



NOTE DE SYNTHÈSE

La participation citoyenne à la transition énergétique en France et en Allemagne – les possibilités de participation financière et politique

Septembre 2022

Auteure :
Anna Brehm, OFATE • anna.brehm.extern@bmwk.bund.de

Soutenu par :



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Soutenu par :



Liberté
Égalité
Fraternité



Résumé

En France comme en Allemagne, une grande majorité de la population approuve, dans l'ensemble, les objectifs de la transition énergétique ainsi que le développement des énergies renouvelables. Toutefois, les projets concrets d'infrastructures, telles que les lignes électriques ou les éoliennes, se heurtent régulièrement à l'opposition de communes, d'initiatives citoyennes ou de riverains. Étant donné l'urgence attachée à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques, il est crucial de garantir l'acceptabilité des projets individuels pour assurer une mise en œuvre rapide de la transition énergétique. Dans ce contexte, la participation citoyenne est perçue comme une stratégie essentielle pour résoudre certains conflits et améliorer l'acceptabilité au niveau local. On distingue essentiellement deux modes de participation : la participation citoyenne financière et la participation citoyenne aux décisions politiques. Cette note de synthèse présente les différents modèles de participation citoyenne à la transition énergétique, ainsi que le cadre réglementaire en France et en Allemagne. Elle analyse dans quelle mesure ces procédures participatives peuvent contribuer à améliorer l'acceptabilité.

L'impact de la participation citoyenne sur l'acceptabilité par les citoyens dépend essentiellement du mode de participation et des conditions spécifiques sur place. Par ailleurs, il faut faire la distinction entre l'acceptabilité des infrastructures elles-mêmes et l'acceptabilité des processus de décision. La participation financière peut augmenter l'acceptabilité de mesures infrastructurelles auprès de la population locale dans le cadre du projet : les citoyennes et citoyens concernés deviennent alors eux-mêmes acteurs et bénéficient des retombées économiques de la mesure. Cela ne concerne pas uniquement la participation financière directe de la population locale ou de la commune, mais également les bénéfices économiques globaux et les retombées en termes de création de valeur pour toute une région. De même, une participation politique au processus de planification et de décision peut contribuer à l'acceptabilité des décisions, en signalant aux citoyennes et citoyens concernés que leurs points de vue et leurs besoins sont pris au sérieux et qu'une participation à la conception est souhaitée.

Disclaimer

Le présent texte a été rédigé par l'Office franco-allemand pour la transition énergétique (OFATE). La rédaction a été effectuée avec le plus grand soin. L'OFATE décline toute responsabilité quant à l'exactitude et l'exhaustivité des informations contenues dans ce document.

Tous les éléments de texte et les éléments graphiques sont soumis à la loi sur le droit d'auteur et/ou d'autres droits de protection. Ces éléments ne peuvent être reproduits, en partie ou entièrement, que suite à l'autorisation écrite de l'auteur ou de l'éditeur. Ceci vaut en particulier pour la reproduction, l'édition, la traduction, le traitement, l'enregistrement et la lecture au sein de banques de données ou autres médias et systèmes électroniques.

L'OFATE n'a aucun contrôle sur les sites vers lesquels les liens qui se trouvent dans ce document peuvent vous mener. Un lien vers un site externe ne peut engager la responsabilité de l'OFATE concernant le contenu du site, son utilisation ou ses effets.



Contenu

Résumé	2
Disclaimer	2
I. Introduction	4
II. Définition de la participation citoyenne	5
III. Dispositions légales et cadre réglementaire pour la participation citoyenne	8
IV. Les formats de participation à la transition énergétique	11
IV.1. La participation citoyenne financière	11
<i>IV.1.1. En Allemagne</i>	11
<i>IV.1.2. En France</i>	16
IV.2. La participation citoyenne politique	20
<i>IV.2.1. En Allemagne</i>	20
<i>IV.2.2. En France</i>	22



I. Introduction

La mise en œuvre de la transition énergétique, et plus particulièrement le développement des énergies renouvelables, entraîne une **plus grande décentralisation du système énergétique**. Par le passé, la majeure partie de l'exploitation des ressources minières était effectuée à l'étranger et la production d'énergie à partir de charbon, de gaz et de pétrole était centralisée dans des centrales électriques, parfois de grandes tailles. Aujourd'hui, l'énergie est davantage produite sur le territoire national avec un système énergétique de plus en plus décentralisé. La décarbonation des secteurs économiques doit essentiellement être atteinte via l'électrification des usages, ce qui signifie qu'à l'avenir, une plus grande part des besoins en énergie devra être couverte par de l'électricité décarbonée, produite et transportée sur le territoire national. Il en résulte un besoin accru dans le domaine du transport de l'électricité et celui des grands projets d'infrastructure. La transition énergétique nécessite un développement soutenu des installations d'énergies renouvelables (installations EnR) mais aussi d'infrastructures pour le réseau électrique. **Dans le cadre, la production et le transport de l'énergie sous forme d'électricité deviennent de plus en plus visibles pour les citoyens**. Cela signifie également que, dans le sillage de la transition énergétique, les citoyennes et citoyens doivent supporter une charge personnelle accrue en raison des nouveaux projets d'infrastructures.

Les enquêtes révèlent qu'en France et en Allemagne, une grande majorité de la population approuve les objectifs de la transition énergétique et le développement des énergies renouvelables¹. Toutefois, les projets concrets d'infrastructures telles que les lignes électriques ou les éoliennes se heurtent régulièrement à l'opposition de communes, d'initiatives citoyennes ou de riverains. Le développement des énergies renouvelables et de l'infrastructure du réseau peut-être vu d'un œil critique, tout particulièrement lorsque ce dernier se produit sur le pas de notre porte². La communauté scientifique nomme ce phénomène « effet NIMBY » (*not in my backyard*, littéralement : « pas dans mon arrière-cour »). Les processus de planification des infrastructures, les interrogations liées aux risques des technologies pour les habitants et l'environnement, le rapport entre les coûts supportés par les personnes individuellement et l'utilité pour la collectivité, ainsi que d'autres aspects relatifs à l'équité sont sources de conflits et de rejets. Le manque d'acceptabilité au niveau local peut également provenir d'inquiétudes liées à l'impact sur le paysage familier ou aux prix de l'immobilier. **Si un large assentiment est accordé à la transition énergétique, cette approbation fait fréquemment défaut lors de sa réalisation et de projets concrets**. Ce phénomène est également visible en dehors du contexte de la transition énergétique, comme par exemple dans le domaine des infrastructures de transport (Stuttgart 21, Notre-Dame-des-Landes, lien fixe du Fehmarn Belt, entre autres) ou celui du développement urbain (EuropaCity, par exemple). Par conséquent, la mise en œuvre de la transition énergétique par des projets d'infrastructures doit toujours être renégociée, tant au niveau de la société dans son ensemble qu'à l'échelle locale. Les actions de protestation, les initiatives citoyennes et les procédures judiciaires peuvent considérablement ralentir la mise en œuvre de la transition énergétique. En cas de manque d'acceptabilité locale, les conflits doivent fréquemment être gérés et résolus via des procédures administratives et judiciaires qui sont longues et coûteuses³.

Étant donnée l'urgence attachée à la réalisation des objectifs énergétiques et climatiques, il est crucial de garantir l'acceptabilité des projets individuels pour assurer une mise en œuvre rapide de la transition énergétique. Dans ce contexte, l'acceptabilité est définie comme une **réaction favorable ou positive vis-à-vis d'installations et**

¹ D'après une enquête de YouGov, 86 % des Allemands soutiennent le développement des énergies renouvelables (Agence pour les énergies renouvelables 2021 : [Zustimmung für den Ausbau der Erneuerbaren Energien bleibt hoch](#), en allemand [Le développement des énergies renouvelables continue d'être approuvé]). Selon le baromètre social de la durabilité de l'IASS, la transition énergétique est globalement approuvée par 70 % de la population allemande (IASS 2021 : [Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2021](#), en allemand [Baromètre social de la durabilité pour la transition énergétique 2021]). Une enquête de l'Ifop indique que 87 % des Françaises et Français interrogés considèrent le développement des énergies renouvelables comme utile pour la lutte contre le changement climatique. D'après l'enquête, la population française a une image positive des énergies renouvelables, qui bénéficient d'un taux d'approbation plus élevé que toutes les autres formes d'énergie (Ifop 2021 : [Les Français et les énergies renouvelables](#)).

² Seulement 60 % des personnes interrogées approuvent la construction d'installations d'énergies renouvelables lorsque celle-ci est effectuée dans le voisinage. Si les parcs solaires rencontrent encore une approbation de 62 %, les éoliennes n'atteignent plus que 47 %, et l'approbation pour les installations de biogaz n'est que de 32 %.

³ Stiftung Umweltenergie recht 2022 : *Akzeptanz* [Acceptabilité] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

d'infrastructures prévues ou existantes qui contribuent à la transition énergétique⁴. D'après le Conseil économique, social et environnemental (CESE), il s'agit ici de l'**acceptabilité locale**, c'est-à-dire d'une acceptabilité territoriale spécifique qui est distincte de l'acceptabilité sociale générique et abstraite, au sens de l'opinion publique⁵. Dans ce contexte, la **participation citoyenne** est vue comme **une stratégie essentielle pour résoudre des conflits et améliorer l'acceptabilité au niveau local**⁶. Les résultats de la recherche montrent que cette acceptabilité ne dépend pas seulement des positions fondamentales des parties prenantes vis-à-vis de la transition énergétique, mais également des possibilités d'en bénéficier économiquement, ainsi que de la manière avec laquelle les décisions sont prises et la population locale intégrée au processus de décision⁷. Cette note de synthèse présente les différents modèles de participation citoyenne à la transition énergétique, ainsi que le cadre réglementaire en France et en Allemagne. Elle analyse dans quelle mesure ces procédures participatives peuvent contribuer à améliorer l'acceptabilité.

II. Définition de la participation citoyenne

La notion de participation citoyenne n'est pas clairement définie. On peut distinguer essentiellement **deux formes de participation**. D'une part, la participation citoyenne désigne une série de procédures concernant la **participation démocratique des citoyennes et citoyens aux décisions politiques** qui dépassent la simple élection de représentants au parlement. D'autre part, elle désigne des instruments de **participation financière des citoyennes et citoyens aux activités économiques des entreprises**. Par conséquent, la participation citoyenne peut être soit politique soit financière. Globalement, est visée l'émergence de nouvelles installations d'énergies renouvelables pour lesquelles les étapes de la planification technique, de la gestion, de la communication, du financement et même de l'exploitation ont été effectuées, totalement ou en partie, par des groupes de citoyens et/ou des communes (ou n'ont simplement pas été effectuées par des entreprises privées)⁸.

La participation citoyenne financière recouvre la participation économique d'investisseurs privés à des entreprises sous différentes formes et dans différents domaines. La participation politique concerne la participation de citoyens aux processus politiques relatifs à la formation de la volonté, à la planification et à la prise de décision. Autrement dit, les personnes qui, du fait de leur fonction ou de leur mandat, ne sont pas habilitées à participer aux décisions collectives ont toutefois la possibilité d'avoir une influence directe ou indirecte sur les processus de décision ayant un impact au niveau collectif, et ce, par leurs connaissances, leurs préférences, leurs évaluations et leurs recommandations⁹. Dans la plupart des cas, outre les citoyennes et citoyens concernés, les procédures permettent également aux parties prenantes et aux acteurs des

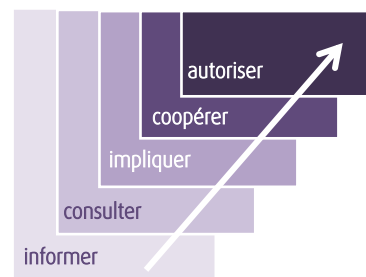


Figure 1 : Spectre de la participation citoyenne avec un degré croissant de participation.. Source: IAPS2 : Spectrum of Public Participation, mise en forme : OFATE.

⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2022 : *Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land* [La protection du climat a besoin de renfort : pour un développement conséquent de l'éolien terrestre] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁵ CESE 2022 : Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? ([lien](#) vers le document).

⁶ Richter 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen* [Participation citoyenne dans la transition énergétique – Principes pour un recensement systématique de la pratique de participation : rapport final sur le module B (état des lieux) du projet de recherche DEMOENERGIE – La transformation du système énergétique comme moteur des innovations démocratiques] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁷ Gundula Hübner et al. 2020 : *Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien* [Facteurs favorisant l'acceptabilité des énergies renouvelables] ([lien](#) vers le document) ; Gundula Hübner 2019 : *Naturverträgliche Energiewende – Akzeptanz und Erfahrungen vor Ort* [Transition énergétique respectueuse de la nature – Acceptabilité et expériences au niveau local] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁸ Observ'ER 2022 : Énergie citoyenne ([lien](#) vers le document).

⁹ Ortwin Renn : *Warum Bürgerbeteiligung?* [La participation citoyenne, pourquoi ?] ([lien](#) vers le document, en allemand).

sphères économiques, politiques et administratives de participer. On peut donc parler ici de « participation publique¹⁰ ».

Dans le contexte de la transition énergétique, ce sont essentiellement le développement du réseau électrique, la construction d'installations EnR ou encore la recherche de stockage pour les déchets radioactifs qui relèvent de la participation citoyenne politique. D'autre part, les citoyennes et citoyens peuvent participer aux projets de développement urbain à l'échelle du quartier ou de la ville. Dans le cadre du schéma de cohérence territoriale, ils peuvent également participer à l'aménagement du territoire au niveau de la région et du Land. Dans la plupart des cas, la participation citoyenne politique a lieu à l'échelle municipale, où les décisions relatives au code de la construction sont prises et où la planification et la conception concernant les projets d'infrastructures et les programmes relatifs à la transition énergétique sont au centre des préoccupations. En Allemagne, par exemple, de nombreux conseils municipaux ont adopté des décisions comportant des lignes directrices pour la participation citoyenne municipale¹¹.

Les différentes procédures de la participation citoyenne politique peuvent être représentées sous la forme d'un **spectre et classées en selon le degré de participation** (tableau 1). Ce spectre s'étend de l'information et de la concertation des citoyennes et citoyens au transfert de responsabilités ou de pouvoirs décisionnels, en passant par les procédures d'intégration et de coopération. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des différentes formes de la participation citoyenne en fonction du degré de participation (par ordre croissant). Les différentes formes de la participation citoyenne financière peuvent également être classées selon le degré de participation (voir IV.2).

	Informer	Consulter	Intégrer	Coopérer	Habiller
Objectifs de la participation	Informations équilibrées et objectives afin de permettre au public de comprendre les problèmes, les alternatives, les possibilités et les solutions	Obtenir un retour du public concernant l'analyse, les alternatives et/ou les décisions	Collaboration directe avec le public sur l'ensemble du processus pour garantir la prise en compte de ses intérêts et attentes	Partenariat avec le public pour chaque aspect de la décision	Décision finale entre les mains du public
Promesse faite au public	« Nous vous tenons informés »	« Nous vous tenons informés, nous vous écoutons, nous reconnaissons vos intérêts et vos attentes et nous vous expliquons comment votre retour a influencé la décision »	« Nous travaillons avec vous pour garantir que vos intérêts et souhaits soient directement intégrés aux alternatives développées et nous vous expliquons comment vos suggestions ont influencé la décision »	« Nous vous demandons conseil pour la formulation de solutions et nous intégrons vos conseils et recommandations aux décisions (dans la mesure du possible) »	« Nous mettons en œuvre votre décision »
Exemples de méthodes	<ul style="list-style-type: none"> • Brochures d'information, affichage • Sites Internet • Journées portes ouvertes 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultations, discussions publiques • Enquêtes • Groupes de réflexion • Assemblées de citoyennes et citoyens • Avis 	<ul style="list-style-type: none"> • Ateliers, groupes de travail • Votes indicatifs • Cellules de planification 	<ul style="list-style-type: none"> • Comités consultatifs de citoyennes et citoyens • Formation d'un consensus • Prise de décision participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurys de citoyennes et citoyens • Votes • Décisions déléguées
	Communication unidirectionnelle	Communication bidirectionnelle, les autorités prennent la décision			Décision commune, les citoyennes et citoyens sont (co-)décideurs ou porteurs des projets

Tableau 1 : Participation citoyenne classée par degré croissant de participation. Sources : IAPS2 : [Spectrum of Public Participation, en anglais](#) ; Bertelsmann Stiftung 2016 : [Grundlagen der Bürgerbeteiligung \[Principes de la participation citoyenne\], en allemand](#), mise en forme: OFATE.

¹⁰ Ina Richter 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen* ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹¹ Netzwerk Bürgerbeteiligung 2022 : *Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für Bürgerbeteiligung* [Recueil de lignes directrices et de recommandations d'actions communales pour la participation citoyenne] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

La participation citoyenne politique et financière doit permettre d'améliorer **la légitimation, l'acceptabilité et la mise en œuvre des projets d'infrastructures ainsi que des décisions nécessaires à cette mise en œuvre**. Dans ce cadre, l'acceptabilité est déterminée, entre autres, par des attentes normatives telles que la justice et l'équité des processus de décision et de planification sous-jacents¹². Selon le concept de justice énergétique, **un processus de prise de décision perçu comme équitable et impliquant différents acteurs ainsi qu'une répartition équitable des avantages et des charges du système énergétique** sont des facteurs d'acceptation de première importance.¹³ La psychologie de l'environnement identifie un impact positif sur l'acceptabilité individuelle d'un projet d'infrastructure lorsque les citoyennes et citoyens perçoivent le processus de planification comme juste et transparent¹⁴. Un grand nombre d'études et d'enquêtes auprès de décideurs politiques suggèrent que l'approbation des projets d'infrastructures dépend avant tout du fait que les processus de planification soient perçus comme justes et transparents, mais également de la confiance mutuelle entre les acteurs qui y participent¹⁵. La **proportionnalité d'une mesure** a une influence sur la capacité des citoyennes et citoyens à supporter les impacts négatifs de cette mesure¹⁶. Les résultats d'une enquête auprès de femmes et d'hommes politiques ayant la charge de projets de construction et d'infrastructures en Allemagne (à l'échelle municipale, régionale ou du Land) ont révélé qu'il n'était plus possible d'envisager d'importants projets d'infrastructures sans une participation du public¹⁷.

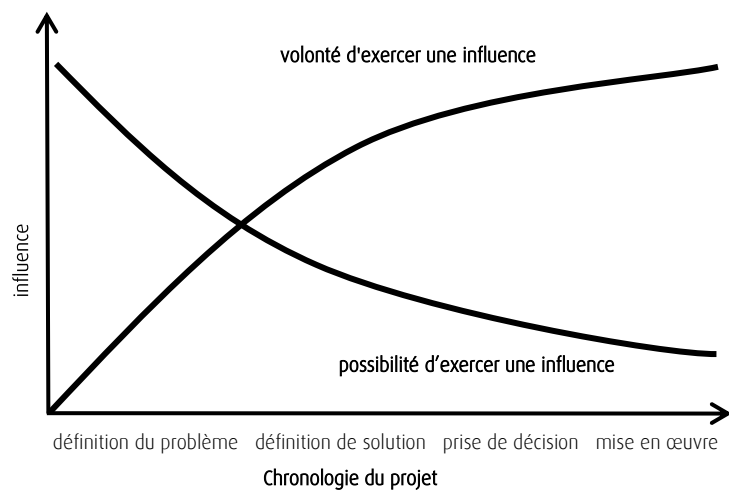


Figure 2 : Paradoxe de la participation citoyenne. Source : Ruthard Hirscher: [Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren](#), mise en forme : OFATE.

Toutefois, il demeure difficile d'évaluer scientifiquement si l'acceptabilité des mesures de transition énergétique peut effectivement être améliorée via la participation citoyenne. **L'impact de la participation citoyenne sur l'acceptabilité dépend du type de participation et des données spécifiques du territoire**. Les facteurs qui influencent la position des citoyennes et citoyens vis-à-vis de projets énergétiques sont variés et dépendent toujours des conditions locales. Il faut également faire la distinction entre l'acceptabilité des infrastructures elles-mêmes et celle des processus de décision. **La participation financière peut renforcer l'acceptabilité de mesures infrastructurelles auprès de la population locale dans le cadre d'un projet** : les citoyennes et citoyens concernés deviennent alors eux-mêmes acteurs et bénéficient des retombées économiques de la mesure. Cela ne concerne pas uniquement la participation financière directe de la population locale ou de la commune, mais également les bénéfices économiques globaux et les retombées en termes de création de valeur pour toute une région¹⁸. **De son côté, la participation politique au processus de planification contribuera davantage à**

¹² Ina Richter et al. 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen* [Participation citoyenne dans la transition énergétique – Dix thèses actuelles sur son établissement, ses enjeux et les approches conceptuelles adéquates] ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹³ SRU 2022 : *Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land* ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹⁴ Steffen Kawohl 2017 : *Keine Akzeptanz, keine Energiewende* [Pas d'acceptabilité, pas de transition énergétique] ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹⁵ Ina Richter 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen* ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹⁶ Émile Cobourg-Gozé 2018 : La participation du public, facteur d'acceptabilité et d'effectivité des décisions administratives dans le domaine de la transition énergétique et climatique ([lien](#) vers le document).

¹⁷ Lars Rademacher et al. 2019 : *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung* [La participation du public dans le cadre de projets d'infrastructures, un enjeu pour la sphère politique et les administrations] ([lien](#) vers le document, en allemand).

¹⁸ Prof. Dr. Bernd Hirschl et Dr. Steven Salecki : *Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren EE-Ausbau* [La participation économique des acteurs locaux, clé de l'acceptabilité et d'un développement EnR fort] ([lien](#) vers le document, en allemand).



l'acceptabilité des décisions. Dans cette perspective, on signale aux citoyennes et citoyens concernés qu'ils sont pris au sérieux et que leur participation à la conception est bienvenue¹⁹. Selon plusieurs études scientifiques, les processus de participation doivent être de haute qualité et leur objectif et finalité doivent être clairement définis²⁰. Selon l'Office fédéral allemand de l'environnement, il est avéré qu'une **participation précoce du public** aux décisions présente plusieurs avantages. D'une part, les autorités reçoivent ainsi des informations supplémentaires, ce qui se traduit par des décisions plus équitables et écologiques. D'autre part, le processus de décision est plus transparent et clairement compréhensible pour le public. Les intérêts individuels des personnes concernées sont ainsi mieux protégés²¹.

Toutefois, les procédures participatives politiques ne peuvent pas remplir toutes les attentes et peuvent même accentuer la déception et le rejet. Avec la participation citoyenne politique, il existe également un risque de distorsion de l'opinion : en effet, la « majorité silencieuse » de la population ne prend pas part à la procédure participative. Par conséquent, les **intérêts spécifiques qui jouissent d'une bonne organisation peuvent être potentiellement surévalués**. De plus, la participation citoyenne politique se voit confrontée au **paradoxe de la participation** : l'intérêt manifesté par les personnes concernées évolue souvent à l'opposé de la possibilité d'avoir une influence sur un projet. Cette possibilité est particulièrement élevée au début du projet, puis elle diminue progressivement. Le désir de participer, au contraire, croît au fur et à mesure que le projet se concrétise (figure 2²²). Afin de contrecarrer les effets du paradoxe de la participation, une modernisation de la participation citoyenne par le renforcement des procédures informelles est proposée²³ : les intérêts des citoyennes et citoyens peuvent être intégrés de façon précoce et efficace par le recours à des formats de participation innovants, comme des procédures de médiation et des ateliers de planification organisés par des citoyennes et citoyens majeurs et responsables, et offrant une plus grande liberté de conception.

III. Dispositions légales et cadre réglementaire pour la participation citoyenne

La participation citoyenne est régie par un éventail de bases juridiques et de dispositions légales. Si la participation politique du public présente un caractère obligatoire, ce n'est pas le cas de la participation citoyenne financière. En revanche, cette dernière jouit d'incitations dans le cadre du système de soutien aux installations EnR.

Au niveau européen, c'est **la Convention d'Aarhus de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe** (*United Nations Economic Commission for Europe, UNECE*) de 1998 qui constitue la ligne directrice pour la participation politique du public dans les affaires environnementales. Elle contient des spécifications concernant l'accès aux informations, la participation du public et la protection juridique lors de procédures d'autorisation et de planification ayant trait à l'environnement. La gamme de ces procédures va de l'autorisation d'installations industrielles individuelles ayant un impact environnemental (centrales et parcs éoliens, par exemple) à des mesures d'infrastructures (construction de lignes électriques ou de pipelines, entre autres)²⁴. La convention a été signée par 47 États, y compris par l'ensemble des États membres de l'UE. La **directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement** transpose la Convention d'Aarhus dans le droit européen. Les dispositions de cette convention et le droit européen constituent ainsi un cadre contraignant pour la participation du public aux procédures de planification et d'autorisation en France et en Allemagne.

¹⁹ Lars Rademacher et al. 2020 : *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung* ([lien](#) vers le document, en allemand).

²⁰ Ina Richter et al. 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen* ([lien](#) vers le document, en allemand).

²¹ UBA 2018 : *Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?* [Que vous apporte la Convention d'Aarhus ?] ([lien](#) vers le document, en allemand).

²² Jan Hildebrand et al. 2017 : *Akzeptanz und Beteiligung - ein ungleiches Paar* [Acceptabilité et participation, un couple disparate] ([lien](#) vers le document, en allemand) ; Alexander Roßnagel et al. 2014 : *Mit Interessengegensätzen fair umgehen - zum Einbezug der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozesse zu dezentralen Energieanlagen* [Gérer équitablement les conflits d'intérêts : l'intégration du public dans les processus de décision pour les installations d'énergie décentralisées] ([lien](#) vers le document).

²³ Ruthard Hirscher 2017 : *Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren* [Le paradoxe de la participation dans les procédures de planification et de décision] ([lien](#) vers le document, en allemand).

²⁴ UBA 2018 : *Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?* ([lien](#) vers le document, en allemand).

Cependant, les droits relatifs à la participation concernent uniquement le public directement touché par la mesure²⁵, et non le public en général. Au niveau européen, la **directive sur les énergies renouvelables** du **paquet législatif de l'UE « Une énergie propre pour tous les Européens²⁶ »** de 2018 reconnaît pour la première fois les communautés d'énergie renouvelable locales en tant qu'acteur majeur de la transition énergétique et enjoint les États membres à soutenir leur développement par un cadre réglementaire approprié. En outre, les nouvelles **lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie** permettent aux États membres de faire une exception pour les PME et les communautés énergétiques dans le cadre des appels d'offres. La figure 3 illustre les positions occupées par les législations nationales respectives par rapport aux ordonnances et directives européennes.

Au niveau national, il existe de nombreuses dispositions et bases juridiques pour la participation citoyenne aux projets de transition énergétique. D'une part, la directive européenne 2003/35/CE a été transposée dans la législation nationale des États membres (**loi sur la participation du public [Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz] en Allemagne et différents décrets en France²⁷**) ; d'autre part, il existe les dispositions nationales ci-dessous.

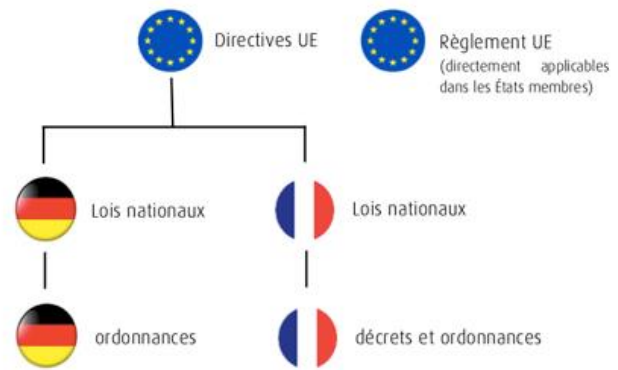


Figure 3 : Comparaison de l'importance des règlements et directives européens avec les textes législatifs nationaux. Source: Compliance 2013 : [Technische Regeln](#), mise en forme : OFATE.

En Allemagne, comparativement, la participation du public jouit d'une longue tradition. Elle était déjà ancrée dans la loi fédérale de protection contre les nuisances environnementales (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*, BImSchG), avant la signature de la Convention d'Aarhus et la transposition de la directive européenne dans le droit allemand²⁸. Dans la pratique, le législateur prévoit une participation du public pour des procédures d'autorisation spécifiques. Il existe deux types de procédures concernant la transition énergétique pour lesquelles une participation du public est obligatoire : la **procédure d'approbation d'un plan** (*Planfeststellungsverfahren*) au titre de la loi allemande sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, VwVfG) pour les grands projets ayant un impact sur le territoire tels que la construction de lignes électriques et la **procédure d'autorisation au titre de la loi fédérale de protection contre les nuisances environnementales** (BImSchG) pour l'agrément d'installations industrielles telles que les éoliennes. Ce sont les lois sectorielles ou l'ordonnance sur les installations requérant une autorisation (4. BImSchG) qui déterminent si l'autorisation d'un projet d'infrastructure est accordée à l'issue d'une procédure d'approbation d'un plan ou d'une procédure avec participation du public au titre de la loi BImSchG. À cet égard, le droit allemand sur l'agrément des installations va plus loin que les exigences du droit européen et contraint les autorités d'autorisation à présenter au grand public les documents de demande, permettant ainsi à ce dernier de donner son avis. Toutefois, cette obligation s'applique à partir de la valeur seuil de 20 éoliennes ; pour les installations photovoltaïques d'une capacité inférieure à 50 MW, il n'existe pas d'obligation de participation du public. Par ailleurs, pour de nombreuses installations industrielles, une **« étude d'impact environnemental »** (*Umweltverträglichkeitsprüfung*, UVP) est prescrite. Ancrée dans la loi correspondante (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, UVPG), cette étude impose une information du public et une consultation publique (également à partir de la valeur seuil de 20 éoliennes). Certaines décisions, qui revêtent également une importance pour l'autorisation de projets d'infrastructures, sont fréquemment prises bien en amont dans **les plans locaux d'urbanisme et les plans d'occupation des sols**. Ces plans précisent la manière dont les différents terrains et zones peuvent être utilisés. L'information et la consultation du public sont également prescrites par le code de la construction (*Baugesetzbuch*). En ce qui concerne la participation

²⁵ Le public concerné au sens de la Convention d'Aarhus désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que leurs associations, organisations et groupes, lorsque ces personnes sont concernées ou probablement concernées par des décisions prises en matière d'environnement ou lorsqu'elles représentent une partie du public qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel.

²⁶ Commission européenne 2019 : Une énergie propre pour tous les Européens ([lien](#) vers le document).

²⁷ Décret n° 2001-449, décret n° 2005-608, décret n° 2005-613, décret n° 2006-578, décret n° 2007-590.

²⁸ UBA 2018 : *Was bringt Ihnen die Aarhus-Konvention?* ([lien](#) vers le document, en allemand).



financière, par contre, il n'existe aucune obligation légale. Toutefois, l'**article 6 de la loi allemande sur les énergies renouvelables (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG)** prévoit la possibilité de la participation financière directe des communes à la création de valeur des installations éoliennes et photovoltaïques. Par ailleurs, l'**article 36g EEG** définit des conditions d'appel d'offres particulières pour les projets citoyens d'énergie qui sont adaptées aux enjeux auxquels font face les petits acteurs économiques.

En France, le principe de la participation du public aux questions environnementales est ancré dans la loi depuis 1995. Ce principe connaît même une valeur constitutionnelle depuis 2005 en vertu de l'**article 7 de la Charte de l'environnement**. Pour la participation du public à l'élaboration de projets, de plans ou de programmes pouvant avoir un impact sur l'environnement, les articles L. 121 à L. 123 du **Code de l'environnement français** prévoient trois modalités principales de participation : le débat public, l'enquête publique et la mise à disposition du public. Ces dernières seront explicitées plus en détail au point IV.2. De plus, le droit français **associe évaluation environnementale et participation du public**. Ainsi, en vertu de l'article L. 123-2 du Code de l'environnement, les projets qui sont soumis à une évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une consultation publique, à quelques exceptions près, dûment énumérées (projets à caractère temporaire, par exemple). Le droit français ne prévoit pas non plus d'obligation légale de participation financière des citoyens. Toutefois, l'**article L. 2253-1 du Code général des collectivités territoriales** permet la participation financière de collectivités aux projets d'énergies renouvelables. Par ailleurs, l'**article L. 314-28 du Code de l'énergie** prévoit également la participation financière des citoyens aux projets citoyens d'énergie. En outre, les réformes politiques en vue de la décentralisation, ainsi que la prolifération de schémas de développement régionaux (SRCAE, PCAET ou SRADDET²⁹) dans le cadre de la réforme territoriale ont conduit à ce que les collectivités territoriales françaises jouent un rôle de plus en plus important en ce qui concerne le pilotage de la politique énergétique sur leur territoire. Enfin, dans les **procédures d'appels d'offres** pour installations photovoltaïques, la **participation citoyenne financière** est reconnue comme un **critère d'attribution**, pouvant représenter jusqu'à cinq points sur cent³⁰.

²⁹ Voir la note de synthèse de l'OFATE sur la réforme territoriale en France ([lien](#) vers le document).

³⁰ Voir le mémo de l'OFATE sur les nouveautés dans les cahiers des charges éolien et PV 2021-2026 en France ([lien](#) vers le document).

IV. Les formats de participation à la transition énergétique

La participation citoyenne est une notion étendue qui recouvre aussi bien la participation économique aux mesures de transition énergétique, la participation démocratique, ainsi que les processus d'élaboration des politiques. La participation citoyenne à la transition énergétique peut donc être **financière ou politique**. Le présent chapitre étudie les différentes procédures et possibilités de la participation citoyenne financière et politique en France et en Allemagne, ainsi que leur efficacité respective en termes d'acceptabilité.

IV.1. La participation citoyenne financière

Dans le cadre de la participation citoyenne financière, les particuliers participent par un apport de capital aux entreprises économiques. D'une manière générale, on fait la distinction entre les **formes actives de la participation financière** où les citoyennes et citoyens obtiennent un droit de regard grâce à leur participation par apport de capital, et les **formes passives**, où les citoyennes et citoyens touchent une rémunération sans avoir de pouvoir décisionnel. Par ailleurs, il existe des possibilités de participation indirecte telles que la redevance par la société exploitante d'une installation EnR aux personnes concernées ou aux communes du territoire.

IV.1.1. En Allemagne

En Allemagne, on peut faire la distinction entre la **participation active** où les citoyennes et citoyens sont des bailleurs de fonds et copropriétaires avec droits de regard, et la **participation passive** où les citoyennes et citoyens sont uniquement bailleurs de fonds (figure 4). Par ailleurs, il existe différentes possibilités de **participation financière indirecte**. En l'état actuel, la participation citoyenne financière est utilisée **majoritairement pour le financement de projets d'énergies renouvelables, et assez peu pour le développement du réseau**. En général, le besoin d'investissement pour les projets d'énergies renouvelables est beaucoup moins élevé que pour les projets de développement du réseau. Par conséquent, il est possible d'avoir recours à d'autres modèles de financement, se prêtant à une participation avec une base large et des apports en capital faibles³¹.

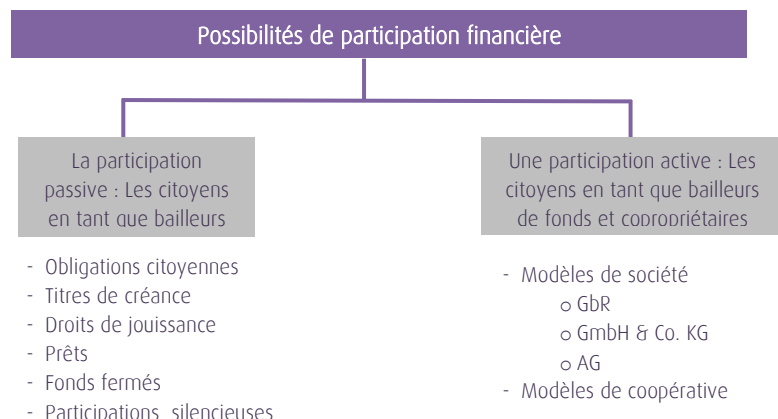


Figure 4 : Possibilités de participation financière pour les citoyens en Allemagne. Source: Bertelsmann Stiftung 2014 : [Finanzielle Bürgerbeteiligung](#), mise en forme : OFATE.

La plupart du temps, la **participation citoyenne financière passive** est effectuée à l'aide de capitaux empruntés. Elle permet de profiter des revenus d'une installation EnR sans devoir supporter les risques directs inhérents à l'exploitation d'une entreprise. On distingue tout un éventail de formes de participation, dont des emprunts citoyens, des prêts, des obligations, des titres participatifs, des fonds de type fermé et des participations tacites. Le tableau 2 présente ces formes de participation et leurs caractéristiques.

³¹ Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015 : Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende [Participation citoyenne financière dans le cadre de la transition énergétique] ([lien](#) vers le document, en allemand).



Forme de participation	Description	Risque
Emprunt citoyen	Les citoyennes et citoyens mettent des capitaux empruntés à la disposition des émetteurs par l'achat d'obligations ; ces obligations sont garanties par un titre et négociables	Faillite de l'emprunteur
Prêt	Les citoyennes et citoyens remettent des moyens financiers sous la forme d'un crédit à une société de projet et perçoivent un intérêt fixe ou variable en tant que bailleurs de fonds	
Obligation	Promesse fondant un rapport d'obligation garantie par un titre (par ex. bons d'épargne) : l'entreprise bénéficiant du soutien financier s'engage, après l'échéance, à rembourser le capital aux investisseurs avec intérêts au taux convenu ; aucune participation aux bénéfices ou aux pertes	Perte en capital en cas de faillite de l'entreprise
Titre participatif	Apport en capital, une distribution annuelle sur le bénéfice au bilan est garantie aux propriétaires du titre participatif par l'entreprise émettrice	Responsabilité uniquement pour l'apport en capital propre En cas de faillite, les remboursements ne sont possibles qu'après recouvrement des créances par d'autres créanciers
Fonds de type fermé	Capital géré activement pour un groupe d'investisseurs, participation au résultat	Les investisseurs engagent leur propre apport
Participation tacite	Les citoyennes et citoyens participent aux transactions commerciales d'une entreprise et touchent une participation aux bénéfices. Toutefois ils ne sont pas des associés de l'entreprise	

Tableau 2 : Les différentes formes de la participation citoyenne financière passive en Allemagne. Source : Bertelsmann Stiftung 2014 : [Participation financière, en allemand](#), mise en forme : OFATE.

En ce qui concerne les formats de participation citoyenne financière passive, il **n'est pas nécessaire** qu'il y ait une **connexion régionale** entre les projets soutenus et les citoyennes et citoyens qui sont parties prenantes. La plupart du temps, les actionnaires ne résident pas sur place. **Toutefois, sans un rapport direct avec le territoire, l'impact de la participation sur l'acceptabilité des mesures de transition énergétique locales reste faible.** D'après une étude de la fondation Bertelsmann et de la fédération allemande du secteur de l'eau et de l'énergie (*Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.*, BDEW), ce sont précisément les citoyennes et citoyens qui sont directement touchés par les mesures qui devraient profiter financièrement des projets liés à la transition énergétique afin d'améliorer l'acceptabilité et d'accélérer la mise en œuvre des projets³². Outre l'ancrage régional, des montants de souscription faibles, des durées gérables, des taux d'intérêt attractifs et des instruments facilement compréhensibles sont essentiels. Des distributeurs d'énergie interrogés dans le cadre d'une étude ont indiqué qu'une participation citoyenne financière améliorerait l'acceptabilité des projets sur place. Selon eux, les personnes directement concernées ont non seulement profité de la réussite de la mesure, mais également participé à sa mise en œuvre. Cela a permis de faire naître une motivation individuelle élevée pour la transition énergétique comme mission sociale. Par conséquent, **des modèles de participation passive avec un ancrage géographique direct sont de plus en plus souvent proposés**³³. L'entreprise EnBW, par exemple, propose aux citoyennes et citoyens de participer financièrement aux parcs solaires ou éoliens construits dans une commune où ils ont leur résidence principale ou secondaire à l'aide d'un prêt³⁴, et de pouvoir donc profiter des retombées économiques des installations. Par ailleurs, dans de nombreuses régions, des **bons d'épargne citoyens** sont émis par les **banques régionales** : il s'agit de dépôts d'épargne en fonction de la durée et à taux fixe, liés à un projet d'investissement régional. Dans ce cas, toutefois, le lien entre les citoyennes et citoyens et le projet d'énergies renouvelables reste purement abstrait.

En 2013, en vue d'accélérer le **développement du réseau électrique**, le gouvernement fédéral allemand a mis en place les « **dividendes citoyens** », grâce auxquels les citoyennes et citoyens résidant dans le voisinage des lignes prévues

³² Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015 : *Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende: Optionen zur Finanzierung von Netzausbau und Erzeugung?* [Participation citoyenne financière dans le cadre de la transition énergétique : des options pour le financement du développement du réseau et pour la production ?] ([lien](#) vers le document, en allemand).

³³ Stiftung Umweltenergierecht 2018 : *Mechanismen finanzieller Teilhabe am Ausbau der Windenergie* [Mécanismes de la participation financière au développement de l'éolien] ([lien](#) vers le document, en allemand).

³⁴ EnBW 2022 : *Sonne, Wind und Bürgerbeteiligung* [Le solaire l'éolien et la participation citoyenne] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).



pouvaient participer à leur développement. Cependant, jusqu'à présent, l'impact espéré ne s'est pas fait sentir. Une expérience pilote du gestionnaire de réseau de transport Tennet TRONÇON GmbH, menée en 2013, n'a pas eu les résultats escomptés, et le montant de souscription visé n'a de loin pas été atteint³⁵. L'emprunt a été considéré comme trop peu attrayant, risqué et complexe, et le manque de participation directe au réseau a été critiqué.

Les **formes de participation financière active** permettent aux citoyennes et citoyens d'acheter des parts d'une entreprise et d'obtenir simultanément un droit de regard. Il s'agit donc ici d'une participation sous forme de fonds propres. En Allemagne, on fait la distinction entre **les modèles de société et les modèles de coopérative**. Font partie des modèles de société la GbR [société de droit civil], la Publikums-KG [société en commandite faisant appel public à l'épargne], la GmbH & Co. KG [SARL fonctionnant en qualité de commandité d'une société en commandite] ainsi que la société par actions. Une GmbH [SARL] est une société de capitaux, c'est-à-dire une personne morale dont la responsabilité est restreinte aux capitaux propres de la société. La **GmbH & Co KG** combine les avantages de la GmbH en ce qui concerne la responsabilité limitée et le droit de regard réduit d'une société en commandite. Seul le commandité a accès à toutes les informations et peut prendre des décisions. Le commanditaire ne doit être informé qu'une fois par an. Parallèlement à la GmbH & Co KG, la **GbR** est souvent choisie pour des **projets émanant de citoyens** avec un volume d'investissement relativement faible et un petit cercle d'investisseurs. En effet, elle ne requiert qu'une faible charge administrative et un montant des dépôts bas. Les décisions sont prises à raison d'une voix par associé et la participation au résultat est proportionnelle au montant de dépôt respectif. Toutefois, tous les associés sont également solidairement responsables, et ce, sur leurs biens personnels de façon similaire à la société en commandite. Les autres formes de sociétés nécessitent des montants de dépôts élevés ou une charge administrative complexe. Par conséquent, elles ne conviennent que de façon limitée à un contexte municipal proche des citoyens.

D'autre part, en Allemagne, il existe de nombreuses **coopératives énergétiques** : au cours des dix dernières années ont été créées plus de 800 coopératives énergétiques de ce type³⁶. Toutefois, plus récemment et suite à l'élargissement des appels d'offres au soutien des énergies renouvelables, la création de coopératives énergétiques a fortement chuté en Allemagne³⁷. À partir de 2014, les tarifs d'achat garantis qui, à l'époque, avaient assuré la réussite des projets citoyens, ont été remplacés par une rémunération de marché contraignant les porteurs de projets à commercialiser eux-mêmes leur production sur le marché de gros de l'énergie. Par ailleurs, les coopératives d'énergie citoyenne sont liées à un emplacement donné, et il est fréquent que les sites sur lesquels elles se trouvent ne présentent pas un fort potentiel éolien. Au contraire, les porteurs de projets commerciaux peuvent choisir de façon flexible entre différents sites et répartir ainsi les risques. De plus, en amont des procédures d'appels d'offres, des sommes importantes sont investies dans les processus liés aux études préalables et à la planification, sans garantie d'adjudication, ce qui représente un risque élevé pour les petits projets citoyens. Par conséquent, le projet de réforme de la loi EEG 2023 (état : mai 2022) prévoit une **dérogation aux appels d'offres** pour les acteurs de l'énergie citoyenne sur les installations photovoltaïques au sol entre 1 et 6 MW et sur les projets éoliens entre 1 et 18 MW, en conformité avec les nouvelles lignes directrices de l'UE concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie. Les communautés énergétiques citoyennes ne sont donc pas contraintes de participer aux appels d'offres, mais reçoivent sur demande un taux de soutien qui résulte de ceux-ci. En vertu de l'article 3 n° 15 de la loi EEG 2023, la communauté énergétique citoyenne bénéficiaire doit se composer d'au moins 50 personnes physiques, et au moins 75 % des droits de vote doivent être détenus par des personnes physiques qui résident dans la ville-arrondissement ou l'arrondissement dans laquelle ou lequel l'installation doit être construite. Les coopératives doivent se conformer à la loi fédérale sur les coopératives (*Genossenschaftsgesetz*) et le but qu'elles poursuivent ne doit pas être exclusivement économique³⁸. La production d'énergie renouvelable, par exemple, est un objectif dépassant les simples intérêts économiques. Avec cette forme de participation, tous les membres ont le même droit de vote, indépendamment du montant de leur apport en capital, et la responsabilité est limitée aux parts de la coopérative. Celle-ci fournit des prestations à ses membres et met ces prestations à leur disposition à bon marché et à long terme. Les coopératives énergétiques présentent ainsi un **potentiel d'identification élevé**, puisque ses membres sont à la fois investisseurs et utilisateurs des prestations, et que l'opposition entre les intérêts des propriétaires et ceux des utilisateurs disparaît. Par ailleurs, les coopératives

³⁵ Prof. Dr. Thomas Lenkt et al. 2015 : *Finanzielle Bürgerbeteiligung im Rahmen der Energiewende* ([lien](#) vers le document, en allemand).

³⁶ DGRV 2022 : *Zahlen und Fakten* [Chiffres et données] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

³⁷ Dr. David Jacobs et al. 2020 : *Plädoyer für einen breiteren Energiepolitik-Mix zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens - Eine Analyse der Defizite von Ausschreibungen für erneuerbare Energien anhand weltweiter empirischer Beobachtungen* [Plaidoyer pour un mix de politique énergétique plus diversifiée en vue d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris - Une analyse des défauts des appels d'offres pour les énergies renouvelables basée sur des observations empiriques à l'échelle mondiale] ([lien](#) vers le document, en allemand).

³⁸ Stiftung Umweltenergie recht 2018 : *Mechanismen finanzieller Teilhabe am Ausbau der Windenergie* ([lien](#) vers le document, en allemand).



servent à des fins régionales (les agriculteurs exploitent ensemble des installations de biogaz, des réseaux de chaleur locaux ou des parcs éoliens). Comme les citoyennes et citoyens sont activement intégrés et retirent des bénéfices du projet, les coopératives énergétiques citoyennes peuvent par conséquent **considérablement renforcer l'acceptabilité des mesures de transition énergétique au niveau local dans le cadre d'un projet**³⁹. Le ministère fédéral allemand de l'Économie et du Climat (BMWK) souligne qu'une grande diversité d'acteurs et une contribution active des projets citoyens d'énergie locaux sont une préoccupation politique majeure visant à garantir l'acceptabilité élevée de la transition énergétique par la population⁴⁰. D'après le BMWK, c'est cette préoccupation qui est à la base de la mise en place d'un nouveau programme de soutien pour que les projets citoyens d'énergie aient une plus grande part dans la planification, l'autorisation et la construction d'éoliennes terrestres. Ce programme vise ainsi à renforcer la participation des citoyennes et citoyens à la transition énergétique⁴¹. Dans le Schleswig-Holstein, depuis 2018 déjà, il existe un fonds spécial qui facilite les premières étapes de la phase de planification et de lancement et diminue les risques financiers pour les projets citoyens d'énergie, via des conseils indépendants et la mise à disposition sans intérêts de capital-risque⁴². Grâce à l'organisation et au financement de projets EnR par des citoyens, on assiste à l'émergence de compétences en matière de participation politique et économique dans le cadre de la transition énergétique. De simples consommateurs, les citoyens deviennent des producteurs actifs, contribuant à la diversité et à la décentralisation croissante de la chaîne de création de valeur dans le domaine de l'énergie, toutes deux amorcées par la libéralisation du marché de l'énergie⁴³.

Par ailleurs, il y existe la possibilité de la **participation financière indirecte** par le biais de fondations, de recettes fiscales, de paiements par les exploitants d'installations aux communes ou de tarifs d'achat préférentiels. Les participants retirent un bénéfice de ces modèles non du fait de dividendes versés par une entreprise, mais de celui de la création de valeur générée par les installations. Il y a peu ou pas de possibilités de droit de regard, et il ne touche que les pouvoirs décisionnels relatifs à l'utilisation des soutiens financiers. En ce qui concerne les paiements aux communes, on fait essentiellement la distinction entre différents instruments qui sont liés aux prélèvements existants, comme les taxes foncières, les taxes professionnelles ou encore les redevances de concession (et nouvelles redevances) qui profitent aux communes.

En partant du principe que des **recettes** plus élevées **issues de la taxe professionnelle** contribuent à la création de valeur pour les communes du site et à une amélioration de l'acceptabilité locale, une disposition spéciale relative à la ventilation des montants servant de base au calcul de la taxe professionnelle pour les éoliennes a été incorporée à la loi allemande sur la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*gesetz, GewStG), avec la loi fiscale annuelle de 2009. Pour les entreprises qui possèdent des éoliennes, un critère supplémentaire joue donc un rôle pour la répartition de la taxe professionnelle, parallèlement aux salaires versés – les immobilisations corporelles –, lequel a des retombées positives pour les communes sur lesquelles le parc éolien est implanté. Diverses études⁴⁴ concluent cependant que, dans le cadre réglementaire actuellement en vigueur, la taxe professionnelle est un instrument qui n'est pas véritablement adapté à une augmentation de l'acceptabilité, notamment parce qu'elle entre en conflit avec les règles de répartition financière entre les communes. Si la capacité financière d'une commune augmente du fait des recettes supplémentaires issues de la taxe professionnelle, par exemple en raison de l'implantation d'un parc éolien, les communes reçoivent des compensations moindres. Afin que les communes d'implantation respectives profitent du développement éolien d'un point de vue économique, il existe en outre la possibilité, au titre de l'article 48 de la loi allemande sur le secteur de l'énergie (*Energiewirtschaftsgesetz*, EnWG) d'augmenter les **concessions réseau** en lien avec l'injection d'électricité produite par les éoliennes.

Par ailleurs, l'article 6 EEG prévoit que les exploitants d'installations puissent verser des aides financières aux communes concernées qui ont sur leur territoire d'anciennes et de nouvelles éoliennes. Toutefois, cette **redevance versée par les exploitants aux communes** est volontaire et ne constitue pas une obligation. Le versement peut s'élever

³⁹ DGRV 2021 : *Jahresumfrage 2021* [Enquête annuelle 2021] ([lien](#) vers le site Internet)

⁴⁰ BMWK 2022 : *Förderprogramm „Bürgerenergiegesellschaften“ Windenergie an Land* [Programme de soutien « Projets citoyens d'énergie » pour l'éolien terrestre] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁴¹ Ibid.

⁴² IB.SH 2022 : *Bürgerenergiefonds* [Fonds citoyens] ([lien](#) vers le site Internet).

⁴³ Bipar 2017 : *Bürger gestalten die Energiewende* [Les citoyens donnent forme à la transition énergétique] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

⁴⁴ IKEM et al. 2017 : *Ausgestaltungsoptionen und -empfehlungen zur finanziellen Beteiligung von Kommunen beim Ausbau von Windenergieanlagen an Land* [Options et recommandations conceptionnelles pour la participation financière des communes au développement de l'éolien terrestre] ([lien](#) vers le document, en allemand) ; Stiftung Umweltenergie recht 2018 : *Mechanismen finanzieller Teilhabe am Ausbau der Windenergie* ([lien](#) vers le document, en allemand).



à 0,2 €/kWh de rendement électrique. En ce qui concerne les Länder, par exemple dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, les exploitants de parcs éoliens sont légalement tenus de proposer aux riverains et aux communes situés à proximité du site une participation ou, alternativement, des produits d'épargne, et de verser une redevance aux communes du site. Destinée à améliorer l'acceptabilité pour les nouvelles éoliennes, cette disposition a été déclarée conforme à la constitution par le tribunal fédéral constitutionnel d'Allemagne en mai 2022⁴⁵. Une étude de 2020 commanditée par le BMWK formule des propositions pour la participation financière de communes concernées lors de la planification, de la construction et de l'exploitation d'installations d'énergies renouvelables⁴⁶. Par ailleurs, les exploitants d'installations peuvent proposer des **tarifs d'achat préférentiels aux citoyennes et citoyens** qui sont touchés par la construction d'installations d'énergies renouvelables. Il s'agit dans ce cas d'une prestation unilatérale de la part de l'exploitant de l'installation. Cela se traduit par un avantage financier pour les citoyennes et citoyens dont la capacité financière n'est pas suffisante pour une participation avec apport de capital. Un label d'électricité verte régional a été introduit par la loi EEG 2017⁴⁷. Cet instrument doit promouvoir l'acceptabilité de la transition énergétique au niveau local, en permettant aux consommateurs d'électricité de s'identifier avec les installations d'énergies renouvelables de leur région. D'après le ministère fédéral allemand de l'Économie et du Climat, les enquêtes font régulièrement état d'un taux de soutien élevé en faveur des tarifs d'achat citoyens. Ces tarifs ont donc un fort potentiel d'amélioration de l'acceptabilité⁴⁸. D'après l'agence Fachagentur Wind, dans le cas de l'éolien, les revenus de la commune, les tarifs d'achat préférentiels, la réalisation de projets citoyens d'énergie ou l'exploitation municipale d'installations sont des facteurs importants favorisant l'acceptabilité locale⁴⁹. Toutefois, la participation financière indirecte ne garantit pas à elle seule un soutien aux projets éoliens. En effet, les citoyennes et citoyens peuvent considérer que les incitations financières sont des dommages-intérêts pour les impacts négatifs, voire engendrent la corruption⁵⁰.

Modèle de participation	Bénéfices après impôts	Recettes fiscales municipales	Création de valeur totale
Loyers uniquement	40 000 €	0 €	40 000 €
Loyer + recettes issues de la taxe professionnelle	40 000 €	7 99€	47 900 €
Loyer + taxe prof. + art. 6 EEG	40 000 €	25 900 €	65 900 €
Loyer + taxe prof. + art. 6 EEG + société exploitante locale (50 %)	66 600 €	29 800 €	96 400 €
Loyer + taxe prof. + art. 6 EEG + société exploitante locale (100 %)	93 100 €	30 300 €	123 400 €

Tableau 3 : Effets annuels de création de valeur régionale pour une éolienne de 3 MW. Source : Dr. Steven Salecki et Prof. Dr. Bernd Hirschl 2021: [La participation économique des acteurs locaux, clé de l'acceptation et du développement des énergies renouvelables](#), en allemand, mise en forme: OFATE.

Fondamentalement, **l'utilisation d'énergies renouvelables régionales** permet une participation régionale plus élevée à la chaîne de création de valeur avec, pour effet, une **création de valeur plus importante dans la région**. La création de valeur générée se traduit par des bénéfices supplémentaires et entraîne par la suite une nouvelle création de valeur sur le circuit économique local (« effets de plusieurs tours »). Le renforcement de la création de valeur locale est donc

⁴⁵ BVerfG 2022 : *Pflicht zur Beteiligung von Anwohnern und standortnahen Gemeinden an Windparks im Grundsatz zulässig* [L'obligation de faire participer aux parcs éoliens les riverains et les communes voisines du site est admissible dans le principe] ([lien](#) vers le communiqué de presse, en allemand).

⁴⁶ IÖW, IKEM, BBH 2020 : *Finanzielle Beteiligung von betroffenen Kommunen bei Planung, Bau und Betrieb von erneuerbaren Energieanlagen* [Participation financière de communes concernées lors de la planification, de la construction et de l'exploitation d'installations d'énergies renouvelables] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁴⁷ Voir le mémo de l'OFATE sur les garanties d'origine et la labellisation d'électricité verte en France et en Allemagne ([lien](#) vers le document).

⁴⁸ BMWK 2019 : *Finanzielle Beteiligung von Kommunen und Bürgern am Betrieb von Windenergieanlagen* [Participation financière des communes et des citoyens à l'exploitation d'éoliennes] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁴⁹ FA Wind 2020 : Enquête sur l'acceptabilité de l'éolien terrestre, automne 2020 : *Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zur Akzeptanz der Nutzung und des Ausbaus der Windenergie an Land in Deutschland* [Résultats d'une enquête représentative sur l'acceptabilité de l'utilisation et du développement de l'éolien terrestre en Allemagne] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁵⁰ Richard Cowell 2011 : *Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development* ([lien](#) vers le document, en anglais).

un facteur clé en ce qui concerne les efforts visant à améliorer l'acceptabilité des mesures de transition énergétique dans le cadre d'un projet⁵¹. Si les porteurs de projets et les propriétaires des installations ne résident pas dans la région, il ne reste souvent que les loyers pour les surfaces d'exploitation et la taxe foncière locale, le cas échéant. Il arrive souvent que les porteurs de projets créent une société de projet (SPV, *special purpose vehicle*) pour un parc éolien respectif. Malgré le fait qu'elle soit déterminante pour l'attribution de la taxe professionnelle, cette société n'est en général pas domiciliée sur le site du parc, mais au siège du porteur de projet. Grâce au soutien actif des acteurs régionaux dans les chaînes de création de valeur des installations EnR, par exemple par la désignation de sites dans le cadre de la planification régionale ou par le lancement de projets citoyens d'énergie ou encore par le soutien à ces projets, les communes peuvent générer une création de valeur régionale bien plus importante (tableau 3⁵²). Selon le projet de recherche ReWA consacré aux liens entre création de valeur régionale, modèles de participation et acceptabilité de la transition énergétique, la participation financière ne favorise pas en soi l'acceptabilité : il est crucial que les communes soient actives et puissent agir pour que le plus d'avantages économiques possible leur reviennent⁵³. Par conséquent, dans le cadre d'un projet de transition énergétique décentralisé, une stratégie d'acceptabilité pourrait avoir comme but de couvrir par des acteurs régionaux le plus grand nombre d'étapes possible sur la chaîne de création de valeur du projet, de la planification à l'exploitation, en passant par la commercialisation et l'investissement.

Les possibilités de droit de regard sont donc fonction de la forme prise par la participation financière (figure 5). Dans les formes de participation passives avec capitaux empruntés, comme des prêts ou des bons d'épargne, il n'y a aucun droit de regard, pas plus que dans le cas de tarifs d'achat préférentiels ou de redevances versées par les exploitants d'installations à la commune. Pour les fondations ou les fonds, toutefois, il existe des possibilités de droit de regard, bien que ces derniers soient faibles. Enfin, avec des participations avec capitaux propres telles que les coopératives ou les modèles de société, ces possibilités sont élevées.

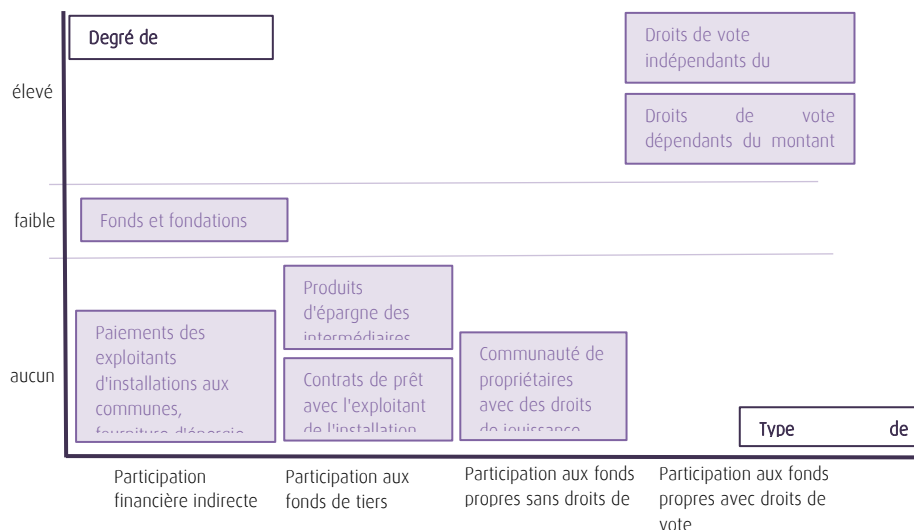


Figure 5 : Carte des procédures participatives financières en Allemagne. Source : AEE 2022 : [Modèles de participation financière, en allemand](#), mise en forme: OFATE.

IV.1.2. En France

En France aussi, la participation citoyenne financière peut être active ou passive. Afin de rendre compte des divers modèles de participation financière, un éventail de notions se rapportant à la participation citoyenne s'est développé

⁵¹ SRU 2022 : *Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁵² Dr. Steven Salecki, Dr. Bernd Hirschl 2021 : *Ökonomische Beteiligung lokaler Akteure als Schlüssel für Akzeptanz und stärkeren Ausbau erneuerbarer Energien* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁵³ IÖW 2022 : *Nach Verfassungsgerichtsurteil: IÖW empfiehlt, Anwohner und standortnahe Gemeinden mehr an Energiewende zu beteiligen* [Après l'arrêt du tribunal constitutionnel fédéral : IÖW conseille aux riverains et aux communes voisines des sites de plus participer à la transition énergétique] ([lien](#) vers l'article, en allemand).

au fil des années. Un groupe de travail du ministère de la Transition énergétique (MTE) s’est penché sur ces questions de terminologie et a identifié quatre notions principales désignant la participation citoyenne financière (tableau 4). Par ailleurs, on peut faire la distinction entre les petits projets, qui sont portés exclusivement par des citoyens, et les grands projets portés par des entreprises publiques ou en co-développement avec une collectivité territoriale et un porteur de projet industriel.

Origine et caractéristiques	
Projet citoyen	Terme introduit par la charte de l’association Énergie partagée et désignant des projets qui remplissent quatre critères : ancrage local, utilité publique, pilotage démocratique et respect de l’environnement.
Projet participatif	Défini en 2016 par l’ADEME comme un projet auquel des particuliers peuvent participer de manière conséquente : au financement, à la mise en œuvre et à la direction du projet.
Communauté d’énergie renouvelable	Terme introduit en 2018 par la directive sur les énergies renouvelables de l’UE et désignant une communauté qui repose sur une participation ouverte, volontaire et contrôlée par les actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d’énergie renouvelable. La directive de l’UE a été transposée dans le droit français en 2021 et les définitions ont été en grande partie reprises dans le droit national.
Projet à gouvernance locale	Désignation qui a été introduite dans un rapport d’expertise de l’ADEME de 2019 pour les projets dans lesquels les collectivités territoriales ou les citoyennes et citoyens exercent un contrôle effectif en détenant au moins 40 % des voix tandis qu’aucun autre actionnaire ne détient une plus grande part.

Tableau 4 : Les différentes notions de la participation citoyenne financière en France. Source : Observ’ER 2022 : [Énergie citoyenne](#), mise en forme : OFATE.

En France, depuis 2015, c’est l’article 111 de la **loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)** qui régit la **participation financière active** des citoyennes, citoyens et des communes **au capital des entreprises** portant les projets dans le domaine des énergies renouvelables. En vertu de cet article, les sociétés par actions et les coopératives constituées pour porter un projet de production d’énergie renouvelable peuvent proposer aux riverains et aux collectivités territoriales une part de leur capital ou une participation au financement du projet. La participation est effectuée sous la forme d’un **apport de capital dans une entreprise**. Cette acquisition de parts sociales permet d’**obtenir des droits de vote**. Un tel apport peut être effectué directement (les citoyennes et citoyens sont actionnaires de la société porteuse du projet) ou indirectement (les citoyennes et citoyens sont actionnaires d’une société intermédiaire, qui finance la société porteuse du projet).

Avec un **projet citoyen**, la société qui exploite le projet est contrôlée par des collectivités territoriales, des entreprises locales ou des particuliers qui possèdent une participation majoritaire dans le capital et/ou dans la direction de l’entreprise (figure 6). Le législateur français a décidé de **limiter** la possibilité de **financement participatif aux sociétés par actions dans lesquelles la responsabilité des actionnaires est limitée à leur apport** afin de ne pas exposer les investisseurs à un risque allant au-delà de leurs investissements initiaux. Font partie de ces sociétés les sociétés par actions soumises au livre II du code de commerce : les sociétés anonymes (SA), les sociétés par actions simplifiées (SAS), les sociétés en commandite par actions (SCA), les sociétés d’économie mixte locales (SEML ou SEM), ainsi que les coopératives qui révèlent de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Dans la pratique, parmi les formes de sociétés qui se sont avérées convenir aux projets locaux de production d’énergies renouvelables avec participation citoyenne majoritaire, on relève la SAS (société par actions simplifiée), essentiellement définie par les statuts, ou la SCIC/SAS (société coopérative d’intérêt collectif appuyée sur une SAS), qui prévoit un multi-sociétariat



Figure 6 : Fonctionnement d’un projet citoyen en France. Source : Énergie partagée 2017: [Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d’énergie renouvelable](#).

ainsi que l'obligation d'affecter un minimum de 57,5 % du résultat net aux réserves impartageables, afin de privilégier les réinvestissements dans de nouveaux projets par rapport à la distribution de dividendes.

D'après le gouvernement français, les projets citoyens se traduisent par une **création de valeur locale avec emplois durables** et sont donc un moyen de dynamiser les régions rurales et urbaines. Selon l'association pour l'énergie citoyenne Énergie partagée, les avantages des projets EnR portés par les communes et les citoyennes et citoyens sont la valeur ajoutée économique à long terme et la création d'emplois pour une région, ainsi qu'une **meilleure acceptabilité des projets**⁵⁴. En 2021, 256 projets d'énergies renouvelables à gouvernance locale étaient déjà lancés, dont 142 sont en fonctionnement, pour environ 200 MW en exploitation⁵⁵. L'objectif du gouvernement est de renforcer encore cette dynamique et de développer 1 000 projets citoyens d'énergie supplémentaires d'ici à 2028. En 2021, la ministre de la Transition écologique, Barbara Pompili, a ainsi annoncé dix mesures en vue d'accélérer le développement de l'énergie renouvelable citoyenne. Parmi elles, on compte un élargissement du réseau de conseillers de l'ADEME, ainsi qu'une campagne de communication nationale pour la sensibiliser le public⁵⁶. Par ailleurs, en 2021, la directive sur les énergies renouvelables de l'UE a été transposée dans le droit français et la personne morale de la communauté d'énergie renouvelable a été créée. Elle permet aux citoyennes et citoyens, aux autorités locales et aux PME de se regrouper afin de produire, de consommer, de stocker et de vendre de l'énergie électrique. Cette communauté doit fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités. Ses fonds propres doivent être détenus à hauteur de 40 % au minimum par au moins 20 personnes physiques, ou par une ou plusieurs collectivités territoriales, ou par une ou plusieurs PME, qui doivent résider ou être localisées dans le département d'implantation du projet.

Comme, pour de nombreux projets citoyens d'énergie, le risque est grand lors de la phase de développement, la Caisse des dépôts, Ircantec et le Crédit coopératif ont créé l'EnRciT, un instrument financier permettant de soutenir le **développement de projets citoyens et municipaux** dans le domaine des énergies renouvelables (EnR⁵⁷). Doté de 10 millions d'euros, ce dispositif doit garantir le financement de la phase de développement et permettre la mise en œuvre d'environ 150 projets sur dix ans. Le fonds intervient en fonds propres avec prise de participation minoritaire dans les projets. Une fois la construction achevée, EnRciT cède ses parts en priorité au profit des acteurs du territoire – collectivités locales ou citoyennes et citoyens. Les projets citoyens d'énergie qui adoptent une démarche exemplaire et bénéfique pour les territoires peuvent obtenir le label « Énergie partagée »⁵⁸. La méthodologie d'évaluation des projets EnR citoyens se compose de 12 critères, répartis sur 5 axes : l'intérêt territorial, la dynamique locale, la finance éthique et citoyenne, la gouvernance partagée et l'écologie. En juin 2022, Énergie partagée recense déjà plus de 256 projets citoyens d'énergies renouvelables labellisés (dont 142 en fonctionnement et 114 en cours de développement). S'inscrivant dans une logique de développement de l'énergie citoyenne, le réseau de coopératives citoyennes d'énergie Centrales Villageoises⁵⁹ finance, développe et exploite des projets d'énergie au niveau local. L'association a pour objectif le développement de projets EnR avec un fort ancrage local en tenant compte d'enjeux territoriaux spécifiques (développement économique local, intégration paysagère, lien social, etc.), avec la création d'une plus grande prospérité commune et une approche pédagogique des questions écologiques.

Dans le cadre de la participation financière passive, les citoyennes et citoyens participent financièrement aux projets d'énergies renouvelables et reçoivent en contrepartie **une rémunération, mais n'ont pas de pouvoirs décisionnels au niveau de l'entreprise**. En France, cette forme de participation est régie par l'**ordonnance 2014-559**, selon laquelle les contributions financières peuvent prendre la forme de prêts, d'obligations ou de minibons par le biais d'une plateforme de financement participatif. Elles peuvent aussi être fournies dans le cadre d'un contrat de prêt entre

⁵⁴ Énergie Partagée 2017 : Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable ([lien](#) vers le document).

⁵⁵ Sur son site, l'association Énergie partagée présente un état des lieux en France avec les [chiffres clés de l'énergie citoyenne](#), ainsi qu'une [carte](#) des initiatives citoyennes en France.

⁵⁶ MTE 2022 : Énergies renouvelables citoyennes : Barbara Pompili annonce 10 mesures pour accélérer le développement des projets à gouvernance locale ([lien](#) vers le document).

⁵⁷ EnRciT 2022 : Développer les énergies renouvelables citoyennes ([lien](#) vers le site Internet).

⁵⁸ Énergie partagée 2021 : Le label Énergie Partagée distingue les démarches citoyennes de production d'énergie renouvelable ([lien](#) vers le site Internet).

⁵⁹ Centrales Villageoises 2018 : Les Centrales Villageoises, c'est quoi ? ([lien](#) vers le site Internet).

investisseur et porteur de projet. Les citoyennes et citoyens peuvent financer un projet par les différentes plateformes en ligne de *crowdfunding* pour les énergies renouvelables, comme Enerfip, Lendopolis ou Lumo. De même, chaque porteur de projet peut faire financer son projet. L'investissement est sans frais et déjà possible à partir de très petits montants. Les citoyennes et citoyens choisissent un projet, investissent en quelques étapes en ligne et touchent ensuite leur part du bénéfice. D'après Enerfip, les citoyennes et citoyens peuvent obtenir un retour sur investissement s'élevant jusqu'à 7 %. En général, les plateformes de *crowdfunding* se rémunèrent par une provision qui représente entre 3 % et 12 % de la somme totale. La participation citoyenne financière passive est limitée à 8 millions d'euros ou, dans le cas d'un prêt, à 1 million d'euros. En tant qu'investisseurs, ce sont les citoyennes et citoyens qui supportent le risque de leur placement. Il est également possible d'ouvrir un compte de dépôt auprès d'une banque partenaire de la société porteuse du projet sous la forme d'un placement à terme. Dans ce cas, c'est la banque qui supporte le risque. En général, la participation financière passive est utilisée pour le **financement des dettes d'un projet** à la place de dettes bancaires, et non pour le financement du capital. Dans le cadre des procédures d'appels d'offres, les projets éoliens et photovoltaïques pouvant faire état d'une participation financière au capital du projet reçoivent un bonus de 3 à 5 points (sur 100) pour une « gouvernance partagée » ou de 2 points pour un « financement collectif ».

Depuis 2016, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) introduit progressivement dans les appels d'offres nationaux un **bonus de rémunération pour les projets d'énergies renouvelables qui comportent un financement participatif**, que ce soit sous la forme de dettes ou d'actions⁶⁰. Les porteurs de projets sont donc ainsi fortement incités à recourir au crowdfunding pour obtenir un bonus entre 1 et 3 euros par MWh produit. Le dispositif connaît un succès considérable : depuis son introduction, 36 % des projets lauréats des appels d'offres se sont engagés pour le bonus, un taux qui atteint même plus de 70 % pour les projets photovoltaïques au sol⁶¹. Ce financement participatif permet d'orienter l'épargne des citoyennes et citoyens vers des projets locaux d'énergies renouvelables, impliquant ainsi un nombre croissant de personnes dans les projets. Toutefois, dans la mesure où la participation financière n'est, ici, pas associée à un droit de regard, cette approche n'encourage pas l'émergence dans les territoires de nouveaux projets citoyens qui auraient le potentiel de favoriser l'acceptabilité de la transition énergétique et de sa mise en œuvre par des réalisations concrètes.

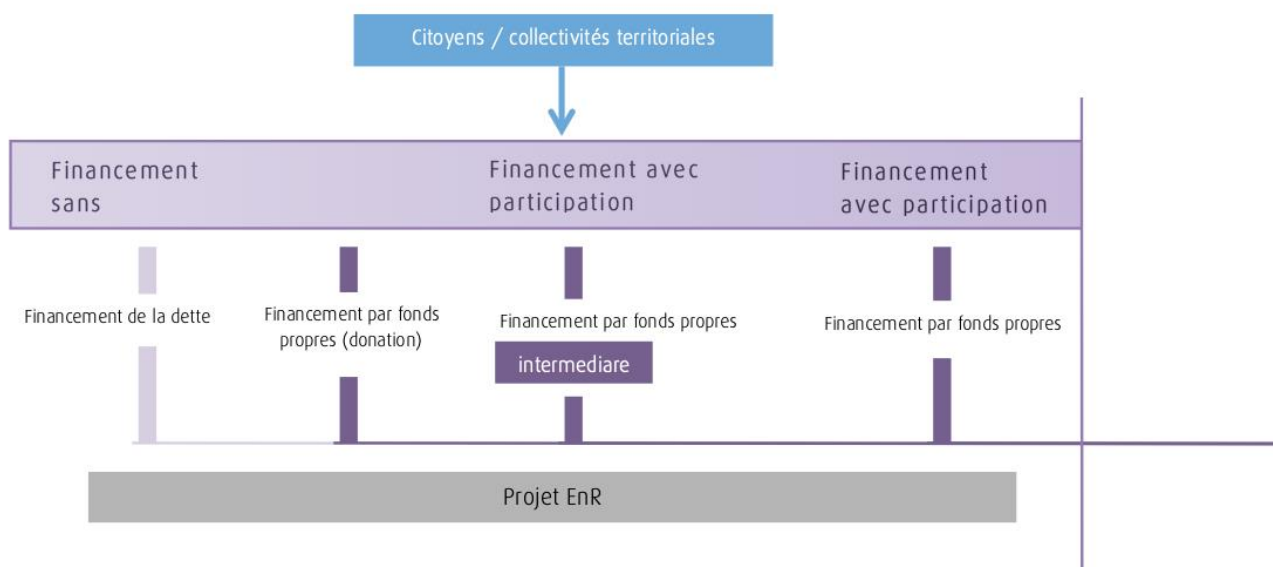


Figure 7 : Les différents types de financement des projets d'énergies renouvelables en France. Source : Énergie Partagée 2017 : [Les collectivités territoriales, parties prenantes des projets participatifs et citoyens d'énergie renouvelable](#), mis en forme : OFATE.

⁶⁰ Énergie partagée 2021 : Évolution du soutien aux projets citoyens dans les appels d'offre et communautés énergétiques ([lien](#) vers le site Internet).

⁶¹ Andreas Rüdinger 2019 : Énergie citoyenne : où en sont la France et l'Allemagne ? ([lien](#) vers le document).

IV.2. La participation citoyenne politique

Contrairement à la participation citoyenne financière, la participation non financière vise à **prendre en compte les préoccupations, les remarques et les idées des citoyennes et citoyens concernés, ainsi que d'autres acteurs** de la sphère publique. Cette prise en compte met en jeu des processus participatifs démocratiques et communicationnels. On distingue la **participation formelle prescrite par la loi** et les processus de la **participation** volontaire et **informelle**. Le degré de participation va de la simple information aux pouvoirs décisionnels, en passant par la consultation et la participation à la conception (tableau 5). En général, la participation formelle, comme la participation informelle, est mise en œuvre en amont et durant les procédures de planification ou les procédures d'autorisation. Au cours des dernières années, on a assisté à une professionnalisation, ainsi qu'à une institutionnalisation des procédures de communication et de participation en vue de l'implication des acteurs locaux, notamment à l'initiative des exploitants d'installations EnR et des infrastructures du réseau électrique.

Degré de participation	Participation citoyenne formelle	Participation citoyenne informelle	Organisateurs	Participants
100%	4 Décision	4 Coopération	Garantir la codécision	Codécision
↑	3 Consensus	3 Participation à la conception	Prendre en compte les points de vue	Participation
	2 Écoute	2 Concertation	Recueillir les points de vue	Réflexion
	0% 1 Information	1 Information	Information	S'informer

Tableau 5 : Possibilités de la participation citoyenne formelle et informelle, sources : Städtetag Baden-Württemberg 2012 : [Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik](#), en allemand [Remarques et recommandations relatives à la participation citoyenne dans la politique municipale] et Maria Lüttringhaus 2003 : [Voraussetzungen für Aktivierung und Partizipation](#), en allemand [Conditions pour l'activation et la participation], mise en forme : OFATE

Contrairement à la participation citoyenne financière, la participation citoyenne politique ne se prête pas véritablement à générer une plus grande acceptabilité pour des propositions de solutions déjà en place, mais présuppose le **caractère ouvert de l'issue de la procédure**. Selon le Berliner Institut für Partizipation, pour que les processus de participation soient efficaces et contribuent aux objectifs de la transition énergétique, ils ne doivent pas seulement être considérés comme un moyen de légitimer des décisions adoptées en amont de manière représentative et de faire accepter des décisions éventuellement impopulaires, mais elles doivent également être considérées comme nécessaires⁶². La participation citoyenne doit être perçue comme un processus visant à étayer les décisions et les résultats, tout comme un instrument pour l'émancipation des citoyennes et citoyens en tant qu'acteurs contribuant à l'élaboration des politiques. Non seulement les solutions élaborées dans le cadre de procédures participatives jouissent d'une plus grande acceptabilité d'un point de vue social, mais elles sont également plus performantes d'un point de vue technique. Toutefois, les processus participatifs formels et informels se voient confrontés au fait que ce sont souvent les personnes qui ont une attitude plutôt critique qui exploitent la possibilité de participer. Les acteurs rejetant activement un projet sont ainsi plus visibles que la « majorité silencieuse » passive qui lui est favorable à un projet⁶³.

IV.2.1. En Allemagne

⁶² Jörg Sommer 2015 : Die vier Dimensionen gelingender Bürgerbeteiligung in Hörg Sommer (Hrsg.) 2015: *Kursbuch Bürgerbeteiligung* [Les quatre dimensions d'une participation citoyenne réussie, in Jörg Sommer (dir.) 2015 : Manuel de participation citoyenne] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁶³ Alexander Roßnagel et al 2016 : *Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft. Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren* [Décisions relatives aux installations d'énergie décentralisées dans la société civile. Propositions pour l'amélioration des procédures de planification et d'autorisation] ([lien](#) vers le document, en allemand). Office fédéral allemand de l'environnement 2017 : *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben* [Procédures de participation dans le cadre de projets ayant une incidence environnementale] ([lien](#) vers le document, en allemand).



En Allemagne, la **participation citoyenne formelle** désigne toute procédure prescrite par la loi réglementée d'un point de vue formel en vue de la participation du public (citoyennes et citoyens, associations, initiatives citoyennes) à une procédure administrative⁶⁴. La participation citoyenne est formellement prescrite pour un certain nombre de procédures. En font partie le schéma de cohérence territoriale (*Bauleitplanung*), les procédures d'aménagement du territoire, les procédures d'autorisation, la planification de l'aménagement régional et au niveau du Land, ainsi que l'étude d'impact environnemental⁶⁵. La plupart du temps, les participants et le moment de la participation sont également prescrits par la loi. Les procédures pertinentes en matière de transition énergétique sont en premier lieu la **procédure d'approbation d'un plan (*Planfeststellungsverfahren*)** au titre de la loi allemande sur la procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*) pour les grands projets ayant un impact sur le territoire tels que la construction de lignes électriques et la **procédure d'autorisation au titre de la loi fédérale de protection contre les nuisances environnementales (*BImSchG*)** pour l'agrément d'installations industrielles telles que les éoliennes (à partir d'un seuil de 20 machines). La participation du public est également prescrite lors de l'élaboration des **schémas d'aménagement régionaux**. Les citoyennes et citoyens détiennent ainsi un droit de regard dans la **désignation de sites prioritaires pour l'éolien**. Lors des procédures conduites régulièrement pour la planification du réseau à l'échelle fédérale, les citoyennes et citoyens ne participent pas seulement à la procédure d'approbation d'un plan, mais également à toutes les étapes d'aménagement en amont (scénario-cadre, plan de développement du réseau, plan fédéral d'évaluation des besoins, plan fédéral du réseau). Dans le cadre de la participation formelle, les participants communiquent leurs avis au porteur du projet, tout comme leurs objections, préoccupations ou suggestions. Le porteur de projet est tenu de répondre à tous les avis, d'examiner leur pertinence et de les prendre en considération. Pour tous les projets requérant l'approbation d'un plan, celui-ci doit être publié, et les citoyennes et citoyens dont les intérêts sont touchés par le projet ont la possibilité de communiquer leurs objections dans un délai de deux semaines après expiration du délai de consultation. Dans le cadre des procédures participatives formelles, la communication est bidirectionnelle : les autorités de planification communiquent individuellement avec les différents participants à la procédure⁶⁶. Par ailleurs, il existe des obligations légales générales relatives à la présentation des projets de planification ainsi que le droit à l'information des citoyennes et citoyens auprès des autorités sur l'état d'avancement des projets.

Parallèlement aux procédures prescrites par la loi pour la participation du public, il existe un certain nombre de **procédures participatives informelles**. Dans la plupart des cas, elles se basent sur l'échange et les participants peuvent donc directement débattre entre eux. Les formats vont de la simple assemblée de citoyennes et citoyens aux procédures participatives complexes, en passant par les événements animés par un modérateur⁶⁷. Ces procédures dépassent le cadre des procédures participatives régies formellement et prescrites par la loi. Elles sont organisées sur une base volontaire et peuvent être adaptées de façon flexible à la situation du territoire. Il est possible, par exemple, d'impliquer de façon ciblée des personnes, des groupes de personnes, des associations et des initiatives, ou encore d'informer et de faire participer le public en amont de la procédure de planification et d'autorisation.

En l'absence d'ancrage dans la législation, les **possibilités d'organisation des procédures participatives informelles** admises par le cadre réglementaire **sont vastes**. La participation peut avoir pour objet aussi bien des questions fondamentales que des développements spécifiques du programme et du concept. Elle peut également aborder des questions concrètes relatives à la planification du site et des installations. Les procédures peuvent être organisées aussi bien par des entreprises que par la sphère politique et administrative, des organisations de la société civile ou des projets scientifiques. Les procédures se distinguent par leurs conditions-cadres telles que les montants financiers à disposition, l'origine du financement, le niveau politique de la participation ou les formalités requises, de même que par leur conception (en présentiel ou en ligne ; en une seule étape ou en plusieurs ; durée et investissement en temps ;

⁶⁴ Office fédéral allemand de l'environnement 2017 : *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben* [Procédures de participation dans le cadre de projets ayant une incidence environnementale] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁶⁵ Heinrich-Böll-Stiftung 2017 : *Formelle Bürgerbeteiligung* [Participation citoyenne formelle] ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.



sélection, composition et nombre des participants ; accès à la participation ; mode d'animation⁶⁸). Enfin, il faut encore mentionner la question du caractère ouvert des conclusions de la procédure, ainsi que la question de sa documentation et l'engagement qu'elle représente.

Du fait de la diversité de ses méthodes et de la flexibilité de sa conception, la participation informelle peut **compléter, élargir et déléster** les **procédures participatives formelles**. Elle permet d'aborder les conflits qui n'ont pas pu être suffisamment représentés et gérés par les procédures participatives formelles, et de favoriser ainsi le développement de solutions et d'alternatives. C'est notamment grâce à une implication précoce du public local que les sources de conflits potentielles et les préoccupations en ce qui concerne le projet envisagé peuvent être reconnues à temps et prises en compte. Par ailleurs, grâce aux procédures participatives informelles, les connaissances et les expériences propres au territoire peuvent être incorporées largement à la planification du projet, permettant une **amélioration des résultats de planification, lesquels présentent ainsi une plus grande conformité avec les données locales**⁶⁹. Toutefois, si la participation citoyenne informelle peut contribuer à l'**acceptabilité de la procédure**, elle se prête moins au renforcement de l'acceptabilité du projet lui-même⁷⁰. À cet effet, une participation dont l'issue est ouverte – et donc organisée à un stade précoce – est essentielle⁷¹. Dans le cas de figure idéal, la participation informelle du public favorise « un processus de négociation précoce et accompagnant le projet, dans lequel une décision compréhensible, basée sur une acceptation aussi large que possible, est élaborée à un stade précoce et les projets de planification sont optimisés par la prise en compte d'une large base de connaissances⁷² ». On trouvera une présentation de procédures participatives citoyennes informelles dans le recueil d'études de cas de l'Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) de la participation par le dialogue dans le cadre de la transition énergétique⁷³.

IV.2.2. En France

En France, depuis 2005, le droit d'accès à l'information et à la participation citoyenne à l'élaboration de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est un **droit constitutionnel**, qui est fixé par l'article 7 de la charte de l'environnement⁷⁴. S'appuyant sur ce principe, la notion de « **dialogue environnemental** » désigne les différentes procédures de participation citoyenne en France. En font partie toutes les procédures relatives à l'information, à la sensibilisation et à la participation des citoyennes et citoyens à l'élaboration d'un projet, de schémas, de plans ou de programmes pouvant avoir une incidence sur l'environnement. On distingue deux principaux types de procédures à la fois différentes et complémentaires. D'une part, les **procédures de participation « amont »** qui ont lieu lors de la **phase de l'élaboration du projet** et se rapportent à sa finalité et à ses objectifs en général. Pendant cette phase ont lieu les débats publics et la concertation préalable. L'autre type de participation est la **procédure de participation « aval »** qui a lieu **immédiatement avant la mise en œuvre d'un projet**, après que celui-ci a fait l'objet d'une étude d'impact environnemental. Ces procédures se rapportent surtout aux caractéristiques et aux modalités de la mise à bien d'un projet ; en font partie la consultation publique et la consultation par voie électronique. Contrairement à l'Allemagne, il n'existe pas, en France, de distinction stricte entre les procédures participatives formelles et informelles. La figure 8 présente le déroulement des procédures de participation « aval » et « amont ».

⁶⁸ Ina Richter 2016 : *Bürgerbeteiligung in der Energiewende - Grundlagen für eine systematische Erfassung der Beteiligungspraxis: Abschlussbericht zu Modul B (Bestandsaufnahme) des Forschungsprojektes DEMOENERGIE - Die Transformation des Energiesystems als Treiber demokratischer Innovationen* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁶⁹ Bipar 2017 : *Bürger gestalten die Energiewende* ([lien](#) vers le site Internet, en allemand).

⁷⁰ Office fédéral allemand de l'environnement 2017 : *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁷¹ SRU 2022 : *Klimaschutz braucht Rückenwind: Für einen konsequenten Ausbau der Windenergie an Land* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁷² Office fédéral allemand de l'environnement 2017 : *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben* ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁷³ In Richter 2017 : *Energiebeteiligt.de Eine Sammlung von Fallstudien zur dialogischen Beteiligung im Rahmen der Energiewende* [Energiebeteiligt.de. Un recueil d'études de cas pour la participation par le dialogue dans le cadre de la transition énergétique] ([lien](#) vers le document, en allemand).

⁷⁴ Charte de l'environnement ([lien](#) vers la loi).

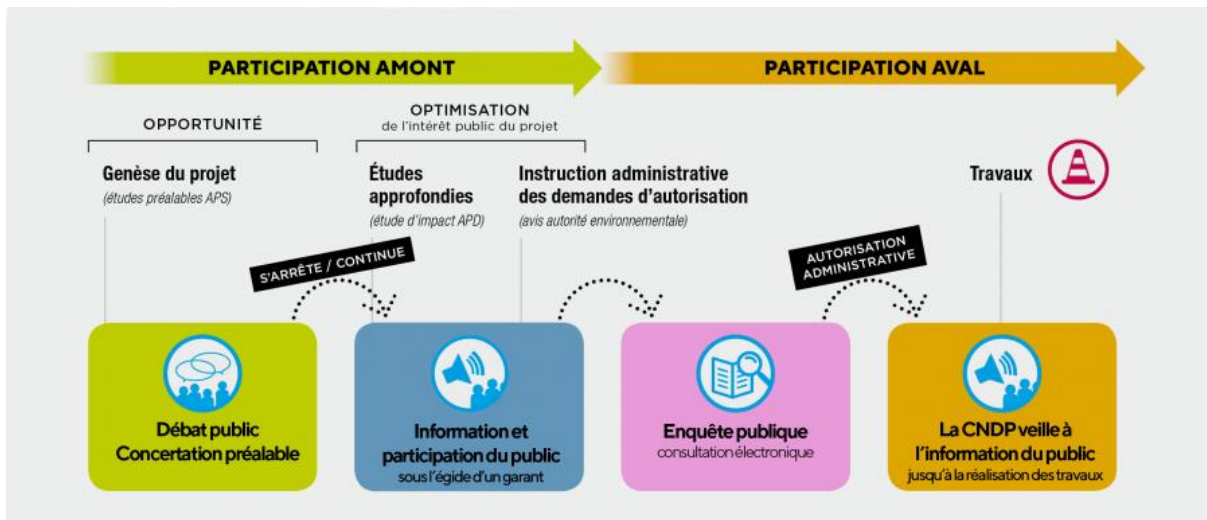


Figure 8 : Déroulement de la participation citoyenne aval et amont en France. Source CNDP 2021 : [CNDP, une entité indépendante](#), traduction OFATE.

Depuis 1995, la procédure participative des débats publics est placée sous le contrôle de la **Commission nationale du débat public** (CNDP), une autorité administrative indépendante dont la mission est d'informer les citoyennes et citoyens et de garantir que leur point de vue soit pris en compte dans le cadre du processus décisionnel. C'est une approche *top-down* s'appuyant sur le dialogue, par laquelle un porteur de projet recherche l'approbation des acteurs locaux. La procédure concerne la finalité, les caractéristiques et les objectifs d'un projet, d'un plan ou d'un programme d'intérêt national. La procédure implique d'examiner l'impact d'un projet sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement et d'offrir la possibilité de proposer des solutions alternatives, voire d'abandonner la mise en œuvre du projet. Organisée à un stade précoce, cette procédure est supposée remédier aux limites de la consultation publique, souvent accusée d'intervenir trop tard, en d'autres termes à une date où de nombreuses décisions ont déjà été prises⁷⁵. Trois types d'acteurs participent au débat public : le porteur de projet, qui organise les débats, la CNDP et le public, qui se compose de représentants des collectivités territoriales, d'associations, de particuliers, etc. Le débat public a lieu en amont du développement du projet avant que les études préalables soient effectuées et l'enquête publique lancée. Il se déroule en principe sur une durée de quatre à six mois.

C'est à la CNDP que revient la décision d'organiser un débat public. **Le débat public est prescrit par la loi pour certains grands projets d'aménagement d'intérêt national**, qui sont listés au sein de l'article R. 121-2 du Code de l'environnement (lignes à haute tension d'une longueur supérieure à 10 km, par exemple) et **certains plans et programmes au niveau national qui font l'objet d'une évaluation environnementale** au titre de l'article L. 121-8 du même code. Cependant, d'autres projets peuvent aussi faire l'objet d'un débat public lorsque le maître d'ouvrage adresse un dossier à la CNDP ou lorsque des citoyennes et citoyens, leurs représentants ou des collectivités territoriales exercent leur « droit d'initiative » et saisissent la CNDP (dix mille ressortissants majeurs de l'UE résidant en France, dix parlementaires, un conseil régional, un conseil départemental, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés, une association agréée au niveau national en application). Les débats publics ont lieu sous la forme de séances publiques. À l'issue des débats, la CNDP publie un rapport, et le porteur de projet dispose de trois mois pour décider s'il souhaite poursuivre le projet ou non. Sa décision doit être étayée et justifiée, et les principales modifications effectuées ou les mesures qu'il considère comme étant nécessaires en réaction aux résultats du débat doivent être indiquées. La **concertation préalable** est également une procédure participative en amont concernant les projets, les plans et les programmes soumis à une évaluation environnementale et ne relevant pas automatiquement du champ de compétence de la CNDP. Par conséquent, sa tenue n'est pas obligatoire, mais elle a également lieu en amont des projets

⁷⁵ Sylvie Clarimont 2020 : Quand le débat public échoue à prévenir le conflit : retour sur la contestation d'un projet industriel de transition énergétique dans les Landes (France) ([lien](#) vers le l'article).



et elle se présente comme une alternative au débat public. Dans son avis relatif à l'acceptabilité des projets d'infrastructures de transition énergétique, le CESE préconise toutefois que les porteurs de projets organisent volontairement une concertation préalable lorsqu'aucune autre procédure n'est prescrite par le Code de l'environnement afin d'anticiper et de résoudre les futurs blocages⁷⁶.

L'objectif de ces deux procédures participatives est d'**améliorer l'acceptabilité sociale d'un** projet en dégageant, à l'issue de la confrontation entre des points de vue opposés, une position commune ou au moins une solution négociée concernant le projet qui fait l'objet du débat. Dans son avis sur l'acceptabilité de grands projets d'infrastructures de transition énergétique, le CESE considère que la participation du public en amont des projets est indispensable⁷⁷. La concertation avec le public **à une phase où il est encore possible d'avoir une influence sur le projet** est une condition essentielle de l'acceptabilité. Lors de cette phase, le public peut agir sur les contenus et les alternatives du projet. Dans les faits, toutefois, il n'est pas toujours possible de parvenir à un consensus⁷⁸. Le débat public et la concertation préalable doivent donner à tous les acteurs concernés la possibilité d'être entendus. Cependant, du fait de leur extension, de leurs limites temporelles et du caractère incomplet des points de vue recueillis, ces dispositifs ne peuvent pas prendre en compte toutes les positions individuelles. D'après le CESE, il est donc important que les personnes participant à la concertation soient conscientes que les positions qu'elles expriment n'entraîneront pas obligatoirement une modification du projet allant dans leur sens⁷⁹.

La **consultation publique** fait partie des procédures participatives en aval qui sont **prescrites par la loi pour certains projets**. Lorsque les communes réalisent des travaux de viabilisation, des chantiers ou d'autres travaux pouvant avoir une incidence sur l'environnement, ces projets doivent faire l'objet d'une enquête publique. D'après le Code de l'environnement, les projets qui sont tenus de procéder à une étude d'impact environnemental doivent également être soumis à une consultation publique. Cette obligation s'applique aussi aux projets qui nécessitent une expropriation pour des raisons d'intérêt public (cf. le Code de l'expropriation). La consultation publique a lieu **après l'enquête publique et avant la mise en œuvre du projet**, à une phase où la **définition du projet est beaucoup plus avancée** que lors du débat public. Par cette procédure, le public doit être informé sur l'étude d'impact environnemental qui s'est tenue en amont, et ses points de vue, suggestions et contre-propositions relatives à certaines décisions ou processus doivent être recueillis. Elle permet aux autorités compétentes de rassembler toutes les informations nécessaires avant de prendre une **décision quant à l'autorisation du projet**. En fonction du volume du projet concerné, la consultation peut avoir lieu au niveau local, départemental ou d'une ou de plusieurs communes. Le tribunal administratif ou le préfet compétent nomme à cet effet un commissaire enquêteur qui anime le dialogue entre le porteur de projet et le public. La participation orale ou écrite à la consultation est ouverte à tous. Après la clôture de l'enquête publique, le commissaire enquêteur transmet à l'autorité compétente un rapport avec des conclusions motivées qui seront rendues publiques. Sur cette base, cette autorité émet un avis favorable ou défavorable. **Pour les projets ne requérant pas de consultation publique**, il existe la possibilité d'une **procédure de participation électronique**. Avec ce dispositif, le public peut communiquer ses suggestions et ses propositions par voie électronique ou par voie postale.

D'autre part, la plate-forme en ligne « projets-environnement.gouv.fr », met à disposition des informations sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Enfin, la procédure de la **consultation locale des électeurs** a été incorporée au Code de l'environnement par l'ordonnance du 21 avril 2016 (article L. 123-20 et suivants). Cette procédure permet à l'État d'informer et de consulter les électeurs d'une aire territoriale déterminée relativement à un projet qu'il envisage d'autoriser ou de réaliser. En 2018, dans le cadre de la modernisation du dialogue environnemental, le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer a élaboré la charte de la participation du public, énonçant les valeurs et principes qui définissent un processus de participation vertueux et devant constituer une aide dans la mise en œuvre du dispositif de participation⁸⁰.

⁷⁶ CESE 2022 : Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? ([lien](#) vers le document).

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Sylvie Clarimont 2020 : Quand le débat public échoue à prévenir le conflit : retour sur la contestation d'un projet industriel de transition énergétique dans les Landes (France) ([lien](#) vers l'article).

⁷⁹ CESE 2022 : Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? ([lien](#) vers le document).

⁸⁰ MTE 2022 : La charte de la participation du public ([lien](#) vers le site Internet).



Enfin, il existe en France un grand nombre de mécanismes de consultation, de co-construction et de démocratie directe pour une participation citoyenne, qui ne se rapportent spécifiquement aux mesures d'infrastructures de transition énergétique⁸¹. Parmi ces possibilités de participation, certaines sont des procédures informelles non encadrées par le droit. En font partie le jury citoyen, l'interpellation citoyenne avec votation ou le budget participatif qui est alloué par une collectivité à des projets proposés par les citoyens. Par ailleurs, en 2019, le président Emmanuel Macron a créé la **Convention citoyenne pour le climat**, dans le cadre de laquelle 150 citoyennes et citoyens ont élaboré des mesures pour la protection du climat et la transition énergétique, dont une grande partie a été incorporée à différentes lois par le gouvernement français⁸². La Convention citoyenne a été mise sur pied en réaction au mouvement des Gilets jaunes, entre autres, et avait pour but d'améliorer l'acceptabilité des mesures en matière de politique énergétique et climatique. Dans les faits, l'acceptabilité n'a été renforcée que de façon relative : en effet, les modalités d'implémentation des mesures proposées ont été perçues très différemment par le gouvernement et par les membres de la Convention citoyenne.

⁸¹ On trouvera une présentation des principales procédures de la participation citoyenne en France dans le guide pour l'action du think tank La Fabrique de la Cité : Marie Baléo 2020 : Grands projets et démocratie: un guide pour l'action ([lien](#) vers le document).

⁸² Pour une présentation des mesures proposées, ainsi que des modalités et de l'état d'avancement de la mise en œuvre, voir le mémo de l'OFATE sur la Convention citoyenne pour le climat ([lien](#) vers le document).