consultation publique incluse. Ce délai
1212 reste cependant théorique, car de multiples raisons, dont le manque de personnel,
1213 peuvent entraîner un retard conséquent de l'instruction. C'est pourquoi le
1214 gouvernement entré en fonction en décembre 2021 envisage d'ériger une nouvelle loi
1215 relative à l'éolien terrestre afin de revoir chaque étape de mise en œuvre des projets,
1216 incluant l'instruction accélérée des dépôts de plaintes. On constate cependant que les
1217 oppositions se sont déportées sur les réseaux de transport d'énergie nécessaires au
1218 développement des EnR. Les recours sont majoritairement fondés sur la détermination
1219 des zones d'implantation et la protection de la biodiversité, mais ils apparaissent sous-
1220 tendus par un jugement esthétique ou une proximité des installations jugée gênante
1221 ou inquiétante. L'opposition d'un Land comme la Bavière revêt un caractère
1222 institutionnel et passe par des dispositions réglementaires (détermination des
1223 distances minimales entre les éoliennes et les habitations par exemple). Les territoires
1224 peuvent également freiner le déploiement des EnR en ne recrutant pas le personnel
1225 spécifique à ce déploiement.

- 1226 Selon Agora Energiewende, cinq axes d'action facilitent l'acceptabilité des EnR :
- 1227 - établir un narratif en termes de politique énergie-climat, afin de redonner de la
1228 cohérence et de la constance aux discours et aux réglementations.
 - 1229 - faire du développement d'une chaîne de valeur territoriale une règle générale
1230 (perception de taxes, possibilité de participation financière des riveraines et
1231 riverains, etc.)
 - 1232 - impliquer davantage les citoyennes et citoyens et en faire des partenaires de
1233 la transition. Plutôt que de s'opposer aux opposantes et opposants, l'idée
1234 serait de rendre plus active une partie de la population favorable aux EnR en
1235 améliorant les règles en faveur des projets citoyens et communaux.
 - 1236 - investir dans la transparence et la confiance, en accompagnant et en
1237 informant davantage les citoyennes et citoyens et les autorités locales, ce qui
1238 suppose un renforcement des effectifs et des moyens financiers dans les
1239 territoires.
 - 1240 - établir une planification territoriale juste. Il s'agirait, pour les pouvoirs publics
1241 nationaux, de délimiter des corridors de déploiement des éoliennes terrestres,
1242 d'établir un cadre réglementaire clair des conditions d'usage des terrains et
1243 d'entrer dans un schéma de négociation centralisé qui intègre l'ensemble des
1244 parties prenantes, riveraines et riverains impactés inclus. Ainsi pourraient être
1245 développés des projets communs qui apparaissent améliorer le futur de tous
1246 et ne profitent pas qu'à certains. Or la conviction inverse prédomine
1247 aujourd'hui, alimentant un sentiment d'injustice qui entame la légitimité des
1248 projets.

1249 2.2. Les coopératives citoyennes au service de l'éolien au Danemark¹⁰⁸

1250 Présenté comme un parangon d'implication citoyenne propre à assurer
1251 l'acceptabilité de l'éolien, le modèle coopératif danois a connu de profondes évolutions

1252 depuis le choc pétrolier de 1973, dans lequel le mouvement trouve son origine.
1253 Jusqu'en 1993, les coopératives occupent une place centrale et majoritaire dans la
1254 construction d'un marché de l'éolien, dont se désintéressent l'industrie et le
1255 gouvernement. Jusqu'au milieu des années deux mille se produit un premier
1256 ralentissement, caractérisé par le remplacement de petites éoliennes par de plus
1257 grandes, ainsi que par une hybridation de la gouvernance et des objectifs : les
1258 coopératives s'allient aux collectivités locales pour construire des projets, les
1259 citoyennes et citoyens n'étant plus que co-décideurs, et à l'objectif environnemental
1260 viennent s'ajouter des objectifs économiques et sociaux en termes d'emploi et de
1261 rémunération. Les projets énergétiques deviennent ainsi un des éléments des
1262 politiques locales. Ensuite apparaît une marginalisation progressive avec la vente
1263 d'une partie du parc coopératif, le développement de la prise de participation, à un
1264 développeur de projet, sans disposer d'un pouvoir de décision et, enfin, la concurrence
1265 entre collectifs citoyens et entreprises électriques dans le cadre d'appels d'offres. Dans
1266 les années quatre-vingt, par l'attribution de financements, l'accompagnement au projet
1267 et des exonérations d'impôts, les politiques publiques avaient contribué à créer les
1268 conditions d'une participation citoyenne active en réservant la propriété des éoliennes
1269 aux riveraines et riverains des parcs. Ce régime a été assoupli avant d'être supprimé
1270 en 2000. Disparus également la limitation du nombre d'actions possédées au sein des
1271 coopératives et les critères définissant la « propriété locale » ouvrant droit à des
1272 avantages fiscaux. Cette réduction de l'ancrage local des projets a restreint du même
1273 coup la formation de coopératives. La part des éoliennes détenues par les
1274 coopératives s'est progressivement réduite et s'établit à environ 10 % aujourd'hui.

1275 En parallèle de cet effacement des coopératives de citoyennes et citoyens,
1276 progressent les oppositions à des projets. Un syndrome Nimby s'observe parfois dans
1277 des territoires où s'étaient précédemment développées des projets portés par des
1278 coopératives. En 2016, une quinzaine de municipalités sur les 98 du pays décide
1279 d'instaurer un moratoire sur leur installation dans l'attente du rapport du ministère de
1280 la Santé sur les éventuels effets néfastes des éoliennes. Conscientes du renversement
1281 de l'opinion, les autorités politiques ont adopté dès 2009, dans le cadre de la loi sur
1282 les EnR, un nouveau régime de copropriété. Ce texte prévoit l'obligation pour les
1283 développeurs de projet de proposer au moins 20 % d'actions aux habitantes et
1284 habitants dans un rayon de 4,5 km du site. Toutefois, les riveraines et riverains se sont
1285 très inégalement emparés de cet instrument et cette disposition a été détournée par
1286 des investisseurs extérieurs. Ainsi, ce régime destiné à éteindre la contestation et
1287 favoriser l'acceptabilité sociale par la relance de la participation citoyenne n'a-t-il pas
1288 atteint son but.

1289 Cette expérience met en évidence le rôle de la démocratie participative et de
1290 l'importance d'une gouvernance partagée des projets locaux pour une meilleure
1291 acceptabilité. Quand la population comprend que sa participation n'a pas d'effet sur le
1292 projet, le processus s'enraye. Reste aux développeurs à le faire évoluer pour tenir
1293 compte de la concertation.

1294 2.3. De l'impact du cadre législatif et réglementaire : l'éolien en mer au Royaume-Uni

1295 Une étude¹⁰⁹ révélait qu'en 2020, au Royaume-Uni, les EnR ont dépassé les
1296 combustibles fossiles pour la production d'électricité : 42 % contre 41 %, les 17 %
1297 restants provenant du nucléaire, principalement grâce aux éoliennes. Si la capacité
1298 éolienne à terre en France est supérieure à celle du Royaume-Uni (17,6 GW contre
1299 15,3 GW en 2020)¹¹⁰, le Royaume-Uni est le leader mondial des énergies marines,
1300 avec 40 parcs (2 300 éoliennes pour 10,4 GW fin 2020), la plupart dans leur zone
1301 économique exclusive (ZEE). Le gouvernement britannique a un objectif de puissance
1302 installée offshore de 40 GW à l'horizon 2030.

1303 La prise en compte des risques de conflits commence dès la phase de planification.
1304 Après consultation des parties prenantes, une zone très étendue est ouverte au
1305 développement éolien par voie d'appels d'offres. Le choix des zones précises
1306 d'implantation revient aux porteurs de projets, après la réalisation des études
1307 d'impacts correspondantes. L'Agence foncière royale désigne le lauréat et lui attribue
1308 une autorisation d'occupation du domaine royal maritime. L'Agence et le candidat
1309 retenu co-développent alors le projet de parc. Un rapport récent du CGEDD¹¹¹ souligne
1310 que « *Deux spécificités participent du développement efficace et rationnel des EnR au*
1311 *Royaume-Uni. D'une part, ce modèle est remarquable en matière d'élimination, au*
1312 *niveau de la planification marine globale, des conflits d'usages qui pourraient freiner*
1313 *le développement des EnR. D'autre part, l'architecture des autorisations est*
1314 *particulièrement intégrée puisque la sélection d'un lauréat vaut délivrance de*
1315 *l'autorisation domaniale. De plus, il existe une autorisation unique regroupant la*
1316 *construction et l'exploitation du parc et du raccordement, introduite par le développeur*
1317 *(Agence foncière royale et porteur de projet). Cette particularité résulte en réalité du*
1318 *fait que le développeur revendra le raccordement, une fois celui-ci construit, à une*
1319 *entité propriétaire des réseaux.* ». Dans ce cadre, la pêche professionnelle reste
1320 autorisée dans les parcs éoliens offshore même si les pêcheurs britanniques n'en
1321 profitent pas pour des questions de sécurité compte tenu des techniques aux arts
1322 trainants utilisées.

1323 Ainsi apparaît-il, au-delà du degré d'opposition de certaines parties prenantes, que
1324 pour une même source d'énergie, le corpus juridique encadrant les conditions de son
1325 développement peut constituer un facteur de blocage ou de facilitation.

1326

Titre II - PRÉCONISATIONS

1327 La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir manqué son objectif de
1328 déploiement des EnR à horizon 2020 et devra plus que doubler d'ici à 2028 la
1329 puissance installée par rapport à 2018, même si les objectifs d'efficacité et de sobriété
1330 énergétiques étaient atteints¹¹². Pour y arriver, il faudra, comme le pointent la saisine
1331 et les constats évoqués ci-avant, surmonter nombre d'obstacles. Il s'agit désormais de
1332 partir de l'objectif à atteindre pour tracer à rebours le chemin et les conditions qui
1333 permettront d'y parvenir, ce qui ne pourra se faire sans associer acteurs et actrices de
1334 la société civile et citoyennes et citoyens aux côtés des élues et élus et des services
1335 de l'État.

1336 **Face à ce défi, le CESE formule ses préconisations autour de trois nécessités**
1337 **structurantes, en vue d'arriver à un compromis sur l'acceptabilité des projets.**

1338 A - La nécessité de s'inscrire dans une trajectoire 1339 d'aménagement du territoire lisible et partagé.

1340 Cette trajectoire doit garantir l'intérêt général, la justice sociale, permettre
1341 l'émergence d'une filière industrielle ainsi que la prévention et la réduction des impacts.

1342 Le CESE regroupe ici les préconisations relatives à l'approche « descendante »
1343 (« top down ») de planification et d'aménagement du territoire.

1344 1. Aménagement du territoire : planifier pour objectiver la 1345 trajectoire et éclairer le débat pour l'appropriation locale

1346 La PPE n'a de sens que dans sa globalité. Chaque projet EnR doit être compris
1347 comme une composante du programme de transition énergétique au même titre qu'un
1348 réseau de pylônes porte une ligne électrique, et non comme des projets isolés avant
1349 tout basés sur une opportunité foncière et économique individuelle.

1350 De tels projets, décidés entre promoteurs et propriétaires fonciers, majoritairement
1351 privés, doivent s'inscrire dans cette démarche coordonnée et planifiée. Débattre à un
1352 niveau national du programme de transition énergétique permettra, une fois la position
1353 stabilisée, de s'appuyer sur ces orientations à l'occasion de chaque projet concret,
1354 pour se concentrer sur les enjeux locaux d'acceptabilité.

1355 Il est ici important de rappeler que l'échelon national est le meilleur niveau
1356 d'optimisation et de foisonnement pour garantir l'équilibre offre/demande, dans un
1357 contexte où la tentation d'afficher une autonomie énergétique locale est forte¹¹³

1358 La trajectoire de développement des EnR doit s'inscrire dans une planification
1359 stratégique nationale (PPE) claire, pilotable, qui permette de se projeter dans ce futur
1360 avec lisibilité et agilité, d'évaluer *in itinere* les résultats afin de détecter les déviations
1361 et d'y apporter des correctifs rapides. Cette planification sera ensuite déclinée en
1362 objectifs régionaux (ou par façade pour les énergies marines) comme l'a prévu la loi
1363 « climat et résilience ». Elle doit s'articuler avec la décentralisation et les compétences

1364 des régions qui ont la charge de sa déclinaison opérationnelle. Ces objectifs régionaux
1365 précis, prenant en compte les gisements de vent, de soleil, de bioénergies..., les
1366 installations déjà existantes, les contraintes/exclusions réglementaires ou encore les
1367 spécificités territoriales, sont attendus par tous les acteurs et actrices, tout comme les
1368 comités régionaux de l'énergie pour leur pilotage, tels que prévus par l'article 83 de la
1369 loi « climat et résilience », confirmés par les « 10 mesures pour un développement
1370 maîtrisé et responsable de l'éolien », et les indicateurs normalisés. Une saisine des
1371 CESER par les présidentes et présidents de régions est souhaitable.

1372 Il appartiendra ensuite aux régions et aux collectivités, en concertation avec le
1373 public, de formaliser les orientations régionales et locales, puis de les consolider dans
1374 la composante climat-énergie des SRADDET, puis des PCAET, et enfin de les inscrire
1375 dans les documents d'urbanisme que sont les SCoT et PLUi (voir partie B). Il sera en
1376 outre nécessaire de synchroniser la révision des documents supports de la mise en
1377 œuvre opérationnelle de cette planification avec la SFEC.

1378 Le CESE appelle à engager une déclinaison régionale lisible des objectifs de la
1379 programmation pluriannuelle de l'énergie sans attendre la PPE3 (2024-2033), tout
1380 comme la mise en place de comités de pilotage régionaux. Une évaluation permanente
1381 de l'avancement sur tout le territoire des puissances installées, en cours d'autorisation,
1382 en recours ou en panne, et géolocalisées doit être accessible facilement, et l'écart
1383 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...).

1395 2. Partagée et lisible : organiser un débat public et consulter la 1396 société civile organisée

1397 La transition énergétique est un enjeu national désormais consensuel, mais dont
1398 les options de mise en œuvre, la Stratégie Française Énergie-Climat (SFEC), doivent
1399 être validées collectivement. Des annonces ont été faites (nationales : le Président de la
1400 République annonce la relance du nucléaire ; régionales : la présidente de région
1401 Pays de la Loire annonce le 22 octobre vouloir accueillir un petit réacteur nucléaire, dit
1402 SMR, sur le site de la centrale au charbon de Cordemais, etc.), préemptant le débat
1403 national. La CNDP a publié¹¹⁴ un avis et un éclairage déplorant l'absence de débat
1404 public sur l'énergie nucléaire, le mix énergétique et les usages, et rappelle que, depuis
1405 la loi « énergie-climat » de 2019¹¹⁵, PPE et SNBC ne sont pas soumises au débat
1406 public par dérogation au régime général. Le CESE soutient l'organisation d'un débat

1407 national sur la SFEC, sur ses orientations et la nécessité de consulter le CESE vu
1408 l'aspect programmatique de la loi d'orientation qui lui servira de cadre.

1409 Le débat public devra porter sur le volet « offre » (quelles filières décarbonées
1410 développer pour remplacer les énergies fossiles ?), comme sur le volet « demande » :
1411 qu'attendre de l'efficacité et de la sobriété (individuelle et collective) énergétiques,
1412 jusqu'où doit aller la réduction des consommations, tout en tenant compte de la volonté
1413 de réindustrialisation (souveraineté et création d'emplois) et de la nécessité de justice
1414 sociale (réduction de la précarité énergétique, y compris son volet mobilité, et partage
1415 équitable des efforts), ou encore les options de stockage du carbone ? Il devra
1416 également inclure le « récit collectif de la transition » évoqué plus loin.

1417 Le CESE considère la participation du public, en amont des programmes et des
1418 projets, indispensable. Cette participation, appuyée par l'expertise de la CNDP dont le
1419 champ d'intervention pourrait être élargi, devrait englober et renforcer l'ensemble des
1420 processus de concertation amont et se prolonger jusqu'aux évaluations *a posteriori* et
1421 à la médiation.

1422 Préconisation 2 : Légitimer avec le public les choix de la transition 1423 énergétique

1424 **Le CESE recommande aux pouvoirs publics, d'organiser, avec la**
1425 **Commission nationale du débat public (CNDP), un grand débat public national**
1426 **sur la stratégie française énergie climat (SFEC). Le CESE recommande que ce**
1427 **débat de société aborde également le récit global de la transition énergétique,**
1428 **présentant les évolutions possibles des modes de vie.**

1429 **Le CESE demande la reconnaissance du caractère de plan/programme de**
1430 **la SFEC, et d'en être saisi pour avis. La programmation pluriannuelle de**
1431 **l'énergie (PPE3), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC3), le plan national**
1432 **d'adaptation au changement climatique (PNACC3) doivent faire l'objet d'une loi**
1433 **permettant des échanges parlementaires.**

1434 3. Garantissant l'intérêt général

1435 Comme le souligne le Conseil d'État¹¹⁶, « *l'expérience quotidienne montre que les*
1436 *intérêts particuliers sont le plus souvent conflictuels et que l'harmonie préétablie des*
1437 *intérêts ne relève que du vœu pieux. (...) S'il se limitait à la simple conjugaison des*
1438 *intérêts particuliers, l'intérêt général ne serait, le plus souvent, que l'expression des*
1439 *intérêts les plus puissants, le souci de la liberté l'emportant sur celui de l'égalité. (...)*
1440 *Définir un intérêt général implique une médiation de l'État » pour réaliser la synthèse
1441 entre les intérêts qui s'expriment au sein de la société civile et prendre en compte les
1442 intérêts des générations futures. Il importe donc :*

- 1443 - d'objectiver les coûts réels de production de chaque type d'énergie, y compris
1444 les coûts de réseau correspondants, et le coût pour pallier l'intermittence ; à
1445 ce stade, des controverses demeurent : ainsi, comparer les différentes
1446 technologies de production d'électricité en rapportant leur coût actualisé
1447 jusqu'au démantèlement à la production totale actualisée prévue sur sa durée
1448 de vie, comme le fait l'ADEME, est contesté par la Toulouse School of
1449 Economics¹¹⁷.

- 1450 - d'éclairer le lien entre EnR, service public, péréquation, redistribution, égalité
1451 de traitement, obligation d'achat, ou encore prix de détail de l'électricité et
1452 marché européen. Une question sous-jacente est très prégnante en période
1453 de forte inflation des prix de l'énergie liée aux combustibles fossiles et au CO₂ :
1454 les EnR peuvent-elles rendre les prix de l'électricité moins sensibles aux
1455 variations de marché ? Concernant l'obligation d'achat, la possibilité
1456 d'instaurer des tarifs régionalisés a été souvent évoquée¹¹⁸ afin de mieux
1457 répartir les implantations d'EnR sur le territoire. L'opportunité d'un soutien
1458 différencié selon les régions pour faciliter la rentabilité de l'éolien ou du solaire
1459 dans des zones avec moins de productible doit être analysée sous l'angle
1460 coûts/bénéfices, mais également en explicitant comment et par qui sera
1461 financé ce soutien additionnel.
- 1462 - d'intégrer les externalités environnementales dans le modèle économique des
1463 installations : impacts biodiversité, usage des sols, usages partagés de la
1464 biomasse...
- 1465 - de faire toute la transparence sur la répartition de la charge de financement
1466 des différentes options de mix énergétique entre investisseurs et
1467 investisseuses privés, contribuables et consommateurs et consommatrices.
1468 Comme l'a souligné la Cour des Comptes¹¹⁹, « *Les décisions relatives au mix
1469 de production électrique peuvent en effet emporter, selon les options retenues,
1470 des conséquences importantes en termes de besoin de soutien public ou de
1471 régulation du secteur, et induire des transferts significatifs entre acteurs
1472 économiques. Autant de questions qui doivent également avoir leur place
1473 dans les débats futurs au-delà du seul coût du système électrique* ».

1474 Préconisation 3 : Explorer le modèle de développement 1475 économique des énergies renouvelables (EnR)

1476 Le CESE recommande qu'une étude présente les coûts actuels et
1477 prévisionnels des différents types de production d'énergie sur l'ensemble de
1478 leur cycle de vie, ainsi que leurs bilans carbone, leurs retombées économiques
1479 et sociales, le service rendu et le partage de ces coûts et bénéfices entre
1480 acteurs et actrices privés, contribuables et consommateurs et
1481 consommatrices. Cette étude doit pouvoir éclairer les scénarios de référence
1482 en matière de transition énergétique (ADEME et RTE notamment) et s'y
1483 articuler afin d'offrir aux citoyennes et citoyens une information pédagogique
1484 et synthétique et permettre un débat démocratique de qualité. Cette étude
1485 devra être présentée au CESE pour avis en préparation du débat public sur la
1486 stratégie française énergie-climat (SFEC).

1487 1488 Préconisation 4 : Incrire les énergies renouvelables (EnR) dans 1489 un contrat de service public

1490 Le CESE recommande que les équipements nécessaires à la transition
1491 énergétique soient assortis d'un contrat de service public imposant qu'une
1492 partie des investissements engagés soit versée sur un fonds dédié à la

1493 **transition énergétique et aux services essentiels aux collectivités (à l'instar de**
 1494 **RTE qui reverse 10 %). Ce taux pourrait augmenter pour chaque équipement**
 1495 **supplémentaire sur une même commune.**

1496 4. Dans un esprit de justice sociale : faire évoluer l'offre et la
 1497 demande dans un souci de répartition équitable de l'effort

1498 Les deux volets, offre et demande, sont indissociables pour garantir l'atteinte des
 1499 objectifs climatiques et la sécurité d'approvisionnement. Toute réflexion sur le mix
 1500 énergétique ne devra pas laisser croire que tous les usages actuels pourront perdurer.
 1501 Comme pointé par le rapport 2021 de l'AIE¹²⁰, la France est en retard pour réduire la
 1502 consommation d'énergie. Elle n'a pas tenu ses objectifs¹²¹ de lutte contre la précarité
 1503 énergétique affichée par la LTECV¹²². La baisse de la consommation peut s'effectuer
 1504 à niveau de confort inchangé voire amélioré (par exemple : isolation thermique) ou
 1505 reposer sur l'évolution des modes de consommation (sobriété, flexibilisation de la
 1506 demande, autoconsommation). Dans les deux cas, elle doit être mise en regard des
 1507 coûts de production et des externalités qu'elle évite. Comme l'a noté le CESE dans
 1508 ses avis précédents¹²³, l'équilibre retenu entre baisse de la demande et augmentation
 1509 de la production, à toutes les échelles géographiques, doit expliciter et prendre en
 1510 compte la répartition de l'effort dans une optique de justice sociale. Lors de la
 1511 publication par le Conseil des prélèvements obligatoires du rapport « redistribution,
 1512 innovation, lutte contre le changement climatique... », la Cour des comptes note qu'il
 1513 est « *nécessaire de rendre la fiscalité environnementale plus acceptable en proposant*
 1514 *d'en affecter le produit à des investissements verts et au soutien des ménages les plus*
 1515 *modestes. Cela remet en cause le principe de non affectation des recettes que la Cour*
 1516 *a souvent défendu, mais dans le contexte actuel, ce principe mérite sans doute d'être*
 1517 *réexaminé – au moins pour les prélèvements présentant une acceptabilité fragile,*
 1518 *comme l'est la fiscalité environnementale* ¹²⁴».

1519 **Préconisation 5 : Répartir équitablement l'effort entre les foyers**

1520 **Le CESE recommande, dans le cadre de la nouvelle stratégie française**
 1521 **énergie-climat (SFEC), d'adopter des mesures visant à mieux répartir la**
 1522 **réduction des émissions de gaz à effet de serre en fonction des niveaux de vie.**
 1523 **Les efforts demandés aux foyers sous le revenu médian doivent être**
 1524 **particulièrement accompagnés et permettre une amélioration de leur qualité de**
 1525 **vie.**

1526 **Le CESE appelle notamment à affecter une partie des taxes perçues sur les**
 1527 **énergies renouvelables (EnR) à la lutte contre la précarité énergétique.**

1528 5. Soutenir le développement des filières industrielles
 1529 françaises et garantir une transition juste via l'emploi

1530 La mise en œuvre de la transition énergétique doit être accompagnée par un grand
 1531 programme industriel national, voire européen, essentiellement installé dans des
 1532 zones jusqu'ici préservées de ce type d'ouvrages. Car il s'agit bien de remplacer la
 1533 production d'énergie fossile qui est importée et donc « invisible » en France par une
 1534 production décarbonée locale. Cette relocalisation comporte les installations de

1535 production d'énergie, de transport et de stockage souvent très visibles. Elle doit aussi
1536 inclure le développement des filières industrielles correspondantes, afin de ne pas
1537 reposer que sur des importations pour des raisons stratégiques et d'acceptabilité.
1538 Ainsi, le comité stratégique de filière « nouveaux systèmes énergétiques » a réalisé
1539 un travail d'estimation de la dimension industrielle de la méthanisation qui montre une
1540 création de valeur (rang 1) actuelle en France entre 45 et 60 % des dépenses
1541 d'investissement et entre 89 et 93% des dépenses d'exploitation¹²⁵. En revanche, l'État
1542 constate que *« la valeur ajoutée industrielle du PV est aujourd'hui principalement
1543 créée à l'étranger ainsi que les emplois qualifiés associés¹²⁶ »*, et ce, en dépit de
1544 soutiens financiers très élevés. Cela pose en outre un problème de dépendance
1545 stratégique, que souligne dans un récent rapport la Commission européenne¹²⁷. À ce
1546 jour, la filière industrielle pour l'éolien terrestre est surtout européenne et en partie
1547 française pour l'offshore et les batteries¹²⁸. La transition écologique ouvre de nouvelles
1548 opportunités économiques et d'emploi sur le territoire national qui nécessitent une
1549 politique publique pour leur concrétisation dans toutes ses dimensions. Cependant, la
1550 disponibilité des matières premières reste un facteur limitant et l'économie du
1551 recyclage est un élément clé de la réussite.

1552 Toutes ces installations industrielles peuvent s'accompagner d'impacts connus sur
1553 la biodiversité ainsi que sur le paysage et de nuisances locales (bruit, effet
1554 stroboscopiques, lumières nocturnes) qui devront être réduits. La connaissance de
1555 leurs impacts lors de la construction puis en exploitation sur la biodiversité, les
1556 élevages, la santé et tout autre sujet d'inquiétude devra être approfondie.

1557 La création d'emplois pérennes en remplacement de ceux supprimés dans les
1558 secteurs nécessitant des reconversions doit s'accompagner de formation, de niveau
1559 de qualification, de protection sociale et de répartition selon les bassins d'emploi¹²⁹,
1560 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.

1575 6. Objectiver, prévenir et réduire les contraintes et les impacts

1576 Le code de l'environnement (article L515-44) a fixé en 2010 une distance de
1577 500 mètres minimum entre les éoliennes et les constructions à usage d'habitation.

1578 Depuis, comme l'a rappelé l'association Vent de colère !, leur taille a fortement
1579 augmenté en vingt ans, les éoliennes actuelles atteignant 240 mètres de hauteur totale
1580 et plus de 100 mètres d'envergure. Au Danemark, la distance doit être égale à trois
1581 fois la hauteur totale. En Allemagne, chaque Land fixe sa propre règle et cette distance
1582 varie de 420 à 1100 mètres ou relève d'un examen au cas par cas. La Bavière applique
1583 une règle très restrictive : dix fois la hauteur pales comprises, aboutissant à une forte
1584 réduction des implantations possibles, la Bavière étant ouverte sur 0,2 % de son
1585 territoire, contre 2 % pour d'autres Länder. Dans plusieurs pays européens, dont
1586 l'Allemagne et la France, une réflexion est intervenue sur l'opportunité de prévoir une
1587 extension de la distance minimale entre éoliennes et habitations.

1588 S'y ajoutent les contraintes paysagères et patrimoniales et surtout l'accord de
1589 l'armée au cas par cas dans un rayon de 70 km autour des radars militaires depuis le
1590 18 juin 2021 (contre 30 km auparavant). Cette dernière contrainte exclut ainsi une
1591 majorité du territoire, par exemple la quasi-totalité de l'ancienne région d'Aquitaine. Il
1592 serait alors nécessaire d'établir l'incidence de la pratique qui en est résultée sur le
1593 territoire éligible aux éoliennes et de s'interroger sur un assouplissement de cette
1594 règle, en particulier si une extension de la distance minimale aux habitations devait
1595 intervenir.

1596 Le CESE demande aux pouvoirs publics de réévaluer les exclusions
1597 réglementaires et leur effet cumulé pour l'éolien terrestre afin de rechercher de
1598 nouveaux espaces d'implantation plus consensuels : distance aux radars militaires et
1599 aux habitations, conciliation avec des espaces liés à la biodiversité ou à l'agriculture.
1600 Différentes simulations permettraient de mieux cerner le potentiel national et régional
1601 en les approfondissant et d'identifier les habitations diffuses susceptibles de bloquer
1602 d'importants espaces aménageables. L'éolien en zone forestière peut être également
1603 envisagé à la condition de respecter l'activité sylvicole et de minimiser le défrichement,
1604 notamment en utilisant les emprises déjà existantes (routes forestières par exemple).

1605 Pour l'ensemble des EnR et afin d'élargir le foncier éligible, le CESE suggère
1606 d'étudier les surcoûts et bénéfices d'une modulation territoriale des tarifs d'achat, pour
1607 prendre en compte les territoires bénéficiant de conditions moins favorables de vent
1608 ou d'ensoleillement, avec une variante à enveloppe budgétaire constante des soutiens
1609 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.

1617 La transition énergétique génère sur la population des impacts qui doivent être
1618 objectivés par des études scientifiques (par exemple les effets sur la santé humaine et
1619 animale, y compris les effets cumulés), économiques (évolution des prix immobiliers
1620 dans les régions d'implantation des EnR) mais aussi par des études sociologiques

1621 (effets NOCEBO évoqués dans le Titre I, notamment). Les sociologues entendus par
1622 le CESE considèrent que les nuisances de proximité perçues doivent toutes être
1623 considérées et analysées, en premier lieu le bruit ressenti. « *Les discours lénifiants qui*
1624 *minimisent ces nuisances doivent être évités*¹³⁰ », car ils tendent à fragiliser voire à
1625 remettre en cause la confiance dans l'expertise et dans son indépendance.

1626 Les impacts sur le milieu naturel doivent également être approfondis afin de les
1627 minimiser (évaluation environnementale et séquence Éviter Réduire Compenser). Le
1628 CESE insiste sur le besoin de complétude des dossiers et en particulier rappelle¹³¹
1629 l'importance de la mise en œuvre réelle du Éviter et du Réduire ainsi que l'étude des
1630 effets cumulés, que la planification est de nature à améliorer. Les résultats effectifs
1631 des mesures compensatoires doivent être vérifiés.

1632 Afin de disposer d'une expertise, environnementale et en sciences humaines et
1633 sociales, indépendante des porteurs de projet, **le CESE a alerté à plusieurs reprises**
1634 **sur le besoin pour l'État d'intensifier** ¹³² **l'effort de recherche à très court terme,**
1635 **en adéquation avec les objectifs européens visés par la stratégie de Lisbonne**
1636 **adoptée en 2000, confirmés par celle d'« Europe 2020 » adoptée en 2010, soit,**
1637 **pour la France, 3 % du PIB** (1 % pour l'effort public et 2 % pour l'effort privé), qui sont
1638 loin d'être atteints.

1639 **Préconisation 8 : Éclairer les enjeux de santé humaine et animale**
1640 **Le CESE recommande aux pouvoirs publics d'intensifier les efforts de**
1641 **recherche pour répondre aux débats soulevés par les questions de santé**
1642 **humaine et animale à proximité des installations d'énergies renouvelables**
1643 **(EnR), puis de communiquer largement auprès des publics concernés.**

1644 Concernant les enjeux de biodiversité, et selon la stratégie nationale des aires
1645 protégées, les 30 % d'aires marines et terrestres protégées devront être libres
1646 d'équipements pouvant nuire à leurs objectifs de protection ; et particulièrement les
1647 10 % en protection forte. Par ailleurs, les sites inscrits et classés au titre des paysages,
1648 les trames de biodiversité et les trames verte et bleue, voire blanche (migration
1649 d'oiseaux) et noire (éclairage nocturne des éoliennes) devront également être
1650 préservées. Cela permettra de garantir que la transition énergétique ne s'oppose pas
1651 à la sauvegarde de la biodiversité, ce à quoi appellent le GIEC et l'IPBES¹³³.

1652 **Préconisation 9 : Concilier transition énergétique et biodiversité**
1653 **Concernant l'impact sur les milieux naturels, le CESE recommande aux**
1654 **pouvoirs publics de garantir que la planification de la transition énergétique ne**
1655 **s'oppose pas à la sauvegarde de la biodiversité et est conforme à la stratégie**
1656 **nationale pour la biodiversité en préparation. Une trame de biodiversité devra**
1657 **être visualisable et opposable sur le territoire. Par exemple, une mesure**
1658 **d'évitement possible serait d'évaluer le potentiel d'espaces déjà artificialisés**
1659 **pour implanter du photovoltaïque et d'y favoriser son développement.**

1660 **Au niveau des projets, le CESE recommande une bonne application de la**
1661 **séquence éviter réduire compenser (ERC) afin de rechercher le moindre impact**
1662 **environnemental, en privilégiant l'évitement.**

1663

1664 **B - La nécessité d'une dynamique territoriale :**
1665 **organiser la consultation sur la transition énergétique,**
1666 **accompagner les projets et restaurer la confiance**

1667 Pour le CESE, si la réussite de la transition énergétique est, comme déjà
1668 mentionné, un grand enjeu national dont les options de mise en œuvre doivent être
1669 légitimées et objectivées au niveau national, il importe qu'elles trouvent aussi une
1670 traduction à diverses échelles et en particulier au niveau local. Dans son avis *Fractures*
1671 *et Transition*¹³⁴, le CESE observait déjà que « *le citoyen est en France trop peu*
1672 *impliqué dans les trois temps de l'action publique : la préparation, la décision et*
1673 *l'évaluation de la mise en œuvre* » et que « *les mesures prises ne seront acceptées et*
1674 *appliquées que si les populations concernées peuvent participer à la définition de*
1675 *l'intérêt général et aux décisions qui s'en déduisent. Pour rétablir la confiance, c'est*
1676 *donc le processus d'élaboration des décisions qui est déterminant, autant que les*
1677 *décisions elles-mêmes* ».

1678 Les intercommunalités, avec leurs compétences propres, bénéficient d'un ancrage
1679 territorial avec un bon niveau de confiance dans les élus et éélus. Elles apparaissent
1680 comme l'échelon adapté pour l'appropriation des enjeux de la transition énergétique
1681 par les élus et éélus et les populations. En revanche, elles peuvent être parfois un peu
1682 éloignées du niveau régional et gagneraient à trouver un niveau de synthèse
1683 départemental, plus opérationnel.

1684 **1. Faciliter l'appropriation de la transition énergétique par les**
1685 **territoires et développer les connaissances des élus et éélus et**
1686 **des populations**

1687 Pour le CESE, la démarche de planification stratégique nationale doit s'articuler
1688 avec la décentralisation et la libre administration des régions. Ainsi, des objectifs
1689 propres à chaque région, sous forme de fourchettes de répartition par type d'EnR,
1690 seraient intégrés aux SRADDET. Ces fourchettes permettront aux territoires d'arbitrer
1691 localement entre les différents types d'EnR, les mesures portant sur la demande et les
1692 puits de carbone. Leur mise en œuvre opérationnelle résulterait d'un grand
1693 mouvement de concertations « *bottom-up* », permettant à la fois de développer les
1694 connaissances des élus et éélus, des acteurs économiques, des salariées et salariés
1695 et des populations sur les enjeux de la transition énergétique, la définition des
1696 potentialités et des objectifs énergie-climat-paysage du territoire, ainsi que
1697 l'appropriation sociale des projets.

1698 Les plans climats air énergie territoriaux (PCAET) constitueraient un support utile
1699 pour y adosser ce type de concertation. La démarche devrait avoir pour objectif, outre
1700 un aspect pédagogique bienvenu, de permettre aux citoyennes et citoyens de se
1701 positionner individuellement et collectivement sur les arbitrages à opérer localement
1702 entre un volet production (production d'énergies, de déchets, etc.), un volet
1703 consommation/modes de vie (efficacité et sobriété énergétiques, habitat, mobilités,
1704 alimentation...) et la dimension relative aux puits de carbone (choix du modèle

1705 agricole, place des haies, usages et artificialisation des sols, etc.). Devrait également
1706 être abordée la question des interdépendances, des complémentarités et de la
1707 solidarité entre territoires et entre usagers en matière énergétique.

1708 Les élus et élus pourraient accueillir ces débats qui bénéficieront de leur
1709 connaissance du territoire, de sa population et de leurs besoins. Dans une première
1710 phase, ils ont en effet un rôle important à jouer en tant que garants de la qualité et de
1711 la sérénité du débat. Ils auront ensuite, dans une seconde phase, à prendre position
1712 lors de la traduction des orientations retenues, dans les documents d'urbanisme.

1713 Pour la bonne tenue des débats et de la consultation, le CESE souligne
1714 l'importance qu'une information de qualité, la plus large possible et au plus tôt, soit
1715 fournie. L'Ademe¹³⁵, RTE, ENEDIS, les syndicats d'énergie, les acteurs et actrices de
1716 la société civile, et notamment ceux du monde associatif, auront en ce domaine un
1717 rôle important à jouer (ainsi que, le cas échéant, les entreprises locales de distribution,
1718 les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité). Une
1719 aide financière de la région à l'organisation et à l'animation de ces concertations serait
1720 souhaitable.

1721 Pour le volet EnR, il s'agirait d'identifier les terrains *a priori* propices à leur
1722 développement (à partir d'un premier zonage établi au niveau régional intégrant les
1723 contraintes réglementaires, les enjeux biodiversité, les questions paysagères, les
1724 sensibilités politiques et sociales...) puis de déterminer pour chaque zone les
1725 conditions particulières qui pourraient être demandées au porteur de projet ainsi que
1726 le modèle économique privilégié (participation des citoyennes et citoyens et/ou des
1727 collectivités au capital, place dans la gouvernance des projets...). Un comité local
1728 permanent suivrait dans la durée la position ainsi établie par le territoire et pourrait
1729 servir de relai d'information pour la population et les élus et élus, inspiré des
1730 commissions locales d'information¹³⁶ (CLI) existant autour des centrales nucléaires.

1731 Enfin, les choix issus de ces concertations, une fois en ligne avec les objectifs
1732 régionaux et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages
1733 et des sites (CDNPS), devront être inscrits dans les PCAET et les documents
1734 d'urbanisme (SCoT et PLUi), leur conférant ainsi une légitimité et une opposabilité.

1735 À ce jour, moins d'un tiers des PCAET a été réalisé, mais l'élaboration de la quasi-
1736 totalité a commencé. Ainsi, au 1^{er} août 2021, sur les 758 établissements publics de
1737 coopération intercommunale de plus de 20 000 habitantes et habitants qui doivent
1738 réaliser un PCAET, 29 % ont déjà adopté leur PCAET et 92 % ont *a minima* lancé la
1739 démarche. 95 EPCI se sont par ailleurs lancés dans une démarche volontaire¹³⁷ qui
1740 mériterait d'être encouragée.

1741 Il conviendra également de ne pas négliger l'expertise d'usage (le fait d'habiter un
1742 territoire est considéré comme une expertise), qui peut aider à améliorer le projet, à
1743 réduire ses impacts, à mieux compenser. Une association qui se crée localement pour
1744 s'opposer à un projet se met en sommeil si le projet est abandonné mais peut se
1745 réactiver très vite sur un nouveau projet. Un diagnostic territorial permet d'identifier les
1746 risques relatifs à ces actrices et acteurs locaux et également les opportunités autour
1747 du recours à leur expertise d'usage. Mais les habitantes et habitants les plus anciens

1748 ne sont pas toujours ceux qui s'expriment le plus, et on observe une contestation par
1749 certains habitants et habitantes de la légitimité d'autres à s'exprimer (depuis combien
1750 de temps faut-il vivre sur place pour être légitime à s'exprimer ? Les propriétaires de
1751 résidences secondaires peuvent-ils avoir le même poids que les habitantes et
1752 habitants permanents, les locataires et les propriétaires sont-ils égaux en
1753 légitimité... ?).

1754 **Préconisation 10 : Favoriser le développement des concertations** 1755 **territoriales Climat – Énergie**

1756 **Le CESE préconise de favoriser le développement des concertations**
1757 **locales volontaires climat-énergie, avec une attention particulière aux impacts**
1758 **sur le paysage et la biodiversité, en anticipation des projets, associant les élues**
1759 **et élus, la population et les parties prenantes. Organisées au niveau des**
1760 **intercommunalités, de regroupements d'intercommunalités ou de**
1761 **départements, elles serviront à dessiner la contribution du territoire au**
1762 **développement des énergies renouvelables (EnR), à la sobriété, aux puits de**
1763 **carbone et alimenteront les plan climat-air-énergie territorial (PCAET), les**
1764 **schémas de cohérence territorial (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).**
1765 **Les résultats de ces concertations seront consolidés jusqu'à l'atteinte des**
1766 **objectifs régionaux en EnR de la programmation pluriannuelle de l'énergie**
1767 **(PPE) et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).**

1768 **Ces concertations devront se baser sur un diagnostic territorial du foncier**
1769 **croisant la rentabilité supposée, les contraintes réglementaires, les enjeux de**
1770 **biodiversité et de patrimoine, les enjeux socio-économiques, l'expertise**
1771 **d'usage des habitantes et habitants et des associations... pour déterminer**
1772 **collectivement les opportunités et les contraintes du développement d'EnR, les**
1773 **prescriptions éventuelles et la possibilité d'engager un financement local.**

1774 **Pour répondre aux inquiétudes concernant l'impact sur le paysage, le CESE**
1775 **recommande d'adjoindre à ces documents d'urbanisme une carte virtuelle des**
1776 **installations envisagées.**

1777 **Un comité de suivi permanent devrait être instauré sur le modèle des**
1778 **commissions locales d'information (CLI).**

1779 Pour l'éolien en mer, la loi ESSOC a introduit la notion de « permis enveloppe », la
1780 concertation préalable se faisant sur une macro zone homogène et sur la base d'un
1781 « projet type » (hauteur de mâts, etc.). Une fois cette concertation effectuée, il n'y a
1782 plus besoin de recommencer une concertation au niveau de chaque projet du moment
1783 qu'il respecte les caractéristiques majeures du projet type. Une consultation simplifiée
1784 du public demeure nécessaire pour vérifier le respect des caractéristiques du projet
1785 par les parties prenantes et définir le processus de suivi.

1786 Une fois ce cadre local défini et transposé aux projets terrestres, il sera plus aisé
1787 aux élues et élus et aux porteurs de projets de s'accorder. Ce sera également une
1788 protection des collectivités contre les risques de démarchage abusif des prospecteurs
1789 à la recherche d'opportunités foncières de développement d'EnR qui s'effectue
1790 aujourd'hui au gré d'une vive concurrence, et en dehors de tout cadre partagé avec le
1791 territoire.

1792 **Préconisation 11 : Accélérer la mise en œuvre des projets**
1793 **À partir du moment où la concertation énergie-climat au niveau de**
1794 **l'intercommunalité a trouvé un consensus sur les sites potentiels de**
1795 **production et sur leur modèle économique et de gouvernance, le CESE**
1796 **recommande de mettre en œuvre une procédure accélérée d'autorisation des**
1797 **projets, inspirée par exemple du modèle du « permis enveloppe » de la loi pour**
1798 **un État au service d'une société de confiance (ESSOC).**

1799 Il s'agit donc de faire le pari d'un grand mouvement de concertations territoriales
1800 permettant *in fine* de définir les trajectoires régionales, de faire monter en compétence
1801 les populations et d'accélérer la mise en œuvre des projets faisant l'objet d'un
1802 consensus.

1803 Des mesures de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021 vont dans le bon
1804 sens. Ainsi, comme noté *supra*, le maire de la commune d'implantation d'un projet
1805 d'éolienne terrestre devra désormais être obligatoirement consulté avant le lancement
1806 d'un projet. Dans un délai d'un mois, le conseil municipal peut adresser ses
1807 observations au porteur de projet, qui doit adresser une réponse aux observations
1808 formulées¹³⁸. Cette disposition s'applique aux projets d'éoliennes terrestres dont la
1809 demande d'autorisation est déposée plus de six mois après la promulgation de la loi,
1810 soit à compter de février 2022 : à la date où ce texte est rédigé, cette disposition n'a
1811 donc pas encore connu d'application pratique. Dans le cadre de la nouvelle loi 3DS¹³⁹,
1812 les maires des communes mitoyennes doivent également être informés.

1813 La mise en place par la loi « climat et résilience » de comités régionaux de l'énergie
1814 constituera une avancée pour favoriser la concertation avec les collectivités
1815 territoriales sur les EnR. Son article 83 prévoit que le comité régional associe les
1816 communes ou groupements de communes, les départements, les autorités
1817 organisatrices de la distribution d'énergie ainsi que les gestionnaires des réseaux
1818 publics de distribution ou de transport intéressés¹⁴⁰. Le CESE souligne leur intérêt pour
1819 la déclinaison régionale des objectifs de la transition énergétique ainsi que son
1820 pilotage, et appelle à adopter sans tarder le décret qui doit en préciser la composition
1821 et les modalités de fonctionnement, afin de permettre leur mise en place effective.

1822 La montée en compétences des parties prenantes de la concertation est
1823 indispensable pour partager un destin commun et définir collectivement de nouveaux
1824 modes de vie, mais elle ne suffira pas à régler les difficultés d'acceptabilité des projets.

1825 Le CESE appelle à rechercher et à favoriser l'émergence d'un plus grand
1826 consensus sur le modèle de croissance, la place de l'innovation technologique et la
1827 gestion des risques. Ces éléments sont en effet largement et parfois radicalement
1828 remis en cause, alors que le consensus en la matière était beaucoup plus fort dans
1829 notre pays entre autres durant les Trente Glorieuses. La notion de « progrès » doit
1830 retrouver une composante sociale et collective s'agissant d'un bien de première
1831 nécessité comme l'électricité, et soutenir l'innovation utile à une transition juste et
1832 solidaire et à la souveraineté énergétique plutôt qu'uniquement rentable.

1833 2. Accorder une place réelle à la participation du public au
1834 moment des plans/programmes, puis au niveau des projets,
1835 dans un souci de justice sociale

1836 Pour le CESE, faire une place réelle à la consultation du public à un moment où il
1837 est encore possible d'avoir un effet sur le projet est une condition de l'acceptabilité.
1838 C'est également une obligation pour tous les projets ayant un impact sur
1839 l'environnement conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement adossée
1840 à la Constitution et déclinant les engagements internationaux de la France signataire
1841 de la Convention d'Aarhus.

1842 Cette nécessité d'améliorer et d'étendre les processus de consultation du public
1843 en amont des projets en vue d'accélérer leur mise en œuvre (donc de réduire les
1844 oppositions ultérieures) a également été mise en avant dans le récent avis du CESER
1845 Hauts de France¹⁴¹. Cela suppose d'améliorer la culture commune de la concertation
1846 et de se faire accompagner par des conseils adaptés. Il faut s'assurer de la
1847 représentativité de la population participant, de sa bonne compréhension des enjeux
1848 et des limites de l'exercice, mais également préciser les possibilités d'évolution du
1849 projet grâce à la concertation et la redevabilité des conclusions du processus.

1850 En particulier, il est important que les personnes consultées aient conscience que
1851 participer à une consultation ne signifie pas nécessairement que les positions et/ou
1852 intérêts particuliers qu'elles auront exprimés amèneront à une modification du projet
1853 dans leur sens. En effet, « *consulter ne veut pas dire toujours donner raison. Cette
1854 forme d'éducation à la démocratie participative est essentielle* »¹⁴².

Focus : Consultation, ou concertation ?

1856 Pour le CESE¹⁴³, la consultation du public vise à lui demander son avis sur un
1857 projet ou une décision déjà définis. La concertation a pour objet de définir ou modifier
1858 avec le public les orientations envisagées, après échange d'arguments et explicitation
1859 des points de vue.

1860 Alors qu'elle est parfois perçue par les porteurs de projet comme une procédure
1861 administrative supplémentaire, une « case à cocher » et une perte de temps, la
1862 concertation doit être reconnue comme une étape indispensable du développement
1863 des projets, même quand elle n'est pas rendue obligatoire par le code de
1864 l'environnement, comme dans la majorité des projets d'éoliennes terrestres.

1865
1866 **Préconisation 12 : Systématiser la concertation pour tout projet**
1867 **Quand aucun autre processus n'est imposé par le code de l'environnement,**
1868 **le CESE préconise qu'une concertation préalable aux projets d'énergies**
1869 **renouvelables (EnR) soit organisée par les porteurs de projet, pour anticiper et**
1870 **résoudre de futurs blocages. C'est en effet à ce stade que la participation du**
1871 **public peut agir sur les contenus et alternatives au projet.**

1872 **Pour les projets de plus grande ampleur, le CESE recommande que l'avis**
1873 **de l'Autorité environnementale soit disponible au stade de la concertation**

1874 **amont pour éclairer la participation du public, qui ne dispose sinon que de**
1875 **l'étude d'impact du porteur de projet. Quand cet avis arrive au moment de**
1876 **l'enquête publique, les principales caractéristiques du projet sont déjà figées.**

1877 Cette préconisation est cohérente avec la précédente dans le sens où la
1878 concertation autour d'un projet sera d'autant plus rapide qu'une réflexion territoriale en
1879 amont a déjà été conduite et partagée.

1880 L'étude d'impact fournie par le porteur de projet et support de la concertation doit
1881 comporter un résumé non technique compréhensible par l'ensemble des parties
1882 prenantes, en plus de son aspect complet et sincère, dans le respect des procédures
1883 d'évaluation environnementales. En particulier, les impacts sur la biodiversité et leur
1884 suivi au cours de l'exploitation doivent être évalués et anticipés, tout comme le
1885 démantèlement de l'ouvrage en fin de vie. Les projets « historiques » ou dont le dépôt
1886 est ancien de plusieurs années devront être actualisés pour prendre en compte les
1887 évolutions des états initiaux de la biodiversité, les évolutions réglementaires et les
1888 nouvelles attentes des populations.

1889 Le CESE souligne régulièrement la nécessité d'appuyer la démocratie
1890 représentative par l'éclairage des acteurs de la société civile et de la démocratie
1891 participative. Il s'agit donc d'envisager un temps de concertation à différentes échelles,
1892 en acceptant de leur confier une réelle capacité d'influence, pour obtenir en
1893 contrepartie une acceptabilité accrue, ainsi que, dans toute la mesure du possible, une
1894 accélération du projet. Pour le CESE, il est essentiel que cette concertation laisse
1895 place à de vraies marges de négociation : elle devra prévoir un temps pour débattre
1896 de la faisabilité, afin de pouvoir aller jusqu'à renoncer au projet ou à le modifier
1897 substantiellement en termes de lieu d'implantation ou de caractéristiques. Elle devra
1898 comporter une phase ultérieure pour débattre de l'acceptabilité du projet et
1899 d'éventuelles compensations qui pourraient l'accompagner.

1900 Cette concertation amont autour des projets ne doit pas être confondue avec le
1901 processus aval appelé « enquête publique », conduite par des commissaires
1902 enquêteurs présents physiquement. Cette dernière vise davantage à informer le public
1903 du processus d'évaluation environnementale conduit en amont et de la concertation
1904 associée, et à recueillir ses commentaires. C'est une étape bien identifiée dans les
1905 territoires qu'il convient de maintenir, en rappelant son rôle d'évaluation de la bonne
1906 prise en compte par le porteur de projet des demandes exprimées dans la phase de
1907 concertation amont. C'est pourquoi il est essentiel que l'information circule bien entre
1908 les phases amont et aval. Le CESE considère que la dénomination d'enquête publique
1909 est peu explicite par rapport à son rôle réel.

1910 Par ailleurs, le CESE s'étonne de la faiblesse du suivi de la participation du public
1911 après l'autorisation. L'accès aux informations est obscur, la possibilité de médiation
1912 est invisible, l'option de reddition des comptes pour présenter les résultats de l'enquête
1913 publique et la façon dont l'autorité décisionnaire a pris en compte les observations, est
1914 peu utilisée. Ces lacunes peuvent expliquer que le juge soit parfois perçu comme la
1915 seule issue des contestations, et que l'acceptabilité des nouveaux projets se soit
1916 dégradée à la suite de tels constats sur les projets en exploitation.

1917 Des propositions ont été formulées pour revoir l'accompagnement de la
 1918 participation du public, comme un défenseur de l'environnement, par la mission
 1919 présidée par la députée Mme Cécile Muschotti¹⁴⁴, ou encore la proposition du CGEDD
 1920 relative à la modernisation de la participation du public. Le CESE considère que s'il
 1921 devait y avoir le cas échéant une telle évolution, elle gagnerait à être centrée sur la
 1922 participation du public et non pas seulement sur la défense de l'environnement.

1923 Pour le CESE, la démarche de concertation doit permettre une participation du
 1924 public réellement représentative.

Focus : Participation à la consultation en ligne et au G400

1926 *Une consultation préalable à la PPE 2019-2030 a été organisée en 2018 par la*
 1927 *CNDP, comprenant en parallèle un questionnaire en ligne et un groupe de 400*
 1928 *citoyennes et citoyens tirés au sort, respectant la parité femmes/hommes. La*
 1929 *composition des 11 150 personnes ayant répondu en ligne, traduisait de fortes*
 1930 *surreprésentations par rapport à la population française : 71 % d'hommes, 56 % de*
 1931 *cadres et 68 % de propriétaires.*

1932 Le CESE met en garde contre le recours de plus en plus fréquent aux participations
 1933 par voie électronique au niveau national ou local. D'une part, comme souligné par le
 1934 CESE dans plusieurs avis récents, il existe de fortes disparités de couverture
 1935 numérique au détriment de territoires ruraux, de montagne et ultramarins (même si
 1936 des territoires urbains sont également mal dotés). Or, les territoires ruraux et de
 1937 montagne figurent précisément parmi ceux où il est envisagé d'implanter de nombreux
 1938 projets d'EnR, et il serait donc particulièrement dommageable que les perceptions de
 1939 leur population ne soient pas suffisamment prises en compte. Plus généralement,
 1940 17 % des ménages seraient, selon l'INSEE, en situation d'illectronisme¹⁴⁵. Les
 1941 procédures de participation et de consultation mises en œuvre par la CNDP¹⁴⁶ ainsi
 1942 que par les commissaires enquêteurs visent à prévenir ou à éviter ces déséquilibres.

1943 Le CESE adhère aux recommandations à droit constant formulées par le conseil
 1944 général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la recherche
 1945 du moindre impact environnemental des projets et des plans/programmes et sur la
 1946 participation du public associée. Les suivis *a posteriori* des nuisances locales et des
 1947 impacts socio-économiques doivent y être intégrés comme le sont en général les suivis
 1948 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

1960 **des plus vulnérables, qui ne participent pas spontanément aux consultations**
1961 **publiques, les moins disponibles, en veillant à prendre en compte**
1962 **l'illectronisme. Le recours à la participation par voie numérique devra être**
1963 **limité et analysé au regard de sa représentativité particulière.**

1964 Dans cette optique, il apparaît nécessaire que les maîtres d'ouvrage réfléchissent
1965 en amont à ce que sont les exigences d'une concertation réussie et se préparent à
1966 l'évaluer, dans le cadre de leur obligation de rendre des comptes sur la façon dont ils
1967 ont pris en considération la concertation. La CNDP pourrait jouer un rôle utile en
1968 apportant son appui à cette démarche en tant que tierce partie indépendante.

Préconisation 14 : Organiser un suivi des projets

1970 **Le CESE recommande aux porteurs de projets d'organiser le suivi et le**
1971 **partage du résultat de la concertation avec une évaluation *a posteriori* de la**
1972 **concrétisation sur le terrain de leurs engagements (réduction des nuisances,**
1973 **impact sur la biodiversité, retombées locales en termes d'activité et d'emploi).**
1974 **Le CESE préconise d'y associer des tierces parties indépendantes et de**
1975 **l'expertise territoriale (élus et élus, associations environnementales et/ou de**
1976 **transition énergétique, chambres consulaires, organisations syndicales,**
1977 **architectes, paysagistes...). Le CESE recommande aux porteurs de projets**
1978 **d'informer clairement le public des changements de propriétaires et**
1979 **d'actionnaires pour faciliter l'identification des interlocuteurs ainsi que sur la**
1980 **traçabilité des engagements concernant le démantèlement et le recyclage des**
1981 **équipements.**

1982 Cet enjeu de la concertation publique pour légitimer la prise de décision finale, dès
1983 lors qu'une forme de redevabilité existe, se vérifie à toutes les échelles de mise en
1984 œuvre de la transition énergétique et de ses impacts environnementaux,
1985 conformément à la Charte de l'environnement.

1986 Au niveau régional, les SRADDET sont concernés, comme au niveau national la
1987 SFEC (voir préconisation 2). À l'évidence, l'importance des choix à opérer (sur le mix
1988 énergétique ou la sobriété par exemple) et de leurs impacts impose une participation
1989 du public large et approfondie, tout comme celle des parlementaires.

1990 3. Faciliter les démarches et renforcer les moyens pour instruire 1991 et accompagner les projets

1992 Cette recherche d'une information et d'une consultation accrues des élus et élus,
1993 des acteurs et actrices de la société civile et de la population concernée entraînera en
1994 amont des délais supplémentaires pour la réalisation de certains projets d'EnR. Cela
1995 devrait tendre par ailleurs à en améliorer l'acceptabilité. Faut-il alors prévoir, en
1996 contrepartie des délais accrus, des mesures pour faciliter/accélérer les démarches ?

1997 Les démarches visant l'accélération des procédures peuvent avoir un effet inverse
1998 sur l'acceptabilité, aussi, le CESE invite à une très grande prudence pour ne pas
1999 donner le sentiment d'une diminution des contrôles et des recours. Une solution
2000 intéressante, selon le CESE, consisterait en un usage plus fréquent de la médiation.
2001 Cette procédure juridictionnelle, introduite dans le droit français par la loi de

2002 modernisation de la Justice du 18 novembre 2016, permet au juge de désigner un
 2003 médiateur ou une médiatrice qui recherche l'accord des parties afin de résoudre de
 2004 manière amiable leur différend.

2005 La médiation est déjà une obligation dans les secteurs de la consommation, établie
 2006 en 2013 par une directive européenne, transposée en droit français par ordonnance
 2007 et intégrée au code de la consommation. Des médiateurs et médiatrices existent aussi
 2008 déjà dans le domaine de l'énergie : un médiateur national de l'énergie (MNE), financé
 2009 par l'État, ainsi que des médiateurs et médiatrices dans certaines entreprises du
 2010 secteur¹⁴⁷.

2011 Les atouts de la médiation sont sa rapidité (engagement de réponse dans un délai
 2012 donné, si le dossier est recevable) et sa gratuité pour les consommateurs et
 2013 consommatrices. Ses objectifs sont de réduire les risques de contentieux, d'améliorer
 2014 les procédures chez les porteurs de projets et d'en accélérer la mise en œuvre.

2015 Le ministère de la Transition écologique a annoncé en octobre 2021, comme il
 2016 l'avait déjà fait en 2018¹⁴⁸, la création d'un médiateur de l'éolien qui « *pourrait être saisi*
 2017 *par les préfets dès l'instruction de projets potentiellement problématiques, afin de*
 2018 *suggérer des évolutions aux projets insuffisamment protecteurs des paysages ou de*
 2019 *la biodiversité, et de mieux les adapter aux enjeux du territoire, voire d'inviter les*
 2020 *porteurs de projet à y renoncer* ». Ce peut être pour le CESE une mesure positive,
 2021 mais qui s'assimile davantage au rôle d'un garant de concertation qu'au rôle
 2022 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).

2033 Le temps de traitement des recours contentieux devrait être raccourci pour espérer
 2034 tenir les engagements climatiques de la France.

2035 Le CESE souligne la nécessité que les moyens soient dimensionnés aux enjeux
 2036 pour les structures qui relaient opérationnellement la transition énergétique : autorité
 2037 environnementale nationale ou en région (MRAe), DREAL et DDT, Ademe par
 2038 exemple au travers du réseau de conseillers et conseillères techniques en cours de
 2039 déploiement, associations territoriales engagées dans la transition énergétique
 2040 (Amorce, Cler, Énergie Partagée...).

2041

2042 Préconisation 16 : Adapter les moyens des services de l'État aux
2043 enjeux de la transition écologique

2044 **Le CESE réitère sa recommandation aux pouvoirs publics de doter les**
2045 **services centraux et déconcentrés du ministère de la Transition écologique de**
2046 **moyens humains et financiers supplémentaires et de délais suffisants pour**
2047 **exercer leur mission d'expertise, d'instruction et de contrôle, à l'inverse de la**
2048 **tendance observée depuis plusieurs années. Ces moyens doivent être à la**
2049 **hauteur des enjeux et soutenir l'ensemble des acteurs publics en charge de**
2050 **cette dynamique (Ademe, OFB, Autorité environnementale...) ainsi que ceux y**
2051 **contribuant (associations, organisations syndicales...).**

2052 **En vue de réduire le délai de traitement des contentieux, le CESE préconise**
2053 **d'accroître les moyens consacrés à la Justice et à la formation initiale et**
2054 **continue des magistrats en matière de droit de l'environnement.**

2055 De même, le CESE recommande de former les élu·es, préfètes et préfets et
2056 agentes et agents publics mobilisés sur les enjeux de transition énergétique, en
2057 s'appuyant sur les structures compétentes.

2058 Le CESE rappelle l'importance de la formation aux enjeux de la transition
2059 écologique, qui doit être une priorité pour la formation initiale et continue des agentes
2060 et agents publics concernés. Dans cette perspective, le référentiel des compétences
2061 attendues dans les écoles de hauts fonctionnaires devrait évoluer, une formation
2062 continue devrait être obligatoire pour les fonctionnaires en poste afin d'intégrer la
2063 connaissance et l'engagement sur les enjeux de la transition écologique dans les
2064 critères de recrutement et d'évaluation des agents publics.

2065 Le CESE constate que tous les acteurs et actrices trouvent à redire sur les
2066 procédures d'autorisation des projets d'EnR et de participation du public. En prenant
2067 le cas de l'éolien terrestre :

- 2068 - les porteurs de projets regrettent le temps trop long pour obtenir l'autorisation
2069 finale, la complexité du code de l'environnement pour réaliser l'étude d'impact,
2070 et l'instabilité réglementaire (tarif d'achat notamment) ;
- 2071 - les élu·es, de ne pas être consultés et de ne pas avoir les moyens de
2072 faire entendre leur voix ni de répondre à leurs administré·es et administrés ;
- 2073 - la population locale, d'un manque de concertation ou *a minima* d'information
2074 préalable, et d'un manque d'espace de dialogue et de médiation tout au long
2075 de la vie des projets ;
- 2076 - les pouvoirs publics, du retard dans le développement des EnR, de la montée
2077 des problèmes d'acceptabilité et du manque de compréhension de l'enjeu de
2078 la transition énergétique par les populations concernées par les projets ;
- 2079 - les associations de protection de l'environnement, d'une prise en compte
2080 insuffisante de la biodiversité et des paysages et d'un retard dans la transition
2081 énergétique.

2082 Outre le renforcement des moyens précédemment recommandé, le CESE suggère
2083 de rendre l'accompagnement public plus lisible afin d'aider :

- 2084 - les porteurs de projets à bien circonscrire le périmètre de leurs responsabilités
 2085 dans l'étude d'impact et les processus de participation du public ;
 2086 - à conseiller les collectivités et les populations dans la réalisation de
 2087 concertations locales climat-énergie-paysage (voir préconisation 10) et dans
 2088 les possibilités de financement participatif, d'aides publiques, de gouvernance
 2089 des projets (SEM/SAS/SCIC/participation à un projet privé...).

2090 Enfin, cette dimension d'acculturation doit concerner les relais d'opinions et les
 2091 décideurs et décideuses politiques et économiques, car la méconnaissance du sujet
 2092 amène à des points de vue partiels ou à placer la focale sur des questions
 2093 périphériques.

2094 C - Le besoin de définir un nouveau contrat social 2095 territorial autour d'un modèle économique équilibré et 2096 équitable

2097 Le défi inédit du réchauffement climatique et l'urgence d'une transition énergétique
 2098 bousculent nos manières de consommer, de nous loger, de produire (y compris de
 2099 produire l'énergie), de nous déplacer, c'est-à-dire toutes les fonctions de vie sur
 2100 lesquelles la convention citoyenne pour le climat a conduit ses travaux, rappelant que
 2101 l'intérêt général devait s'exprimer dans un esprit de justice sociale. Ceci appelle donc
 2102 un « nouveau contrat social », évoqué par la ministre de la Transition écologique lors
 2103 de son audition au CESE, et fait largement écho au « pacte démocratique » que
 2104 préconisait le CESE dans son avis *Fractures et Transitions*¹⁴⁹, centré autour de l'intérêt
 2105 général.

- 2106 - Le besoin d'un nouveau contrat social territorial lié à la transition énergétique
 2107 est nécessaire au regard des asymétries réelles ou perçues : les territoires
 2108 ruraux vont accueillir les installations de production d'énergie mais sont aussi
 2109 ceux qui en ont le moins besoin en termes de consommation, en raison de
 2110 leur faible densité de population, même si les besoins de mobilité individuelle
 2111 peuvent y être élevés et les logements, essentiellement des maisons
 2112 individuelles, énergivores. Une proportion importante des ménages des zones
 2113 rurales étant « pauvres et modestes » selon l'INSEE¹⁵⁰, ils font partie de la
 2114 catégorie ayant théoriquement le moins d'efforts à faire pour atteindre les
 2115 objectifs de la SNBC ;
 2116 - les leviers pour réduire les émissions de gaz à effet de serre sont moins
 2117 nombreux dans les zones rurales, en particulier pour la mobilité. Ainsi,
 2118 l'analyse¹⁵¹ du Gouvernement sur les infrastructures de recharge pour
 2119 véhicule électrique montre que leur « *croissance globale s'accompagne de*
 2120 *disparités notables au niveau des territoires, tant aux échelons*
 2121 *départementaux que régionaux (...). Le risque de « zones blanches » de la*
 2122 *recharge électrique accessible au public reste aujourd'hui réel. Une telle*
 2123 *situation hypothèque le développement du marché dans les territoires*
 2124 *concernés ». Le CESE le soulignait déjà dans l'avis *Impact des infrastructures*
 2125 *de réseaux dans l'économie*¹⁵². Or, en l'absence de solutions de transport*

2126 collectif, la mobilité individuelle est d'autant plus essentielle que l'offre de
2127 services publics de proximité est insuffisante. Le CESE constatait en 2019 que
2128 « la réduction et l'éloignement des services publics, dans tous les domaines
2129 de la vie courante, depuis les démarches administratives jusqu'aux réponses
2130 en matière économique ou sociale et de santé, est l'un des éléments majeurs
2131 de ce sentiment d'abandon des personnes vivant dans les territoires ruraux en
2132 particulier ¹⁵³ ».

2133 Pour permettre à chaque acteur (citoyennes et citoyens, agentes et agents des
2134 services publics, entreprises, associations, élues et élus locaux, organisations
2135 syndicales, etc.) de contribuer à la transition énergétique nationale au sein de son
2136 territoire et de s'en approprier les tenants et aboutissants, le CESE appelle les pouvoirs
2137 publics à l'élaboration d'un contrat social territorial clair, centré sur l'intérêt général et
2138 sa déclinaison équitable au niveau local, notamment en matière d'accès aux services
2139 publics et d'alternatives durables aux modes de vie et de production devant évoluer.
2140 Ce contrat de territoire doit traduire les co-bénéfices au développement des EnR et les
2141 modalités nécessaires pour que tous les territoires en sortent gagnants.

2142 Afin de rééquilibrer efforts et bénéfices liés à la transition énergétique nationale au
2143 sein d'un contrat social territorial, le CESE propose quatre séries de recommandations.

2144 1. Équilibrer les solidarités :

2145 Partager un destin commun, élaboré avec l'ensemble des parties prenantes du
2146 pays, est indispensable pour expliquer où nous emmène la transition écologique
2147 réussie, à quels choix de société et de mode de vie elle se rattache. Le grand débat
2148 public sur la SFEC devrait servir la légitimité de la transition énergétique en droit. De
2149 même, les concertations énergie-climat-paysage au niveau des intercommunalités
2150 devraient permettre de s'approprier localement ces trajectoires nationales et
2151 d'anticiper les changements à venir. La légitimité de la transition devra également
2152 s'exprimer :

- 2153 - par le choix d'un scénario plus ou moins sobre, sa faisabilité technique et
2154 sociale, ainsi que les coûts et mesures d'accompagnement associés et tenant
2155 compte des limites de la planète et des ressources (sols, minéraux, au-delà
2156 du budget carbone...) ;
- 2157 - par l'objectivation des coûts économiques de production, de transport, de
2158 stockage et de distribution des énergies décarbonées sur l'ensemble de leur
2159 cycle de vie, ainsi que de leur empreinte carbone ;
- 2160 - par les risques associés aux technologies ou aux paris en termes
2161 d'innovation ;
- 2162 - par la reconnaissance et l'étude des impacts certains et potentiels qui en
2163 découleront.

2164 Et la légitimité de la transition passe nécessairement par l'équité :

- 2165 - entre les territoires (EnR, sobriété...) selon les gisements disponibles et les
2166 équipements déjà installés ;

- 2167 - entre les habitantes et habitants au regard des émissions individuelles de
2168 GES ;
- 2169 - entre les ménages et les entreprises, au regard du financement de la
2170 transition ;
- 2171 - au niveau du programme national entre sauvegarde du vivant et transition
2172 énergétique ;
- 2173 - au niveau du programme national sur la dimension de service public de la
2174 transition énergétique et des engagements contractuels qui pourraient y être
2175 associés ;
- 2176 - au niveau des projets sur leur véritable ancrage territorial : adéquation aux
2177 spécificités locales, juste partage des retombées économiques (emplois,
2178 taxes, mesures d'accompagnement...).

2179 Cette légitimité en droit, en raison et en équité, ainsi que l'appropriation de la
2180 démarche par le public, inscrite dans une perspective collective, permettront que la
2181 transition écologique sorte par le haut, dépassant les fractures et les inégalités sociales
2182 et environnementales sur lesquelles elle bute pour le moment.

2183 Le CESE rappelait dans l'avis sur les inégalités environnementales et sociales¹⁵⁴
2184 que la complémentarité du monde urbain et du monde rural dans l'aménagement du
2185 territoire était à la fois une évidence et une nécessité : un modèle de développement
2186 où la transition énergétique s'accompagnerait d'une montée des inégalités au
2187 détriment du monde rural ne serait pas acceptable. La démarche de développement
2188 durable repose sur une attente importante de ces territoires et de leur population :
2189 l'accès aux services publics et au public, lesquels doivent être maintenus et, si
2190 nécessaire, développés.

2191 Ainsi, la transition énergétique doit permettre de clarifier et d'explicitier dans chaque
2192 territoire :

- 2193 • les évolutions attendues des modes de vie (consommation, mobilités, habitat...)
2194 et des modes de production (agriculture, industrie, PME/TPE) en 2030/2050 ainsi
2195 que les alternatives décarbonées qui seront disponibles pour y parvenir ;
- 2196 • la contribution équitable et juste des territoires et des citoyennes et citoyens aux
2197 enjeux de cette transition (développement des EnR électriques et non électriques,
2198 transferts d'usages, efficacité et sobriété énergétiques, puits de carbone...) ;
- 2199 • les coûts et bénéfices de la solidarité et de la mutualisation énergétiques entre les
2200 territoires, qui renforcent leur résilience et la souveraineté nationale ;
- 2201 • la sincérité de la recherche de l'intérêt général, en faisant toute la transparence
2202 sur les éventuels conflits d'intérêt entre pouvoirs publics (nationaux ou locaux) et
2203 acteurs et actrices privés. L'exemple du parc éolien maritime développé par
2204 Iberdrola à Saint-Brieuc est à ce titre emblématique : le Conseil d'État a établi
2205 l'irrégularité de la procédure et condamné l'État à verser une indemnité de 2,5 M€
2206 au soumissionnaire éliminé (mais sans pour autant annuler l'appel d'offres, ce qui
2207 est de nature à entamer la confiance).

2208

2209 **Préconisation 17 : Équilibrer les solidarités entre territoires**
2210 **Le CESE recommande de faire apparaître clairement dans les**
2211 **programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) régionalisées et la PPE**
2212 **nationale la contribution relative des territoires par rapport aux objectifs de la**
2213 **stratégie nationale bas-carbone (SNBC) : énergies renouvelables (EnR),**
2214 **sobriété, puits de carbone. Les déséquilibres éventuels devraient faire l'objet**
2215 **de réciprocity spécifiques entre territoires.**

2216 Le CESE rappelle sur ce point les préconisations qu'il a formulées dans des avis
2217 récents sur les contrats de réciprocity entre territoires¹⁵⁵.

2218 2. Accroître l'ancrage territorial des projets d'EnR par un 2219 partage équitable des retombées socio-économiques

2220 Ce contrat social devrait se concrétiser autour d'un modèle économique afin que
2221 les retombées attendues de chaque projet de production d'EnR, lors de sa construction
2222 puis de son exploitation, soient les plus larges possibles et vérifiées. Or, les bénéficiaires
2223 locaux ne sont, à première vue, pas si nombreux : comme l'a résumé la consultante
2224 Esther Veaux¹⁵⁶ les EnR consomment beaucoup de foncier, les matériaux viennent
2225 d'ailleurs, les loyers vont au propriétaire du terrain¹⁵⁷, donc que reste-t-il à la
2226 collectivité ? Il importe que le reste du territoire, qui supporte souvent les nuisances,
2227 tire aussi des avantages de la réalisation des projets.

2228 Or, le CESE considère qu'afin d'améliorer leur acceptabilité, les projets doivent
2229 offrir aux territoires qui les accueillent un retour économique jugé équitable, pouvant
2230 contribuer au financement, d'une part, des autres volets de leur transition énergétique,
2231 en concertation constante avec leurs habitantes et habitants - programmes d'efficacité
2232 et de sobriété énergétique (habitat, mobilité) - et, d'autre part, des services publics et
2233 au public dont les territoires peu peuplés ont besoin et qui s'affaiblissent (aide aux
2234 personnes âgées, santé, éducation, loisirs et culture, justice, aide sociale et à l'emploi,
2235 commerces de proximité, etc.).

2236 Dès la construction du projet, cette démarche de partage des retombées doit être
2237 mise en œuvre. Lors de son audition¹⁵⁸, RTE a expliqué qu'il demande à ses titulaires
2238 de contrats de 1^{er} rang d'organiser un forum pour que l'ensemble des PME locales
2239 viennent se présenter, et incite ces titulaires à confier une partie des travaux à de
2240 l'emploi local. Le donneur d'ordre peut co-organiser ces rencontres et vérifier le
2241 recours à de la sous-traitance locale. Des retombées locales en termes d'emploi
2242 peuvent également se pérenniser lors de la phase d'exploitation, en particulier pour la
2243 maintenance des installations. Le cas échéant, le porteur de projet gagnera à les
2244 chiffrer afin que le contrat social les valorise.

2245 **Préconisation 18 : Développer l'économie locale**
2246 **Le CESE recommande aux porteurs de projets de consacrer une part des**
2247 **coûts du chantier (construction, maintenance, réhabilitation) à des entreprises**
2248 **et à des emplois locaux et de contribuer à leur formation le cas échéant, à**
2249 **l'instar de RTE, qui y consacre une part minimale autour de 25 %. Le CESE**

2250 **recommande aux donneurs d'ordres d'inclure cette condition dans les clauses**
2251 **des appels d'offres, plus largement dans une politique d'achats responsables.**

2252 En phase d'exploitation, le CESE considère légitime d'étendre le bénéfice des
2253 retombées à tous les territoires concernés par les impacts des installations EnR et non
2254 pas les seules communes d'implantation ; au-delà des limites administratives, une clef
2255 de répartition financière des retombées fiscales de l'imposition forfaitaire sur les
2256 entreprises de réseaux (IFER) est envisageable, par exemple au niveau des
2257 intercommunalités, et aura pour avantage de réduire les conflits entre les communes
2258 limitrophes et entre leurs habitantes et habitants respectifs.

2259 Désormais, pour une éolienne terrestre, 20 % du produit de l'IFER va à la
2260 commune d'implantation du projet, 50 % à l'intercommunalité et 30 % au département.
2261 Pour le CESE, cette distribution ne semble pas refléter celle des impacts des projets.
2262 M. Jean Revereault¹⁵⁹, représentant d'intercommunalités de France (AdCF), a
2263 souligné l'importance de l'aspect fiscal pour le positionnement des collectivités au
2264 regard de l'implantation des infrastructures d'EnR.

2265 Pour les éoliennes en mer, le code général des impôts prévoit que le produit de la
2266 taxe est affecté au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer. Les
2267 ressources du fonds sont réparties entre les communes littorales d'où des installations
2268 sont visibles (50 %), le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
2269 (35 %) et l'OFB (10 %) et la société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) (5 %).
2270 Ici encore, la distribution de ces taxes interroge, notamment en ce qui concerne la
2271 biodiversité.

2272 Cette affectation de la fiscalité mériterait d'être révisée, en concertation avec les
2273 parties prenantes. Une prépondérance de l'affectation de la taxe aux communes en
2274 co-visibilité avec un prorata semble légitime, tout comme l'affectation d'une part à
2275 l'intercommunalité dans le cadre du financement de la transition énergétique. Une part
2276 notable devrait permettre d'améliorer la connaissance, la gestion et la préservation de
2277 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.**

2285 S'agissant des nuisances, imaginer que toutes (mesurables et non mesurables)
2286 recevront dédommagement n'est sans doute pas réaliste, au risque de légitimer ainsi
2287 des impacts qui ne seraient pas vérifiés. Surtout, comme entendu lors de certaines
2288 auditions, la possibilité d'une compensation « en nature » par l'accès à de l'électricité
2289 gratuite ou à prix préférentiel est évoquée régulièrement. Elle est en contradiction avec
2290 le principe d'égalité de traitement entre les territoires et entre les citoyennes et
2291 citoyens, comme rappelé lors des auditions de RTE et de l'économiste Pierre Veltz¹⁶⁰.
2292 De même, les riveraines et riverains de raffineries ou de centrales nucléaires

2293 n'obtiennent pas d'énergie gratuite, même si d'importantes contreparties économiques
2294 peuvent exister. Il est important ici que les pouvoirs publics et les élus et élus locaux
2295 ne laissent pas se développer de vaines attentes, qui généreront de la frustration.
2296 Réglementairement, seules les opérations d'autoconsommation, individuelles ou
2297 collectives, génèrent un accès préférentiel à l'énergie produite. Les boucles locales
2298 d'énergie, réseau indépendant de distribution d'une énergie produite localement,
2299 demandent des investissements conséquents et, dans le cas d'installation d'EnR,
2300 interrogent quant à l'appropriation d'une ressource commune (vent, soleil, cours
2301 d'eau...) et à la juste contribution aux charges du réseau public de distribution, dont
2302 ces boucles locales profitent en y restant connectées.

2303 Le contrat social devra clarifier la question du tarif de l'énergie et orienter
2304 l'intéressement des riveraines et riverains vers la participation au capital des projets.
2305 Deux options sont ici envisageables : d'une part, la participation directe des
2306 particuliers, *via* des clubs d'investisseurs/investisseuses et des structures de collectifs
2307 citoyens telles qu'Énergie Partagée, d'autre part, la participation *via* les collectivités
2308 territoriales, qui peuvent constituer des Sociétés d'économie mixte (SEM) ou des
2309 Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Le CESE considère que la
2310 participation directe des citoyens est de nature à renforcer la prise de conscience des
2311 enjeux de la transition énergétique, à créer du lien social et à conserver plus de valeur
2312 ajoutée dans le territoire qu'un projet purement privé ; elle améliore également
2313 l'information destinée aux riveraines et riverains, comme l'illustre l'exemple du parc
2314 citoyen d'Isac-Watts sous l'égide d'Énergie Partagée, qui a réalisé, à la demande des
2315 riveraines et riverains, des études acoustiques poussées, « *ce qu'un parc privé ne
2316 ferait pas !*¹⁶¹ ». De plus, cette association a réussi à obtenir une représentation dans
2317 la gouvernance du projet supérieure à sa participation au capital.

2318 Toutefois, une limite de l'investissement citoyen a été soulignée par M. Alain
2319 Leboeuf¹⁶², président du conseil départemental de Vendée. Celui-ci faisait valoir qu'il
2320 n'y a pas de raison pour qu'un citoyen ou une citoyenne plus qu'un autre récolte
2321 l'argent de cette plus-value. S'il va à la collectivité, cela est légitime, par exemple pour
2322 la rénovation énergétique de l'école, de la mairie, etc. Si toute la population subit cinq
2323 éoliennes, la valeur ajoutée doit revenir à l'ensemble des contribuables. Ce point a été
2324 également entendu lors de la visite de terrain à Trans-sur-Erdre, où des associations
2325 de riveraines et riverains opposés à un projet éolien critiquaient les clubs
2326 d'investisseurs/investisseuses et associations citoyennes comme EOLA¹⁶³, « *qui
2327 n'est associative que de nom, mais c'est en réalité une SAS, une société commerciale
2328 d'investissement, dont les individus n'habitent pas à proximité, et espèrent un
2329 rendement. Le permis purgé de tout recours est ensuite revenu à des fonds de pension
2330 étrangers à prix décuplé.* »

2331 Au-delà de ces divergences de vues sur l'investissement participatif des « projets
2332 citoyens », le CESE a pu constater qu'en dépit de leurs qualités, ils réunissent des
2333 personnes déjà convaincues et ne garantissent pas l'absence d'opposition, ce qu'a
2334 souligné Mme Christine Bretèche (DDTM 44¹⁶⁴).

2335 D'où la position de M. Alain Leboeuf, qui, à rebours des projets portés par des
2336 fonds de pension et des capitaux étrangers, promeut les projets portés par les

2337 collectivités et dont les revenus restent sur le territoire, car ils ont un tout autre sens
2338 pour le territoire. Selon lui, si les collectivités locales sont associées au financement
2339 du projet, via des SEM par exemple, il s'agira bien d'une transition énergétique inscrite
2340 dans le territoire.

2341 Ce que confirme, au vu de son expérience, la consultante Esther Veaux¹⁶⁵ : les
2342 départements qui ont créé une SEM pour développer des EnR sur leur territoire, selon
2343 des modalités variées, ont plusieurs points communs : « *les objectifs visés tendent à*
2344 *favoriser l'émergence de projets d'EnR en gardant sur le territoire la maîtrise de leur*
2345 *développement et une grande part des retombées économiques qui en résultent, ces*
2346 *deux derniers aspects étant clés pour l'acceptabilité des projets* ». Elle préconise une
2347 SEM à l'échelle d'un département, portée par un syndicat d'énergie, afin d'assurer une
2348 gouvernance proche des maires, qui favorise l'adhésion locale, avec la constitution de
2349 filiales en sociétés par actions simplifiées (SAS) pour chaque projet particulier, dont il
2350 importe que la commune d'implantation soit partie prenante. Des SEM d'EPCI se
2351 développent aussi pour structurer des projets très locaux, mais souvent avec un
2352 manque de moyens financiers et un émiettement qui accroissent la durée de la montée
2353 en compétences. Au niveau régional, des fonds d'investissement, des agences ou des
2354 SEM, comme en Occitanie, apparaissent avec l'avantage de la taille critique, mais
2355 également avec le risque de chercher à imposer ses solutions et acteurs et actrices,
2356 ce qui ne favorise pas l'adhésion. Toutefois, la SEM n'est pas une solution exempte
2357 de défauts : Mme Esther Veaux souligne que le syndicat d'énergie qui fonde une SEM
2358 a une logique d'intérêt général alors que les partenaires privés qui y sont associés ont
2359 des objectifs financiers à atteindre. Dans certains cas, des actionnaires minoritaires
2360 privés arrivent à acquérir un pouvoir d'influence stratégique plus que proportionnel à
2361 leur participation financière, créant une distorsion entre actionnaires publics et privés
2362 dans le portage des risques et le partage des bénéfices. Si la SEM a l'avantage de
2363 permettre un effet d'accélérateur et de multiplicateur, cette transition culturelle et
2364 technique peut poser problème et nécessite un accompagnement.

2365 M. Alain Leboeuf cite la réticence de certains porteurs de projets à en ouvrir le
2366 capital aux collectivités locales, même à un niveau très minoritaire : dans le cas du
2367 parc éolien en mer de l'île d'Yeu - Noirmoutier, la collectivité a obtenu « à l'arrachée »
2368 de devenir actionnaire à hauteur de 0,5 %, ce dont elle se félicite, et dont devrait, selon
2369 lui, se féliciter également l'actionnaire principal : ENGIE pourra se prévaloir d'être venu
2370 avec les acteurs et actrices du territoire¹⁶⁶.

2371 Il faut toutefois noter que les investissements nécessaires pour la construction de
2372 parcs éoliens terrestres sont importants (2 215 €/kW en 2020 selon l'Ademe¹⁶⁷), et
2373 encore plus en mer (7 344 €/kW selon l'Ademe), ce qui nécessite toujours l'apport de
2374 capitaux publics ou privés en soutien des financements locaux. Ces coûts
2375 d'investissement sont prévus à la baisse avec le développement du marché et des
2376 technologies.
2377

2378 Préconisation 20 : Diversifier les modes de financements des
2379 projets

2380 **Le CESE recommande aux pouvoirs publics de soutenir la diversification**
2381 **des modes de financement des projets en facilitant l'accès aux financements**
2382 **publics pour les projets citoyens et en incitant les régions, les départements et**
2383 **les syndicats d'énergie à se doter de sociétés exploitantes permettant de**
2384 **développer les énergies renouvelables (EnR) dans leur territoire afin de veiller**
2385 **à la prise en compte de l'intérêt général dans la gouvernance des projets.**

2386 Le CESE tient à souligner que l'évitement et la réduction des impacts sur le milieu
2387 naturel et humain peuvent conduire à modifier les projets, parfois au prix d'une moindre
2388 productivité. Par exemple, les centrales photovoltaïques peuvent être traitées en
2389 prairie naturelle ou pâturage extensif, mais cela suppose d'espacer les panneaux pour
2390 répartir les eaux de pluie sur le terrain et laisser plus de lumière ; la production
2391 d'électricité à l'hectare est donc moindre. Ou encore, la méthanisation peut être
2392 accompagnée d'un passage en agriculture biologique, ce qui offrirait une contrepartie
2393 aux riveraines et riverains avec un avantage bien réel de réduction des épandages à
2394 proximité, une opération bonne pour les eaux souterraines et de surface ainsi que pour
2395 la qualité de l'air et l'analyse du cycle de vie (ACV) carbone de l'opération. La
2396 production de gaz « doublement vert » serait toutefois moins abondante qu'avec une
2397 méthanisation sur agriculture intensive, réduisant la rentabilité du projet. Enfin, les
2398 lignes haute tension et autres infrastructures linéaires (réseaux de gaz) peuvent être
2399 traitées en corridors écologiques, ce qui, à terme, réclame moins d'entretien que le
2400 gyrobroyage et n'est pas plus coûteux, mais suppose un investissement de
2401 concertation avec les riveraines et riverains et d'aménagement de ces végétations
2402 différenciées (mares, prairies, végétation arbustive basse). Le bridage des éoliennes
2403 pour éviter des impacts sur les chiroptères et les modifications des pales pour diminuer
2404 le bruit ont également des conséquences économiques directes pour l'exploitant. Ces
2405 exemples montrent les avantages qu'il pourrait y avoir à intégrer certains coûts ou
2406 certaines prescriptions liés à la préservation/restauration de la biodiversité, allant au-
2407 delà des obligations réglementaires minimales actuellement appliquées et présentant
2408 des co-bénéfices (de santé, notamment) pour la population locale et la biodiversité,
2409 dans les tarifs d'achat et les conditions d'appels d'offres organisés par les pouvoirs
2410 publics, l'ADEME ou la CRE.

2411 Le CESE a également examiné l'intérêt de la modulation territoriale des tarifs
2412 d'achat pour prendre en compte le différentiel de rendement entre régions, selon le
2413 « gisement » de soleil et de vent. Cette proposition est notamment portée par le
2414 Syndicat des énergies renouvelables (SER) et les petites communes de France. Elle
2415 permettrait une meilleure répartition des ouvrages de production d'EnR sur le territoire,
2416 afin d'éviter les effets de saturation dans les régions les plus ventées ou ensoleillées.
2417 Le CESE considère qu'une analyse coût/bénéfice d'une telle modulation doit être
2418 conduite, car elle pèserait sur les finances publiques, donc sur les contribuables, sauf
2419 à l'instaurer à enveloppe constante de soutien aux EnR.
2420

2421 Préconisation 21 : Inciter à la recherche de co-bénéfices
2422 environnementaux

2423 **Le CESE recommande aux pouvoirs publics de réaliser des projets pilotes**
2424 **pour chaque technologie d'énergie renouvelable (EnR) afin d'évaluer les**
2425 **surcoûts résultant d'une réduction des nuisances sur la biodiversité**
2426 **supérieure aux obligations réglementaires et sur l'estimation des co-bénéfices**
2427 **pour la population locale. Le CESE recommande ensuite que les soutiens**
2428 **publics à ces filières (tarif d'achat, aides à l'investissement, critères d'appels**
2429 **d'offres) soient reconsidérés à la lumière des résultats.**

2430 Un dernier point important relatif à l'équité du modèle économique que le CESE
2431 souhaite souligner est la question du partage des revenus de projets privés sur des
2432 terrains privés (très fréquent pour l'éolien terrestre, le PV au sol et la méthanisation),
2433 tout comme des revenus de projets privés sur le domaine public (maritime notamment),
2434 que l'État garantit par des tarifs d'achat. Cette question des intérêts privés, sans
2435 ancrage local, captant de l'argent public, et le respect de leurs engagements vis-à-vis
2436 des populations et des générations futures, a été soulevée à plusieurs reprises dans
2437 les auditions et les débats, en particulier lorsqu'il s'agit d'opérateurs étrangers. Les
2438 investissements nécessaires à la transition énergétique ne pourront pas se passer
2439 d'investisseurs ni de terrains privés, mais leur encadrement sous l'égide d'un pôle
2440 public serait de nature à les soustraire aux pures logiques de concurrence et de
2441 marché, et à garantir l'intérêt général. La présence d'un acteur public au capital des
2442 sociétés de projet serait de nature à rassurer sur cet aspect, et l'exemple contraire du
2443 parc éolien de Saint-Brieuc où la Caisse des Dépôts a rapidement revendu sa part de
2444 30 % à l'investisseur majoritaire Iberdrola a sans nul doute eu un effet très négatif
2445 auprès de la population locale.

2446 Ainsi, le CESE considère essentiel pour l'acceptabilité locale :

- 2447 • d'organiser la transparence sur le montage actionnarial et financier ;
- 2448 • d'obtenir des garanties sur la fin de vie du projet (recyclage, démantèlement,
2449 options de repowering), qui a des répercussions sur les générations futures ; des
2450 riveraines et riverains d'éoliennes à La Souterraine, dans la Creuse, craignent
2451 ainsi que les exploitants, responsables du démantèlement, ne se déclarent en
2452 faillite le moment venu pour s'y soustraire, malgré les obligations réglementaires
2453 de provisionner cette étape ;
- 2454 • de borner les bénéfices susceptibles d'être réalisés par projet grâce aux
2455 rémunérations garanties par les pouvoirs publics (tarif d'achat ou autre
2456 mécanisme), pour limiter les effets d'aubaine, et en contrepartie d'apporter une
2457 garantie sur les risques d'investissement pris par les collectivités et les
2458 particuliers ;
- 2459 • d'entrer dans un système de concession dans laquelle la collectivité porte le
2460 foncier (après expropriation le cas échéant) et appelle des candidats
2461 concessionnaires à lui proposer des projets sur la base d'un cahier des charges ;
- 2462 • d'étudier la possibilité de rachat et rétrocession à la collectivité publique, voire
2463 d'expropriation, des terrains sur lesquels sont installés les sites de production, afin

2464 que leur location profite à l'ensemble de la population, le régime de la concession
2465 permet cet équilibre ;

2466 • d'étudier la possibilité d'exproprier certaines habitations très isolées, ce qui
2467 permettrait d'aménager certains espaces de moindre impact environnemental et
2468 sociétal.

2469 Le CESE appelle les pouvoirs publics à étudier toute mesure propre au respect
2470 dans la durée de l'intérêt collectif et à l'équité, allant de l'expropriation de certains
2471 terrains à l'encadrement des projets par un pôle public de l'énergie.

2472 3. Favoriser l'éducation et l'acculturation à la transition 2473 écologique

2474 Le CESE souligne la nécessité d'accroître le niveau de connaissances de
2475 l'ensemble de la population sur les transitions écologiques et énergétiques,
2476 préconisées dans nombre de ses avis, afin de faire des citoyennes et citoyens des
2477 actrices et acteurs de la transition écologique. « *Cette éducation à l'environnement et
2478 au développement durable (EDD) doit doter la société des outils nécessaires aux
2479 changements qui doivent s'opérer dans nos façons de produire, de consommer et de
2480 vivre sur une planète et dans un pays aux ressources limitées* »¹⁶⁸. Cet accroissement
2481 de connaissances doit pour le CESE se produire en amont, et non pas seulement en
2482 réaction et accompagnement, quand un projet se présente. Corrélativement, il servira
2483 à faire mieux comprendre et accepter les processus de la démocratie participative,
2484 ainsi que les bases culturelles de la concertation et de la recherche d'un compromis
2485 exigeant.

2486 MM. Jean Jouzel et Luc Abbadie ont remis en février 2022 leur rapport "Sensibiliser
2487 et former aux enjeux de la transition écologique" commandé par le Gouvernement. Le
2488 rapport formule des recommandations visant à renforcer la formation à la transition
2489 écologique dans l'enseignement supérieur. Il identifie le niveau Bac + 2 comme la clé
2490 de voûte d'une stratégie réussie. Parmi les multiples problématiques, le rapport
2491 Jouzel/Abbadie en privilégie quatre : l'impact des activités humaines sur
2492 l'environnement à l'échelle planétaire, notamment sur le climat et la biodiversité ;
2493 l'impact des activités humaines à l'échelle locale, en particulier sur la pollution des
2494 eaux, des sols et de l'air ; les enjeux de société et de gouvernance associés ; enfin,
2495 les modalités d'un passage à l'action. Le rapport insiste sur le fait que cette
2496 transformation doit être soutenue par des moyens à la hauteur, appelant à relever les
2497 plafonds d'emploi et de la masse salariale des établissements.

2498 Les citoyennes et citoyens favorables à la transition énergétique ne mesurent pas
2499 toujours ce que cela implique concrètement dans leur quotidien : le CESE a exposé
2500 dans les parties précédentes le décalage entre les réalités et les attentes, le flou et les
2501 idées fausses, et le besoin de justice sociale... et également le décalage entre les
2502 objectifs et le niveau réel d'avancement.

2503 La transition énergétique suppose un changement de paradigme : il s'agit de
2504 remplacer l'importation d'énergies fossiles invisibilisées, par des productions
2505 énergétiques locales d'EnR dont certaines particulièrement visibles et qui provoquent

2506 des impacts et des nuisances. Une autre composante de ce changement de
2507 paradigme est le passage d'un système de production électrique très centralisé à un
2508 système où le niveau local doit monter en compétence et choisir ses orientations
2509 territoriales. Pour autant, les scénarios de RTE avec le plus d'EnR intermittentes sont
2510 aussi très centralisés, car c'est précisément, comme le note M. Xavier Piechaczyk,
2511 président de RTE, la fonction des réseaux, « *d'interconnecter et, surtout, de créer des*
2512 *systèmes qui ont fait la démonstration que, sur le plan économique, c'est une solution*
2513 *optimisée par rapport à des situations dans lesquelles chaque territoire serait un*
2514 *isolat* ».

2515 Enfin, pour accompagner cette dynamique, nous avons besoin qu'au-delà des
2516 prospectivistes, les artistes, auteurs et auteures et cinéastes se saisissent de la
2517 question de la transition réussie, de la dynamique collective nécessaire pour y arriver
2518 au côté des urbanistes, architectes, paysagistes... Il est urgent d'être nourri par de
2519 nouvelles perspectives, différentes de l'imaginaire futuriste du 20^{ème} siècle, en lien
2520 avec le débat national sur les choix de société et les modes de vie. Nous avons besoin
2521 de ces représentations qui doivent aller bien au-delà d'un rhabillage des villes avec
2522 des plantes¹⁶⁹. Plutôt que de montrer, de façon effrayante, la voie à ne pas suivre,
2523 l'enjeu est de décrire le chemin pentu qui nous permettra de réussir, d'éduquer aux
2524 enjeux de transition et à la prise de décision collective et de ne plus repousser l'effort
2525 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.

2532 Des expériences intéressantes existent¹⁷⁰ en ce domaine et ce type de démarche
2533 pourrait être encouragé par les pouvoirs publics.

2534 Plusieurs pays possèdent une culture de la négociation et de la recherche du
2535 consensus qui a pu permettre de mener à bien des réformes difficiles et d'envergure.
2536 Ainsi, le gouvernement suédois a pris plus de dix ans pour négocier et mettre en place
2537 la réforme des retraites et l'Allemagne n'hésite pas à prendre le temps nécessaire à la
2538 suite des élections législatives pour former un gouvernement de coalition.
2539

- 2540 **Préconisation 23 : Comprendre et co-construire**
2541 **Le CESE rappelle ses préconisations visant renforcer l'éducation à la**
2542 **transition écologique :**
2543 - dans tous les espaces de la société (école, formation, espaces de vie
2544 sociale...) sur les objectifs à atteindre mais également en termes de
2545 dynamique attendue, de trajectoire et de solidarité territoriale. Toutes
2546 les concertations nationales, intercommunales ou au niveau des
2547 projets seront des moments privilégiés pour cela.
2548 - à tous les niveaux, en réformant les programmes scolaires et en
2549 complétant la formation initiale et continue des enseignantes et
2550 enseignants, du primaire à l'enseignement supérieur.
2551 **Le CESE appelle à nouveau à développer la culture de la négociation et du**
2552 **débat à tous les âges, dans la recherche d'une co-construction sereine au**
2553 **service de l'intérêt général.**
2554
- 2555 Les pouvoirs publics doivent donner l'exemple en ne faisant pas l'économie d'une
2556 participation du public de qualité sur l'avenir énergétique (préconisation 12).

CONCLUSION

2557

2558 L'acceptabilité des nouvelles infrastructures est le talon d'Achille du
2559 développement des EnR dans les territoires, au-delà des enjeux de mobilisation des
2560 investissements ou de complexité des procédures. Les contentieux rallongent
2561 sensiblement l'obtention des autorisations et les contre-références diffusent
2562 l'inquiétude jusqu'à provoquer des oppositions de principe dans des territoires encore
2563 exempts de projets. Si l'éolien terrestre concentre actuellement les critiques, le
2564 développement de l'éolien offshore, du photovoltaïque ou de bioénergies rencontrera
2565 les mêmes difficultés, d'autant plus si cette transition énergétique semble imposée aux
2566 territoires et à leurs populations au prétexte de l'urgence.

2567 Quand un sentiment d'injustice ou les rémanences des conflits locaux viennent
2568 s'ajouter aux réticences connues aux changements et aux impacts réels des projets,
2569 souvent minorés dans la communication des développeurs ou des pouvoirs publics, la
2570 dynamique de rejet se développe. Les impacts ressentis localement donnent
2571 l'impression de transitions subies, concrétisées par des projets épars, sans
2572 coordination ni lien explicite avec une trajectoire régionale et nationale, sans retour
2573 socio-économique suffisant malgré les promesses, sans prise en compte réelle du
2574 territoire d'implantation, de ses spécificités et modes de vie, et sans appropriation par
2575 les populations. Cet avis du CESE propose de revoir en profondeur les modalités de
2576 pilotage de la transition énergétique, considérant que des adaptations à la marge ne
2577 suffiront pas à dépasser ces blocages. La transition nécessaire doit devenir désirable
2578 et socialement juste.

2579 L'acceptabilité des EnR passera par une stratégie nationale, débattue avec
2580 l'ensemble de la population. Elle devra ensuite reposer sur un ancrage territorial défini
2581 avec les habitantes et habitants. Cette territorialisation requiert un meilleur partage des
2582 efforts entre les territoires, les individus et les acteurs et actrices économiques, un
2583 meilleur partage des revenus générés par les projets, des retombées économiques
2584 locales avec des emplois durables et de qualité, ainsi qu'une appropriation des enjeux
2585 de la transition énergie-climat incluant les conséquences paysagères. Elle doit
2586 également prendre en compte les réalités socio-culturelles sous-jacentes qui varient
2587 d'un territoire à l'autre selon la géographie, l'histoire, la culture commune... Elle doit
2588 s'attacher à l'identité du territoire et à la vision qu'il porte de son avenir pour arriver à
2589 une transition choisie.

2590 Le défi de la transition énergétique nous impose de relocaliser massivement sur le
2591 territoire national de nouvelles infrastructures énergétiques à caractère industriel (une
2592 éolienne de 250 mètres de hauteur par exemple), qui ont des impacts directs sur la
2593 biodiversité et les paysages, voire éventuellement sur la santé humaine ou animale, et
2594 qui génèrent des nuisances de proximité.

2595 Un grand programme d'aménagement du territoire, d'intérêt général, doit permettre
2596 de penser dans le long terme les évolutions de notre espace national. Les nouveaux
2597 déséquilibres qui apparaîtraient entre les territoires devront faire l'objet de contrats de
2598 réciprocité afin de traduire cette dynamique dans un contrat social territorial renouvelé.

2599 Son pilotage devra assurer l'accompagnement des dynamiques de concertation
2600 (nationale, territoriale), de répartition des charges et bénéfiques (redistribution et justice
2601 sociale, attractivité pour les investisseurs et investisseuses tout en cadrant les
2602 éventuels effets d'aubaine) et d'évaluation. Il faudra veiller à rester agile pour s'adapter
2603 aux évolutions technologiques permettant d'infléchir les trajectoires (innovations
2604 comme les réseaux intelligents - *smart grids* -, nouvelles EnR comme le houlomoteur
2605 ou amélioration des rendements des EnR actuelles, nouveaux procédés de
2606 stockage ...).

2607 Enfin, la transition énergétique offre une chance unique de réindustrialiser le pays
2608 avec de nouvelles filières (EnR, stockage...), des emplois dans les territoires
2609 (construction, maintenance et exploitation...), une implication économique des
2610 habitantes et habitants et des collectivités ainsi que de conjuguer sobriété et résorption
2611 de la précarité énergétique. Le plan France 2030, les politiques d'innovation au niveau
2612 français et européen et le pacte vert pour l'Europe constituent autant d'opportunités
2613 en complément aux soutiens publics existants.

2614 La transition choisie passera par une participation élargie du public aux prises de
2615 décisions, d'abord au niveau national en définissant les orientations des modes de vie
2616 compatibles avec les évolutions énergétiques et améliorant la qualité de vie, puis au
2617 niveau territorial en choisissant la contribution des territoires au développement des
2618 EnR, aux efforts de sobriété et au stockage naturel du carbone. Des contrats de
2619 réciprocité permettront de compenser les déséquilibres issus de ces nouvelles
2620 solidarités énergétiques.

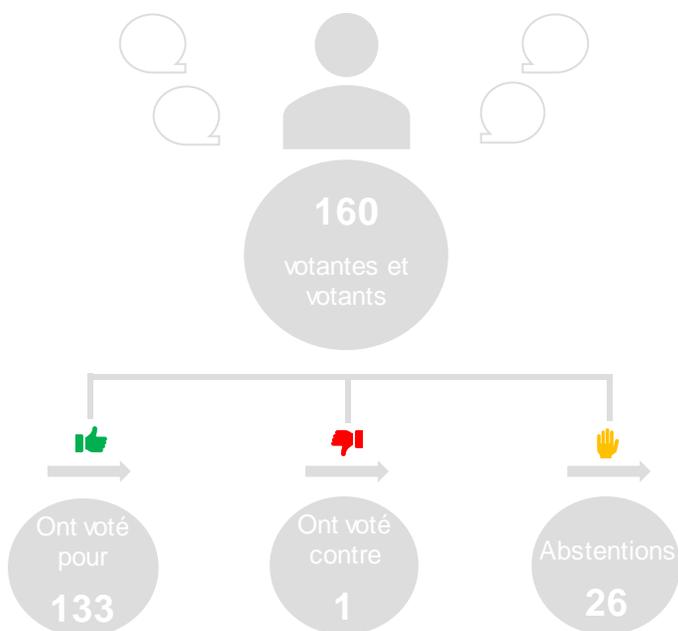
2621 À défaut, la France continuera de s'éloigner de sa trajectoire climatique et d'en
2622 payer des conséquences toujours plus élevées, environnementales mais aussi
2623 sociales.

2624
2625 C'est donc une démarche de co-construction de la trajectoire de transition
2626 énergétique que le CESE recommande, s'appuyant sur un approfondissement et une
2627 large dissémination des connaissances, éventuellement sous l'égide d'un pôle public
2628 de l'énergie, dans l'équité et la justice sociale. Ce processus démocratique est le cadre
2629 nécessaire pour que les nombreuses préconisations proposées ici trouvent leur
2630 concrétisation et restaurent la confiance dans la capacité à bâtir collectivement le récit
2631 de la transition réussie. Le CESE et toutes les organisations qui le composent sont
2632 prêts à y apporter toute leur expérience et leurs efforts.

Déclarations
Scrutins

Déclarations des groupes

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Claire Bordenave et Nicolas Richard



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 23 mars 2022

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 FERREY

- Alternatives sociales et écologiques**
- ✓ Serge LE QUEAU

- Artisanat et professions libérales**
- ✓ Aminata NIAKATE

- 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

Annexes

Associations

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

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 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

Annexes

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
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	<i>Not In My Back Yard</i> - 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
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

N°3 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

Annexes

- ✓ **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 (Siém!)
- ✓ **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

Annexes

- ✓ **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°4 LETTRE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier Ministre

Paris, le 04 OCT. 2021

 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.

Annexes

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°5 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.

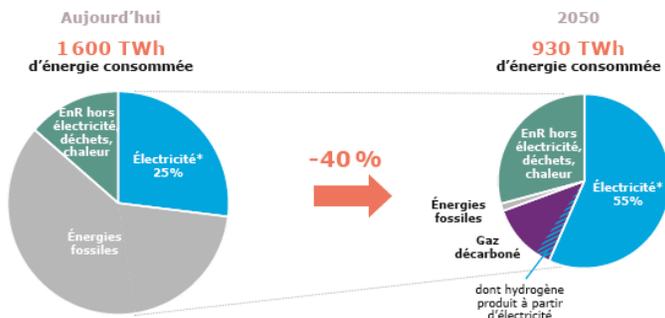
La France s'est engagée, en signant l'Accord de Paris en 2015, à limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2°C, et de préférence à 1,5°C¹⁷¹, par rapport au niveau préindustriel. C'est un sprint contre la montre, industriel, technologique, économique et sociétal pour nous sevrer des énergies fossiles. En 2019, la température moyenne en métropole a été plus chaude de 1,8°C par rapport à la période 1961-1990¹⁷².

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 SNBC¹⁷³ 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 carbone¹⁷⁴. 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.

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

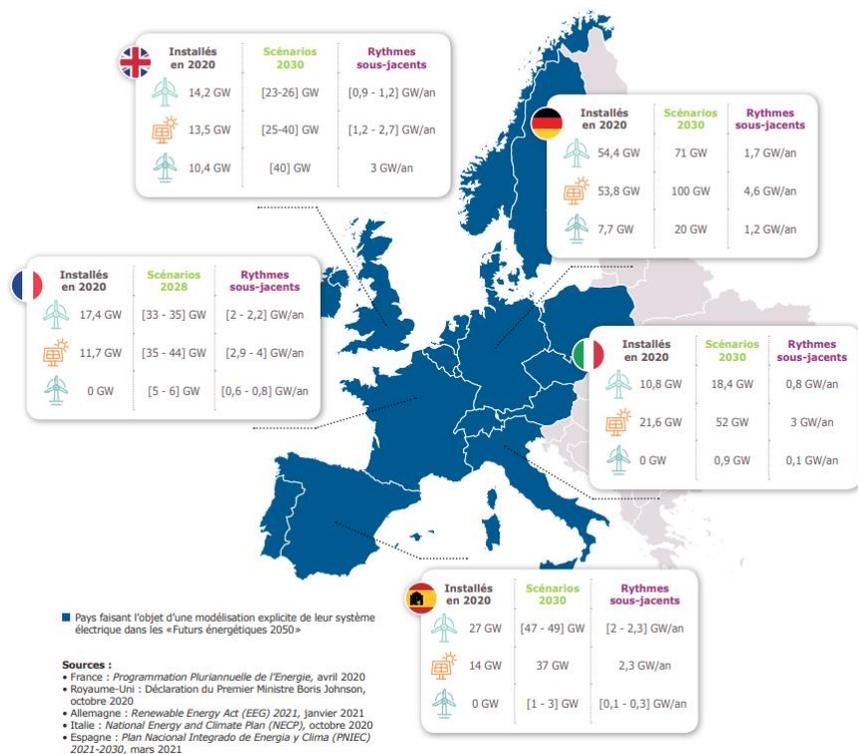
source : Rapport RTE Futurs Energétiques 2050

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 objectifs¹⁷⁵, et la France est en retard sur ses principaux voisins européens.

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)¹⁷⁶.

Dans sa décision du 19 novembre 2020¹⁷⁷, 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.

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 »¹⁷⁸. 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

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 CNDP¹⁷⁹ que par France Stratégie¹⁸⁰, 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.

N°6 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.

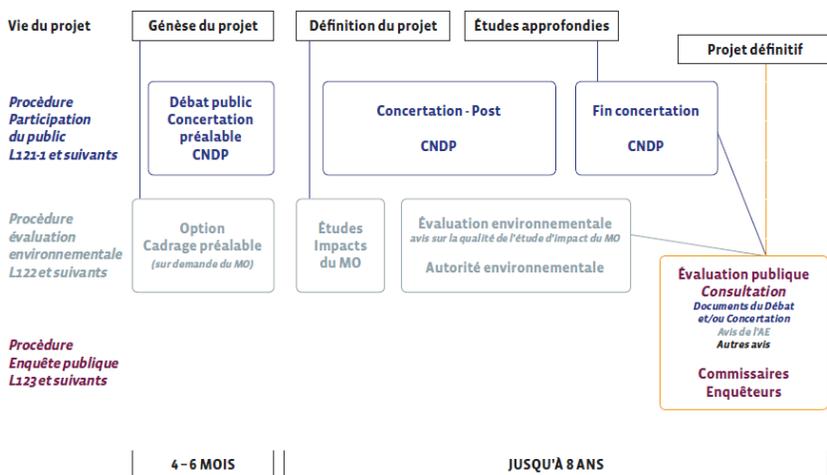
Les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public ont été réformées en 2016. Les concertations dites « amont », c'est-à-dire avant la finalisation de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales, ont été renforcées. Certaines procédures aval, dans le 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.

Annexes

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 deux 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			

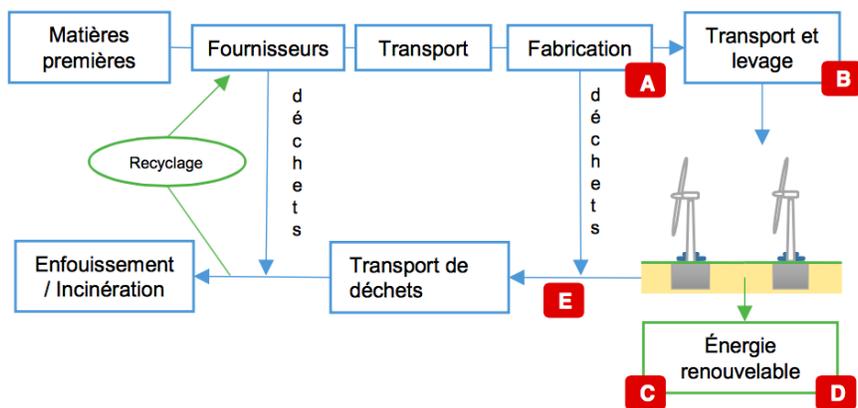
N°7 LES DIFFÉRENTS IMPACTS DES ENR

Le tableau ci-dessous met en évidence les rejets en CO₂ des différents types de production, en amont de leur phase de fonctionnement.

	 Éolien	 Éolien en mer	 Photovoltaïque	 Hydraulique	 Géothermie	 Nucléaire	 Charbon	 Fioul	 Gaz
Émissions de CO ₂ amont	14,1 g	15,6 g	55 g	6 g	45 g	6 g	89 g	102 g	67 g
Émissions de CO ₂ 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	1060 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 2017¹⁸¹, 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, 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).

Analyse de la couverture bibliographique des différents types d'EnR

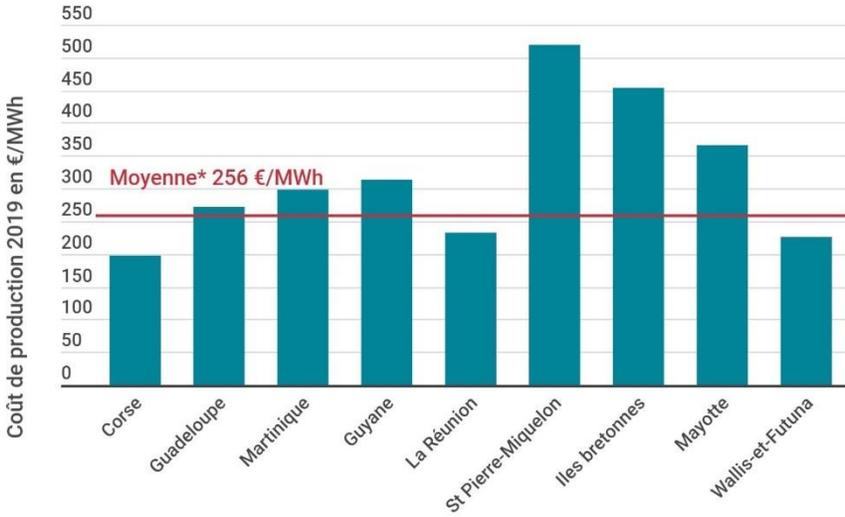
	Solaire au sol (PV et thermique)	Solaire sur bâti existant (PV et thermique)	Eolien terrestre	Eolien marin posé	Eolien marin flottant	Hydrolien	Houlomoteur	Marémoteur	Hydroélectricité avec retenue	Hydroélectricité au fil de l'eau	Géothermie	Raccordements et réseaux
Impacts biodiversité	Destruction / Altération de milieux											
	Perturbation / Génie des individus											
	Mortalité / Blessure d'individus											
	Modification des paramètres environnementaux											
Impacts sols	Occupation du sol											
	Impact physique											
	Impact chimique											
	Impact biologique											
Impacts paysages	Impacts liés aux aménagements											
	Impacts liés aux usagers											

Tableau 3 : Analyse de la couverture bibliographique des Impacts des EnR

	Impact très bien documenté (nombreuses études dont les résultats sont pertinents dans le cas français)
	Impact bien documenté (plusieurs études dont les résultats semblent pertinents, applicables dans le cas français et font consensus)
	Impact connu (peu d'études, ou non nécessairement transposable au cas français, ou sources peu fiables / divergentes)
	Impact mal connu (pas d'étude ou sources non fiables)

N°8 ILLUSTRATIONS DE LA CRE

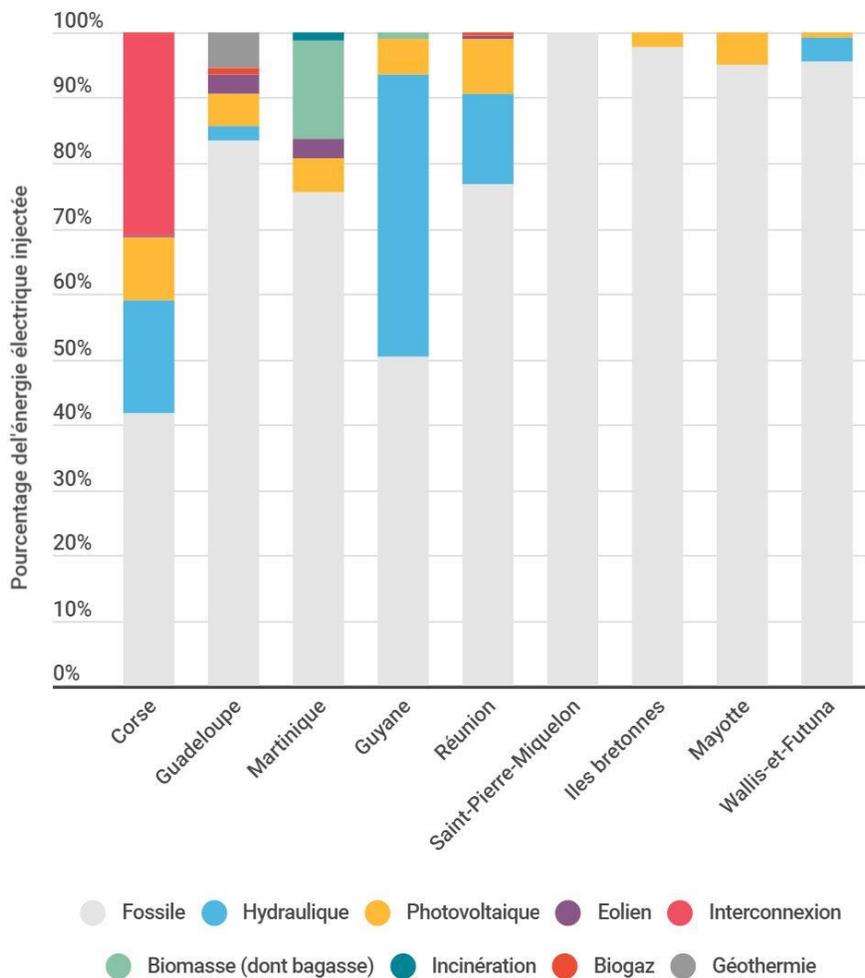
Des coûts très élevés de production électrique



*Moyenne pondérée par la quantité d'électricité injectée

Annexes

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>

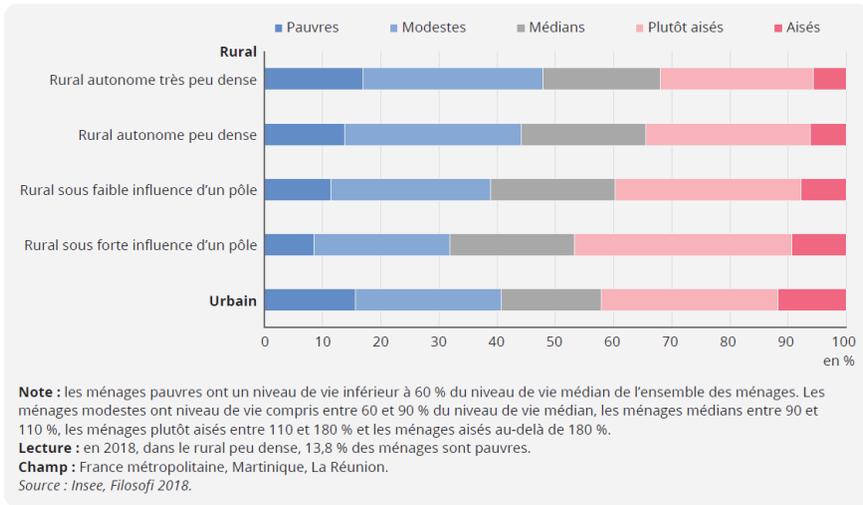
N°9 RÉPARTITION DES MÉNAGES SELON LEUR NIVEAU DE VIE PAR TYPE D'ESPACES

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

► 10. Répartition des ménages selon leur niveau de vie par type d'espace



<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>

N°10 NOTES DE FIN DE DOCUMENT

¹ 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 BADRE 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.

² Dans ses rapports annuels de 2019, 2020 et 2021.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Les 6 hypothèses de mix électrique, étudiées par RTE, et les 4 scénarios de prospective énergétique et sociétales de l'ADEME.

⁶ « *La politique énergétique de la France – revue en profondeur de 2021* » - novembre 2021

⁷ 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.

⁸ Yann Fournis et Marie-José Fortin, *ibid*.

⁹ Corinne Gendron, « *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs* », Communiquer, novembre 2014, 117-129.

¹⁰ Ecole Normale Supérieure de Lyon <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/nimby-not-in-my-back-yard-surtout-pas-chez-moi>.

¹¹ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/09/discours_de_m._jean_castex_premier_ministre_session_pleni%C3%A8re_de_rentr%C3%A9e_du_conseil_%C3%A9conomique_social_et_environmental_paris_-_14.09.2021.pdf

¹² Corinne Gendron, *ibid*.

¹³ Audition au CESE de M. Dominique Desjeux, professeur d'anthropologie sociale et culturelle à l'Université Paris – Descartes, le 24 novembre 2021.

¹⁴ Georg Simmel, *Le Conflit*, 1908 (p. 19) .

¹⁵ Lettre de saisine du 4 octobre 2021

¹⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397> « l'illectronisme touche 17% de la population ».¹⁷ Corinne Gendron, *ibid*.

¹⁸ selon la définition du Littré.

¹⁹ 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.

²⁰ Zone à Faible Emission.

²¹ <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-8608-7f0bbb8511e>

²² 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* ».

²³ 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.

²⁴ Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, par la commission de l'environnement du CESE, le 8 décembre 2021.

²⁵ 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.

²⁶ Entretien de M. Guy Geoffroy avec les rapporteurs le 19 01 2022.

²⁷ 3DS : Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

²⁸ Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, le 8 décembre 2021 : loi climat et résilience du 22 août 2021.

²⁹ M. 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 canadiennes Borealex.

³⁰ Audition de M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, par la commission de l'environnement, le 8 décembre 2021.

³¹ Dossier public « Horizeo » de la CNDP : <https://www.debatpublic.fr/photovoltaique-horizeo/le-projet-horizeo-en-resume-1883>.

³² 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).

³³ 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) .

³⁴ Audition de M. Xavier Piechaczyk, président du directoire de RTE, le 8 décembre 2021.

³⁵ CIWF France, Marianne et site de Wikipédia

³⁶ Entretien avec M. Jean-Noël Saussol, DREAL Hauts de France, MRAe, Fédération équipement de la CGT, le 10 novembre 2021.

³⁷ <https://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/?Analyse-du-developpement-de-l-eolien-terrestre-dans-la-region-Hauts-de-France>

³⁸ 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.

³⁹ Ae, avis délibéré n°2019-59 du 24 juillet 2019, SRADDET Hauts de France p. 28.

⁴⁰ CESER Hauts de France avis SRADDET 2020-2025, Ibid p. 41.

⁴¹ Déplacement d'une délégation de la commission environnement à Trans-sur-Erdre le 16 décembre 2021.

⁴² La Croix 13 décembre 2021, Marine Lamoureux, article Les habitants de Bessons disent non à une troisième centrale solaire.

⁴³ Audition de M. Jean-Louis Bal, président du SER, par la commission environnement du CESE, le 3 novembre 2021.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Entretien des rapporteurs avec des représentants du syndicat CGT du MTE

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Entretien avec des représentants de la CGT du MTE.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Loi n°2020 -1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP).

⁵⁰ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

⁵¹ 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.

⁵² 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 1000 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.

⁵³ MTE Chiffres clés des énergies renouvelables, Edition 2021, p. 8.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 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 ».

⁵⁷ Cf Avis du CESE avis *Fractures et transition : réconcilier la France* rapporteurs : MM. Michel Badré et Dominique Gillier.

⁵⁸ Contribution de l'Union française de l'électricité pour la saisine du CESE 14 janvier 2022, p.2.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 Biométhane, membre de FGR, les sujets d'acceptabilité concernent un projet sur 3, sans beaucoup les freiner.

⁶¹ 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'offres de l'avant-dernière vague (2014-2015) se sont soldés par des taux de chute élevés, de l'ordre de 30 à 40 %* ».

⁶² Contribution de l'Union française de l'électricité pour la saisine du CESE 14 janvier 2022, p. 3.

⁶³ 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.

⁶⁴ Audition de MM. Dominique Desjeux et Hervé Flanquart, le 24 novembre 2021.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Intervention de M. Hervé Flanquart lors de son audition avec M. Dominique Desjeux le 24 novembre 2021.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ École Normale Supérieure de Lyon <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/nimby-not-in-my-back-yard-surtout-pas-chez-moi>.

⁶⁹ Corinne Gendron, « *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs* », Communiquer, novembre 2014, 117-129.

⁷⁰ 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.

⁷¹ avis du CESE *Fractures et transitions : réconcilier la France*, rapporteurs : MM. Michel Badré et Dominique Gillier.

⁷² Auditionnée par la Commission Environnement du CESE le 1^{er} décembre 2021.

⁷³ « *Évaluation des effets sanitaires des basses fréquences sonores et infrasons dus aux parcs éoliens* », 2017 ; voir les conclusions et recommandations pages 210 et suivantes.

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

⁷⁵ 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 ».

⁷⁶ « *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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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 ».

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Déplacement de la Commission Environnement du CESE le 16 décembre 2022.

⁸¹ Audition de M. Jean-Louis Bal, président du SER, par la commission environnement du CESE, le 3 novembre 2021.

⁸² 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.

⁸³ Audition de M. Daniel Steinbach par la commission de l'environnement et note transmise par M. Steinbach à l'appui de son intervention.

⁸⁴ Audition de Mme Marie-Céline Battesti, présidente des commissaires enquêteurs, par la commission de l'environnement du CESE.

⁸⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4241397>

⁸⁶ <https://barometrecomlocale.fr/wp-content/uploads/2020/11/BarometreComLocale-Plaquette-201027-VDEF.pdf>

⁸⁷ Contribution de la FGR pour l'avis en réponse à un questionnaire du CESE.

⁸⁸ Audition de Mme Murielle Gagnebin, d'Agora Energiewende, par la commission environnement du CESE, le 1^{er} décembre 2021.

⁸⁹ <https://www.ventdecolere.org/> et <https://www.ventdecolere.org/actualites/Lettre%20ouverte%20maires.pdf>

⁹⁰ Groupe de travail du MTE, « *dynamiques sociales et mode de vie* ».

⁹¹ http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_Convention_europeenne_du_paysage_cle2e58eb.pdf

⁹² Tel que défini par le label Tepos (territoires à énergie positive).

⁹³ 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.

⁹⁴ <http://smartgrids-enedis.fr/>.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ https://www.syndicat-energies-renouvelables.fr/wp-content/uploads/basedoc/ser-filiere-eolienterreste_web.pdf Chiffres 2017.

⁹⁷ 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. Gamier, délégué général d'Amorce.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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 coûts bien maîtrisés.* » ; ENCIS Environnement, *Analyse économique des projets d'énergies renouvelables Focus sur l'éolien et le photovoltaïque*, 2019.

¹⁰¹ Évaluation de la dynamique des projets d'énergies renouvelables coopératifs et citoyens en Occitanie, synthèse juin 2020.

¹⁰² Cécile Chaigneau, avec le concours de Michèle Trévoux, Éolien terrestre en Occitanie : stop ou encore ? La Tribune – Occitanie Montpellier- 21 mai 2021.

¹⁰³ Entretien : M. Florent Tarrisse, administrateur territorial - Directeur général des services PNR des Grands Causses (Aveyron), 24 novembre 2021.

¹⁰⁴ M. Jacques Pallas a été entendu par la commission dans le cadre d'une table ronde, le 1^{er} décembre 2021.

¹⁰⁵ 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* ».

¹⁰⁶ À la date du 1^{er} décembre 2021.

¹⁰⁷ 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 1^{er} décembre 2021.

¹⁰⁸ 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/>

¹⁰⁹ *The European Power Sector in 2020*, publié par Ember et Agora Energiewende, janvier 2021.

¹¹⁰ Source : IRENA, wind energy, <https://irena.org/wind>

¹¹¹ 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.

¹¹² 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.

¹¹³ (cf Titre I-E sur la Région Occitanie).

¹¹⁴ CNDP - Avis 2021/159 « Débat public sur le nucléaire » - 1^{er} décembre 2021.

¹¹⁵ Loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat Art. II.5.3 et III

¹¹⁶ 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>

¹¹⁷ <https://www.tse-fr.eu/fr/les-couts-lisses-de-lelectricite> 5 avril 2018 - Claude Crampes et Stefan Ambec

¹¹⁸ Notamment par le SER.

¹¹⁹ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-12/20211213-S2021-2052-analyse-couts-systeme-production-electrique-France.pdf>

¹²⁰ AIE - « La politique énergétique de la France – Revue en profondeur de 2021 »

¹²¹ Avis du CESER Occitanie « *la planification énergétique régionale répond-elle aux urgences écologiques, sociales et économiques* »

¹²² 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.

¹²³ « 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.

¹²⁴ Site de la Cour des comptes : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/redistribution-innovation-lutte-contre-le-changement-climatique-trois-enjeux-fiscaux>

¹²⁵ Entretien avec Max Erwann Gastineau, Responsable affaires publiques - Association Française du gaz

¹²⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plan%20ressources%20Photovoltaïque.pdf>

« *Le photovoltaïque : choix technologiques, enjeux matières et opportunités industrielles* » - Commissariat général au développement durable - Décembre 2020.

¹²⁷ « *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews* »

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_1124

¹²⁸ 3 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.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Audition des sociologues MM. Dominique Desjeux et Hervé Flanquart.

¹³¹ 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.

¹³² 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 QUILLIC et Mme Christel TEYSSÉDRE ; référente pour la section de l'environnement : Mme Claire Bordenave - septembre 2019.

¹³³ Rapport conjoint du GIEC et de l'IPBES <https://www.linfodurable.fr/environnement/climat-et-biodiversite-indissociables-selon-le-giec-et-lipbes-27223>

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Participation de M. Jérôme 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.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/actualite/cartes-d'avancement-nationale-et-regionales-des-pcaet-au-1er-aout-2021>.

¹³⁸ 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 ».

¹³⁹ Loi 3DS : différenciation décentralisation déconcentration et simplification, adoptée le 9 février 2022.

¹⁴⁰ 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 énergies renouvelables prévus à l'art. L. 14&-5 du présent code, le ministre 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 () ».

¹⁴¹ 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.

¹⁴² « Pouvoir politique, transparence et acceptabilité des grands projets », entretien avec Melchior Wathelet, ancien Vice-Premier ministre belge.

¹⁴³ Avis Fractures et transitions, déjà cité.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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).

¹⁴⁶ <https://www.debatpublic.fr/methodes-et-outils-665>

¹⁴⁷ 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. 7860 recommandations et accords amiables en ont résulté, soit un taux de succès proche de 90 %.

¹⁴⁸ « 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 : actuenvironnement

¹⁴⁹ Avis du CESE *Fractures et Transitions : réconcilier la France* déjà cité

¹⁵⁰ Cf Graphique INSEE en annexe 8.

¹⁵¹ « 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>

¹⁵² 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.

¹⁵³ Avis du CESE *Fractures et Transitions* déjà cité.

¹⁵⁴ Avis du CESE « *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques* » déjà cité

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ Entretien le 5 janvier 2022 avec Mme Esther Veaux, fondatrice et dirigeante d'Esclat Conseil.

¹⁵⁷ Souvent extérieur à la commune.

¹⁵⁸ Audition de M. Xavier Piechaczyk, président de RTE, par la commission de l'environnement, le 8 décembre 2021.

¹⁵⁹ Audition de M. Jean Reveareault lors de la table ronde collectivités territoriales, le 1^{er} décembre 2021

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Déplacement à Trans-sur-Erdre le 16 décembre 2021, témoignage de Claudette Lacombe, Présidente du parc citoyen Isac-Watts.

¹⁶² Entretien le 24 novembre 2021 avec M. Alain Leboeuf, président du conseil départemental de Vendée, représentant l'Assemblée des départements de France (AdF).

¹⁶³ Éoliennes en Pays d'Ancenis.

¹⁶⁴ Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique.

¹⁶⁵ Entretien le 5 janvier 2022 avec Mme Esther Veaux, fondatrice et dirigeante d'Esclat Conseil.

¹⁶⁶ Entretien le 24 novembre 2021 avec M. Alain Leboeuf, président du conseil départemental de Vendée.

¹⁶⁷ Tableau 6 page 12 https://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2019/04/Etude-Trajectoires-Mix-electrique-2020-2060_-Rapport-Donn%C3%A9es.pdf

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Avis du CESE *Qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du mieux vivre ensemble*

rapporteuse 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* ».

¹⁷⁰ <http://landartgenerator.org/project.html> ; <https://artofchange21.com/fr/accueil/> ; <https://concourssdenouvelles.wixsite.com/leshiftetleslettres> ; <http://polau.org/incubations/enchanter-la-transition-energetique/> ; <https://usbeketrica.com/fr/article/la-planete-nouveau-laboratoire-des-artistes-numeriques>

¹⁷¹ En température moyenne mondiale.

¹⁷² <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/bilan-environnemental/7-changement-climatique>

¹⁷³ Stratégie Nationale Bas Carbone.

¹⁷⁴ Naturels (comme les milieux forestiers, les zones humides, les plans d'eau, les haies...) ou artificiels si les avancées technologiques le permettent.

¹⁷⁵ <https://www.observatoire-climat-energie.fr/energie/energie-renouvelables/>

¹⁷⁶

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Synthe%CC%80se%20de%20la%20PPE.pdf>
¹⁷⁷ <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>

¹⁷⁸ Rapport France 2021 OCDE <https://www.oecd.org/fr/economie/etudes/FRANCE-2021-OCDE-etude-economique-synthese.pdf>

¹⁷⁹ <https://www.debatpublic.fr/debat-public-sur-le-nucleaire-la-recommandation-de-la-cndp-2686>

¹⁸⁰ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-soutenabilites-cahier2-nucleaire-novembre_0.pdf

¹⁸¹ *Nuisances sanitaires des éoliennes terrestres* -Académie de médecine - mai 2017.

**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
légal et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications

