



Commission du développement durable
et de l'aménagement du territoire

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mission « flash »
sur l'acceptabilité et les modalités du déploiement des énergies
renouvelables (EnR)

Communication de Mmes Pascale Boyer, Clémence Guetté
et Mathilde Paris

—

Jeudi 10 novembre 2022

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Nous avons l'honneur de vous rendre compte aujourd'hui des travaux que nous avons menés dans le cadre de la mission « flash » sur l'acceptabilité et les modalités du déploiement des énergies renouvelables.

Dans ce cadre, nous avons réalisé 18 auditions et tables rondes au cours desquelles nous avons entendu 60 organismes. Nous avons aussi reçu une trentaine de contributions écrites.

En préambule, nous indiquons que nous constatons la nécessité de planifier le développement des énergies renouvelables, d'impliquer les populations durant l'intégralité du déroulement du projet dans une démarche de coconstruction, et d'accélérer l'instruction des projets, sans pour autant que cela se fasse au détriment de la démarche de concertation et de participation de toutes les parties prenantes.

Nous constatons également que certaines sources d'énergies renouvelables sont acceptées par tous, tandis que d'autres suscitent des débats.

Nous allons maintenant vous présenter à tour de rôle notre point de vue sur l'acceptabilité et les modalités du déploiement des énergies renouvelables.

*

* * *

Communication de Mme Pascale Boyer

Le Président de la République a fixé l'objectif que la France devienne le premier grand pays du monde à sortir de la dépendance aux énergies fossiles. Pour y arriver, il est nécessaire de diminuer notre consommation d'énergie et de décarboner la production énergétique. Les enjeux sont, en premier lieu, environnementaux, mais ils sont également géopolitiques et économiques. Produire l'énergie que nous consommons par l'utilisation du nucléaire et des énergies renouvelables nous fera gagner en souveraineté et fera baisser le coût de l'énergie.

L'accélération de la production des énergies renouvelables s'avère, dans ce contexte indispensable.

Pour un déploiement cohérent, une planification s'impose afin que chaque habitant s'approprie très en amont les enjeux des projets qui seront développés dans son bassin de vie, dans le cadre d'un projet de territoire. Il est essentiel que la population soit associée et participe à la décision pour que l'intérêt à agir soit perçu. C'est pourquoi cette planification doit se construire en partant des territoires. Et ce sont les maires qui sont les mieux placés pour concerter avec leur population afin de définir à l'échelon communal les zones prioritaires d'implantation qui seront ensuite intégrées dans les différents documents d'urbanisme, ainsi que dans le schéma départemental des énergies renouvelables et dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (Sraddet). L'intégration de ces zonages aux schémas régionaux de raccordement

au réseau des énergies renouvelables permettra de diminuer les temps de raccordement aux réseaux de transport des énergies produites et d'assurer un développement territorial équilibré.

Cette organisation de la planification permettra de s'assurer que les décisions validées au plus près des territoires correspondent à la programmation nationale, établie à partir de la loi de programmation quinquennale et de la programmation pluriannuelle de l'énergie, et déclinée dans chaque région.

Concernant la planification spatiale maritime, le comité maritime de façade, en accord avec les élus locaux, pourra acter les zones d'implantation.

Pour les territoires de montagne et les territoires littoraux, le Conseil national de la montagne ou le Conseil national de la mer et des littoraux devront être associés à la consultation pour avis simple. À ce titre, l'Association nationale des élus du littoral soulève le fait que la restriction des dérogations possibles à la loi « littoral » pour la production d'énergie solaire photovoltaïque ou thermique aux anciennes friches et aux bassins industriels de saumure saturée limiterait à vingt sites les possibilités de déploiement des énergies renouvelables. Elle précise que ces dispositions avaient déjà été votées dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et qu'elles n'avaient pas été validées par le Conseil constitutionnel. L'association demande également des précisions sur l'intérêt public d'un projet.

La visibilité sur les zones d'implantation validées au sein des territoires évitera le dépôt de demandes d'implantation non consenties par les populations concernées.

La concertation et la participation des citoyens doivent se dérouler durant toute la durée de vie du projet. À ce titre, la Commission nationale du débat public pourra être consultée, si nécessaire, dans le cadre de ses compétences concernant la faisabilité du projet, et ce même pour des projets où sa consultation n'est pas obligatoire.

Considérer que la procédure doit être traitée comme un projet permet de phaser les différentes étapes de l'instruction du dossier et permet de déterminer une date à laquelle l'instruction doit être terminée, quel qu'en soit l'aboutissement. Afin de s'assurer de la meilleure recevabilité du projet, un comité constitué du pétitionnaire, des élus locaux et des services de l'État peut permettre de lister dans un procès-verbal les différents blocages d'une éventuelle irrecevabilité. À cette étape, chacun s'engage dans un délai convenu, qui pourrait ne pas dépasser deux mois, à fournir les éléments nécessaires à la recevabilité de la demande d'instruction.

Les différentes auditions font apparaître d'importantes réserves sur l'installation de panneaux photovoltaïques au sol. La quasi-unanimité fait apparaître la nécessité d'optimiser les installations de panneaux photovoltaïques sur le foncier bâti existant, les friches industrielles et autres fonciers à faible potentiel agronomique. La définition de l'agrivoltaïsme était une demande du monde agricole. Elle

est satisfaite car elle sera actée dans la loi, ce qui permettra de cadrer les projets d'implantation.

Le monde agricole demande que l'avis émis par les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers soit conforme.

L'avis conforme des architectes des bâtiments de France est largement discuté ; il serait nécessaire qu'une solution de compromis soit votée par le Parlement à l'issue de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Le partage de la valeur est une condition de réussite d'un projet. Les collectivités où sont implantées les installations doivent bénéficier d'un revenu suffisant pour compenser l'impact en développement des projets améliorant les services à leur population. La participation financière des citoyens et des collectivités doit être facilitée mais doit rester volontaire.

Pour augmenter les chances de réussite du mix énergétique, toutes les sources d'énergie renouvelable doivent être prises en considération. L'hydroélectricité, première source d'énergie renouvelable en France, doit avoir toute sa place dans le projet de loi précité. D'autres sources, comme par exemple les énergies houlomotrice ou marémotrice, devraient également y être inscrites.

Pour finir, les associations d'élus auditionnées ont insisté sur le fait que le délai de quarante-huit mois à compter de l'application de la loi, prévu par le projet de loi, paraît être court au vu du déroulement des procédures visant à déployer les énergies renouvelables. Afin de tenir

les délais, il est donc nécessaire de renforcer les équipes en charge de l'instruction des dossiers dans les services décentralisés de l'État. La massification des appels d'offres pour les projets d'éoliennes *offshore* permettrait de mutualiser les moyens humains.

Développer le mix énergétique est un constat accepté à l'unanimité. Le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables apporte des solutions concernant l'acceptabilité, la simplification et la diminution de la durée des procédures. L'acceptabilité des projets par la population passe par la diffusion, en toute transparence, d'un maximum d'informations fiables et démontrées scientifiquement.

Notre énergie décarbonée continuera à être produite par des centrales nucléaires ; elle sera également produite par une multitude de sites de production installés au plus près des lieux de vie des habitants. C'est une réalité. Le déploiement de ces installations doit s'effectuer dans les règles de l'art afin de préserver notre environnement et la qualité de vie de nos concitoyens.

*

* * *

Communication de Mme Clémence Guetté

Le développement des énergies renouvelables représente un enjeu décisif pour la France dans l'atteinte de ses objectifs de transition écologique.

C'est particulièrement vrai dans la perspective d'un mix énergétique 100 % renouvelables, que nous soutenons au sein du groupe La France insoumise - NUPES. Des scénarios de RTE (Réseau de transport d'électricité) et de Négawatt confirment sa faisabilité, à la condition d'une sobriété planifiée.

La France est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne en retard sur ses objectifs de consommation finale d'énergies renouvelables. Ce sont les chiffres d'Eurostat de cette année. **Pourtant, notre pays dispose, grâce à sa géographie et sa géologie, de l'un des potentiels de production d'énergies renouvelables les plus importants et les plus diversifiés en Europe**¹. J'en profite pour vous dire un regret : la mission « flash » s'est parfois trop focalisée sur certaines énergies renouvelables comme le solaire et l'éolien, tout

¹ Nous avons le deuxième potentiel éolien d'Europe (source : Ministère de la transition écologique), un potentiel photovoltaïque colossal sur les toitures et les friches (364 GW en toitures et 53 GW sur les zones délaissées selon le Cerema (*Identifier le potentiel d'installation de panneaux solaires sur toiture*, 2014) et l'Ademe (*Évaluation du gisement relatif aux zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques*, 2019). Nous pouvons espérer 3 à 5 GW de puissance installée supplémentaire sur l'hydrolien (Ademe, 2018, *Synthèse de l'étude stratégique de la filière hydrolien marin*), 15 GW sur l'énergie marémotrice (Syndicat des énergies renouvelables, 2022). Grâce à la géothermie de surface, nous pourrions économiser 100 TWh annuels de gaz d'ici quinze à vingt ans selon le Haut-commissariat au Plan (*Responsabilité climatique. La géothermie de surface : une arme puissante*, 2022).

comme le projet de loi qui arrive ne considère ni l'hydraulique, ni la géothermie, ni l'énergie marémotrice.

Face à l'échec du Gouvernement que je viens d'évoquer, la mission « flash » a permis de dessiner un constat clair : la France est en retard pour deux raisons principales.

D'abord, car le pays ne dispose pas d'une planification publique et démocratique des énergies renouvelables portée par une volonté politique forte.

Ensuite, car elle ne mène aucune politique d'appropriation par les Français de la bifurcation énergétique. Plutôt que l'acceptabilité, c'est bien la « désirabilité » des énergies renouvelables qu'il faut atteindre.

1) La nécessaire planification publique et démocratique des énergies renouvelables (EnR)

Il est temps que l'État et les collectivités locales assument pleinement leur rôle de planificateurs de la bifurcation énergétique en accord avec les objectifs nationaux. Celle-ci est aujourd'hui largement pilotée par le secteur privé sur le marché de l'énergie. C'est la raison des effets de concentration d'énergies renouvelables dans certaines régions, comme le Grand Est et les Hauts-de-France. Les porteurs de projets privés déterminent la localisation des installations et la recherche de rentabilité écrase toute autre considération.

Aujourd'hui, les communes et intercommunalités ne sont pas en capacité d'évaluer précisément les potentiels énergétiques et les effets environnementaux des énergies renouvelables². Dès lors, les collectivités se retrouvent souvent dans un rôle passif de réception et de gestion au cas par cas des projets d'acteurs privés sur leur territoire, au lieu de les porter elles-mêmes³.

Ainsi, les documents de planification (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schémas de cohérence territoriale, plans climat-air-énergie territoriaux, plan local d'urbanisme intercommunal, plan local d'urbanisme) sont très largement sous-exploités. Ils permettraient pourtant cette déclinaison territoriale en déterminant les zones d'implantation potentielles et la coordination des échelons.

Pour ce qui est de l'État, son rôle est le suivant : prescripteur d'objectifs nationaux de production, lanceur d'appels d'offres au travers de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), instructeur environnemental de projets, et garant partiel au travers de divers mécanismes financiers.

C'est un quadruple rôle qu'il n'assure pas correctement. Sur l'instruction des projets, **les moyens humains insuffisants des services**

² Le bloc communal ne dispose pas également de l'ingénierie territoriale indispensable à cette déclinaison exigeante. À cet échelon, il apparaît pertinent de se doter, grâce à des moyens d'accompagnement renforcés à l'Ademe et au Cerema, d'une cartographie stratégique de l'énergie identifiant le foncier adapté aux projets.

³ Cela pourrait pourtant être le cas, notamment au travers des syndicats départementaux d'énergie et de projets citoyens, qui sont peu soutenus par les pouvoirs publics. Il est donc essentiel de dé plafonner les montants que les collectivités peuvent apporter aux projets d'énergies renouvelables.

déconcentrés de l'État, en particulier des directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (Dreal), ne permettent pas d'examiner les demandes d'autorisation environnementales dans des délais raisonnables.

De même, les juridictions administratives disposent de trop faibles moyens humains pour examiner efficacement les contentieux sur les énergies renouvelables.

Quant à l'entreprise publique Enedis, elle n'a pas les effectifs pour faire face aux nombreuses demandes de raccordements. À cette heure, les capacités en attente d'énergie solaire et éolienne terrestre, s'élèvent respectivement à 3 GW et 4 GW : c'est énorme.

Mais, même une fois ces obstacles levés, des dossiers de projets éoliens terrestres prêts à être mis en service ont pu être bloqués sur les bureaux des préfets. C'est là le résultat des tergiversations sans fin du précédent quinquennat du Président de la République sur l'éolien. Il a fallu une circulaire aux préfets, en septembre dernier, pour enfin délivrer ces projets restés bloqués dans les tuyaux.

L'urgence est donc pour le **Gouvernement d'assumer enfin, avec clarté et constance, son soutien à toutes les énergies renouvelables.**

Comme le nucléaire et l'hydraulique avant elles, les énergies renouvelables peuvent être développées très rapidement grâce à un **pôle public de l'énergie** composé d'entreprises publiques nationales. Celui-ci devrait s'articuler à l'échelle locale avec les syndicats

départementaux d'énergies renouvelables et des entreprises publiques locales.

Contre une logique de marché qui concentre les projets d'énergies renouvelables dans l'espace, assurer l'égalité territoriale doit être un axe majeur de la planification écologique. L'État pourrait faire le choix d'ouvrir des appels d'offres à une échelle locale ⁴, plutôt que pour tout le territoire national, pour accélérer en tenant compte des potentiels et des capacités déjà installées.

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) doit, quant à elle, reposer sur la production d'énergie, plutôt que sur la puissance installée.

Rappelons enfin que **le potentiel photovoltaïque en toitures** ⁵ est la meilleure solution pour éviter que des terres agricoles ne soient utilisées pour produire cette énergie, et ce à rebours de la nécessaire bifurcation de notre modèle agricole. Il faut donc que les gestionnaires d'autoroutes, de grands axes et les entreprises des zones d'activités soient obligés de s'équiper en panneaux solaires en toitures, en ombrières, ou au sol, pour ce qui est des délaissés autoroutiers.

⁴ Pour soutenir les petits projets d'énergie renouvelable, notamment les projets citoyens en zones sous-dotées, il est indispensable de relever le seuil des appels d'offres.

⁵ Afin d'exploiter ce potentiel, les aides financières de l'État à l'installation de panneaux solaires en toitures doivent être renforcées.

2) Les leviers de l'appropriation des EnR par les Français

Mais pour développer les énergies renouvelables, il faut aussi permettre aux Français de s'approprier ces énergies.

Il faut ainsi organiser, dans le cadre de la participation populaire, la visibilité des énergies renouvelables dans la vie, c'est-à-dire dans le paysage que les gens vivent et perçoivent à l'échelle locale ⁶.

Le premier levier d'accélération repose sur une concertation approfondie et systématique. Les Français sont largement favorables à ces énergies selon les enquêtes d'opinion ⁷, mais de nombreux projets se trouvent enlisés dans des situations de conflits locaux qui finissent au contentieux.

Il faut en effet le dire et le répéter. Non, la participation du peuple n'est pas un frein à une opérationnalisation rapide des projets d'énergies renouvelables, au contraire : plus la concertation est sérieuse et faite en amont, moins le risque contentieux est élevé. Il faut associer plus largement : les riverains, les élus locaux, les syndicats, les branches professionnelles, l'ensemble des forces vives de la Nation. Le rôle d'accompagnement de la Commission nationale du débat public (CNDP) doit être renforcé.

⁶ En ce sens, les démarches de paysage impulsées par l'Ademe sont des outils réussis à généraliser. (Cf. Ecole nationale supérieure de paysage, *Transition énergétique : vers des paysages désirables*, 2022.)

⁷ Selon le sondage IFOP pour le Syndicat des énergies renouvelables du 7 octobre 2021, 87 % des Français jugent ainsi « utile » d'amplifier le développement des énergies renouvelables pour lutter contre le réchauffement climatique. Selon le baromètre 2022 de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), 41 % des personnes interrogées accepteraient de vivre près d'un parc éolien, contre 16 % à côté d'une centrale nucléaire.

Le développement de l'emploi local est le deuxième levier essentiel pour partager et décupler la valeur des énergies renouvelables. Structurer des filières industrielles dans la fabrication, la pose et la maintenance d'équipements d'énergies renouvelables, voilà qui est bien plus **puissant pour le développement local et l'appropriation de ces énergies, que la simple déduction forfaitaire sur la facture d'énergie prévue par le projet de loi, à laquelle nous nous opposerons.** Dans cet objectif, l'État doit garantir un statut protecteur aux travailleurs des énergies renouvelables et développer les capacités de formation, du lycée professionnel jusqu'à l'université, pour que les niveaux de qualification suivent les besoins énergétiques du pays.

Le soutien public aux innovations énergétiques – je pense aux énergies marines renouvelables et aux technologies de stockage de l'énergie – doit lui aussi s'accroître ⁸.

Les pouvoirs publics doivent également pérenniser les capacités industrielles d'équipements d'énergies renouvelables en péril (je pense à Photowatt) ou inexistantes. Au-delà des nécessaires mesures de soutien, il ne faut avoir peur, ni de nationaliser, ni de conditionner les projets d'énergies renouvelables à un pourcentage d'équipements fabriqués en France.

⁸ En matière de stockage, il n'est plus possible que la France soit à la traîne sur le développement de nouvelles stations de transfert d'énergie par pompage qui permettent de stocker l'énergie électrique grâce aux barrages hydroélectriques. Concernant les énergies marines renouvelables (EMR), la fermeture de l'usine d'hydroliennes Naval Group de Cherbourg en 2018 sur décision de l'État actionnaire était une erreur stratégique, à rebours du nécessaire soutien à l'industrialisation de ces technologies innovantes. (Cf. Claire Garnier, « Naval Group abandonne l'hydrolien faute de soutien public », 2018, www.usinenouvelle.com/article/naval-group-abandonne-l-hydrolien-faute-de-soutien-public.N72543).

*

* * *

Communication de Mme Mathilde Paris

Les auditions de la mission « flash » sur l'acceptabilité des énergies renouvelables ont permis de mettre en avant deux grands axes. Tout d'abord, l'acceptabilité varie selon le type d'énergie renouvelable. Ensuite, les modalités de déploiement des énergies renouvelables doivent être repensées de manière à remettre les élus locaux et les citoyens au cœur de la prise de décision.

1) État des lieux du degré d'acceptabilité des énergies renouvelables au niveau local

Dans un premier temps, en ce qui concerne le degré d'acceptabilité des énergies renouvelables au niveau local selon leur type, permettez-moi d'en dresser ici un bref état des lieux.

Tout d'abord, je dois souligner le consensus qui existe autour des difficultés liées aux installations d'éoliennes terrestres.

Comme l'ont confirmé les auditions de la mission d'information, l'éolien terrestre a un impact négatif sur la biodiversité, notamment sur l'avifaune et les chiroptères.

De plus, la plupart des pales sont fabriquées en Chine dans des conditions bien éloignées des normes environnementales françaises et leur recyclage pose question.

Enfin, l'implantation d'éoliennes entraîne une dévaluation du prix des biens immobiliers ou empêche leur vente lorsqu'ils sont situés à proximité d'éoliennes. Elle porte également atteinte à l'activité touristique en raison de l'impact des éoliennes sur les paysages.

Il est donc indispensable de mettre en place un moratoire sur la construction de nouvelles éoliennes terrestres ou, au moins, dans un premier temps, de renforcer la réglementation pour enrayer leur déploiement anarchique.

Ensuite, il semblerait que la tendance soit plutôt, aujourd'hui, au développement de l'éolien en mer.

La séance de notre commission délocalisée en Seine-Maritime et les auditions de la mission d'information ont démontré que la distance aux côtes constitue un enjeu majeur d'acceptabilité de l'éolien en mer. Par ailleurs, l'implantation d'éoliennes peut générer des conflits d'usages, notamment avec l'activité de pêche. C'est pourquoi la concertation avec les pêcheurs doit être une priorité avant tout nouveau projet.

Enfin, le projet de loi d'accélération des EnR cible particulièrement le photovoltaïque.

Cette énergie dispose d'un potentiel d'installation significatif. Pour renforcer l'acceptabilité des installations photovoltaïques, je formule ici deux observations. Tout d'abord, nous sommes convaincus

de la nécessité d'orienter le subventionnement public alloué à cette énergie vers le développement d'une véritable filière française ou, a minima, européenne. Ensuite, il faut veiller à ce que le photovoltaïque n'implique pas d'artificialisation des sols, génératrice de tensions sur le foncier agricole. Notre souveraineté alimentaire doit être préservée.

Bien qu'il soit souvent question du duo « éolien-photovoltaïque » lorsque l'on évoque les énergies renouvelables, il existe d'autres EnR qui sont souvent bien acceptées par les citoyens. Je citerai trois d'entre elles.

Il s'agit, tout d'abord, de l'hydroélectricité. Première source d'énergie renouvelable, les installations hydroélectriques sont bien acceptées par les citoyens car elles sont anciennes et bien intégrées sur les territoires. Il convient d'encourager leur développement, notamment celui des nouvelles technologies telles que les hydroliennes ainsi que celui de la petite hydroélectricité – tout étant vigilant au danger que cette dernière peut représenter pour la biodiversité, notamment les poissons.

Il s'agit, ensuite, de la géothermie. Insuffisamment prise en compte par la programmation pluriannuelle de l'énergie, la géothermie ne fait pas l'objet d'investissements ambitieux. Il s'agit pourtant d'une énergie qui pourrait révolutionner notre quotidien et qui se déploie dans nos territoires. Je pense notamment à la piscine de Gien, dans ma circonscription, qui sera bientôt chauffée grâce à la géothermie. Pour

déployer cette énergie, nous recommandons un investissement public massif⁹, en mobilisant le fonds chaleur.

Il s'agit enfin de l'hydrogène. L'hydrogène présente un potentiel de développement très intéressant et rencontre une forte adhésion des Français. Il permet de stocker l'électricité produite par des énergies renouvelables intermittentes. De ce fait, il faut investir dans son développement, comme le fait l'Espagne qui s'est dotée d'une stratégie bien plus ambitieuse que la France.

En tout état de cause, le développement des énergies renouvelables, qui tend à notre souveraineté énergétique, ne peut éluder la question de notre souveraineté industrielle. Il est indispensable de concourir au développement d'une filière d'énergies renouvelables française compétitive, respectueuse de l'environnement et créatrice d'emplois.

2) La coconstruction réelle avec les habitants et élus locaux, une clé de l'acceptabilité des projets d'énergies renouvelables

Dans un second temps, je tiens à préciser que je suis convaincue que l'une des clés de l'acceptabilité des projets d'énergies renouvelables se trouve dans une coconstruction réelle avec les habitants et élus locaux.

⁹ Recommandation du Haut-Commissaire au plan dans son avis du 11 octobre 2022.

Les auditions menées par la mission « flash » ont révélé que les projets présentés étaient déjà figés avant l'organisation des consultations. Il faut éviter de faire des énergies renouvelables une cause de clivage entre des zones urbaines protégées, bien que consommatrices d'énergie, et des zones rurales sacrifiées pour la production d'énergie.

Aussi, en lien direct avec les citoyens, il faut consolider une planification territoriale des énergies renouvelables ¹⁰.

Cette planification doit reposer sur différents échelons locaux. Il faut renverser la logique qui prévaut actuellement et qui laisse l'initiative du développement des énergies renouvelables aux acteurs privés sans réelle planification et avec une concertation aléatoire. Les projets d'énergies renouvelables envisagés dans les territoires doivent répondre à des critères de rentabilité énergétique et économique mais aussi d'intégration dans les paysages et, évidemment, d'acceptabilité.

De plus, pour renforcer la concertation avec les élus locaux, quelques principes simples devraient être observés.

Tout d'abord, pour le choix d'un projet, chaque commune d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doit avoir une seule voix (celle du maire), sans considération du nombre d'habitants et de la surface.

Ensuite, il faut que le droit de veto du conseil municipal soit respecté.

¹⁰ Voir ce projet de planification territoriale en annexe.

Enfin, il faut revoir et uniformiser la répartition de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) pour toutes les énergies renouvelables concernées, de manière à assurer davantage de retombées économiques pour les communes.

Pour conclure, les auditions de cette mission « flash » nous ont permis de confirmer que, si le déploiement des énergies renouvelables est aujourd'hui indispensable en parallèle de la consolidation de notre parc nucléaire, cela ne peut pas se faire contre nos territoires et ses habitants.

Il est indispensable de construire une planification énergétique territorialisée qui prenne en compte les spécificités et potentiels de chaque territoire.

Voilà autant de points qui guideront notre réflexion à l'occasion des discussions du projet de loi relatif à l'accélération de la production des énergies renouvelables.

ANNEXE
ÉLEMENTS COMPLÉMENTAIRES
MME MATHILDE PARIS, CORAPPORTEURE

Zoom sur notre projet de planification énergétique territorialisée

Les auditions réalisées par la mission « flash » ont montré la nécessité de consolider, en lien direct avec les citoyens, une planification territoriale des énergies renouvelables fondée sur différents échelons de territoires, notamment la région (mission de planification), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes (mission de choisir un bouquet d'énergies renouvelables).

Dans le prolongement de **la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, **la planification énergétique** est désormais **un objectif du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires** (Sraddet) qui s'appuie sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour déterminer la quantité d'énergies renouvelables qui doit être produite par la région.

Pour renforcer l'acceptabilité des projets, nous souhaitons que **cette territorialisation des objectifs de la PPE procède d'une coconstruction renforcée avec les autres échelons locaux** (départements, EPCI, communes...), conformément aux revendications de l'Association des maires de France.

Du reste, le comité régional de l'énergie doit utiliser le Sraddet pour décliner l'objectif de maîtrise et de valorisation de l'énergie au niveau de chaque intercommunalité, toujours sur la base d'une coconstruction avec les autres échelons locaux.

Partant de cet objectif, **les communes et EPCI doivent pouvoir décider de leur bouquet d'EnR.**

Nous proposons qu'une « note de faisabilité énergétique » soit élaborée au niveau de chaque EPCI, en lien avec des experts

indépendants (par exemple, ceux du Cerema qui a indiqué lors de son audition être disposé à assurer cette mission).

Cette note présentera :

- une cartographie des sites où des installations d'énergies renouvelables sont possibles sur le territoire intercommunal et les types d'énergies renouvelables qui peuvent y être développés (cette étude du foncier pourrait être intégrée aux documents d'urbanisme intercommunaux dans le cadre d'une révision du plan local d'urbanisme intercommunal et du schéma de cohérence territoriale, comme l'a recommandé France Nature Environnement en audition) ;
- la rentabilité énergétique des projets envisageables ;
- la rentabilité économique des projets envisageables ;
- un modèle de partage de la valeur (il précisera la réduction forfaitaire possible de la facture d'énergie des habitants de la commune) ;
- l'intégration des projets envisageables dans le paysage.

Les conclusions de cette note de faisabilité préciseront **les projets les plus adaptés et les plus acceptables sur le territoire intercommunal.**

Elles préciseront l'acceptabilité de chaque projet envisageable, aux termes de réelles concertations avec les habitants et acteurs socio-économiques des territoires ciblés.

Concrètement, chaque projet pourrait se voir attribuer une note prenant en compte tous ces critères. Cela permettrait de hiérarchiser les différents projets et de guider la décision prise ensuite par l'EPCI.

La conception de cette note de faisabilité énergétique sera mise en œuvre sous l'égide du représentant de l'État dans le département.

En effet, **la détermination du bouquet d'énergies renouvelables déployé sera réalisée en concertation avec le « référent préfectoral »** chargé de l'instruction des projets d'énergies renouvelables, dont la création a été proposée par le Sénat au cours du débat sur le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Le référent préfectoral disposera d'un rôle de conseil et d'orientation... mais ne sera pas l'autorité décisionnaire ! Nous craignons en effet la recentralisation qui se dessine à travers le

projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

Dans ces conditions, la réalisation de la « note de faisabilité énergétique » ne créera aucune charge pour les EPCI et collectivités territoriales.

La concertation doit être au cœur de cette nouvelle planification territoriale.

Comme l'a précisé le Conseil économique, social et environnemental régional de Normandie dans une contribution écrite, **l'acceptabilité sociale des projets d'énergies renouvelables se trouve renforcée lorsque les citoyens sont pleinement associés à la détermination de ces projets.**

Aussi, la réappropriation par les citoyens des infrastructures d'EnR **en amont** de tout projet d'implantation permettra de répondre efficacement aux enjeux d'acceptabilité, comme cela existe pour l'éolien en mer depuis l'adoption de l'article 58 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, qui prévoit une concertation en amont pour l'éolien en mer.

La note de faisabilité énergétique doit être le fruit d'une véritable **coconstruction entre les acteurs locaux** (élus municipaux, habitants, entreprises...).

Aussi, **un comité de pilotage pourra être mis en œuvre**, associant :

- un expert indépendant, chargé de présenter le potentiel du territoire en matière d'énergies renouvelables et de le présenter au public ;
- les associations citoyennes ;
- les acteurs économiques ;
- les élus locaux ;
- les habitants et riverains.

Cette méthode doit permettre de favoriser l'appropriation des EnR dans tous les territoires.

Le comité de pilotage organisera des consultations citoyennes dans l'ensemble des communes et quartiers de l'EPCI. Il peut

également s'agir de débats publics, en lien avec la Commission nationale du débat public.

Ces consultations doivent avoir lieu de manière effective (distribution de bulletins d'information, appels téléphoniques...). Malgré la volonté d'accélération du Gouvernement, il est indispensable de prendre le temps de consulter et de concerter afin de faciliter l'appropriation des projets.

L'information doit être objective et exhaustive afin d'accompagner les habitants, souvent perdus face à la complexité des énergies renouvelables.

De même, les nouvelles technologies de l'information et de la communication pourront être déployées pour renforcer ces consultations, en veillant à ce que certains publics ne soient pas écartés du fait de la fracture numérique.

À l'appui de la note de faisabilité, **l'EPCI utilisera le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et les objectifs du Srdet pour choisir le bouquet d'énergies renouvelables qu'il souhaite mettre en œuvre sur le territoire intercommunal.**

Aussi, la logique actuelle est renversée puisque la concertation avec les citoyens aura lieu bien en amont de la détermination puis de la réalisation du projet.

Quelques règles d'or devront être respectées au stade du choix du projet :

1°Le conseil municipal de la commune d'implantation du projet pourra opposer son veto au choix de l'EPCI. Il s'agit d'une modification du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables effectuée par le Sénat en commission, en première lecture, sur laquelle il est malheureusement revenu en séance publique. Nous souhaitons son rétablissement car il s'agit d'une revendication plébiscitée par les maires et habitants. L'article 82 de la

loi du 22 août 2021 est insuffisant car il ne donne pas de pouvoir de décision au maire ¹¹. Le droit de veto répond efficacement à cet enjeu.

2° Lors du vote sur l'implantation d'un projet, chaque commune de l'EPCI disposera d'une voix, sans considération du nombre d'habitants et de la surface de la commune. Concrètement, la voix de chaque commune sera portée par son maire. Le vote sur un projet d'installation d'énergies renouvelables impliquera la réunion d'un collège des maires des communes membres de l'EPCI et nécessitera la majorité des voix exprimées.

3° Un appel d'offres sera lancé au niveau de l'EPCI afin de déployer le projet choisi (la logique actuelle est renversée puisque c'est un projet identifié qui fait l'objet d'un appel d'offres). Dans la mesure du possible, des entreprises locales, françaises ou européennes devront être privilégiées.

4° La répartition de l'Ifer doit être revue et uniformisée pour tous les types d'EnR. (Elle pourrait être de 50 % pour la commune d'accueil, 30 % pour l'EPCI, 15 % pour le département et 5 % pour la région). L'augmentation de la part allouée à la commune siège du projet permettra de renforcer l'acceptabilité tout en encourageant concrètement les communes.

¹¹ Elle prévoit l'envoi d'un résumé non technique du projet au maire et la présentation d'observations par le maire après délibération du conseil municipal.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(Par ordre chronologique)

Première table ronde d'associations de protection de l'environnement

France nature environnement *

Mme Morgane Piederrière, responsable des relations institutionnelles et du plaidoyer

Greenpeace *

M. Nicolas Nace, chargé de campagne « Transition énergétique » à Greenpeace France

Ligue pour la protection des oiseaux *

M. Geoffroy Marx, expert

WWF *

M. Florent Chardonnal, chargé des programmes « Énergie et durabilité » au WWF France

M. Arnaud Gilles, chargé des plaidoyers « Énergie, climat et diplomatie » au WWF France

Deuxième table ronde d'associations de protection de l'environnement

Coordination nationale Eaux et Rivières humaines

M. Charles-François Champetier, président

NégaWatt *

M. Marc Jedliczka, porte-parole

Réseau Sortir du Nucléaire

Mme Charlotte Mijeon, chargée de communication médias et des relations extérieures

The Shift Project *

M. Nicolas Raillard, *Project manager*

Table ronde d'organismes et personnes réalisant des études

Agence de la transition écologique (Ademe)

M. Jérôme Mousset, directeur « Bioéconomie énergies renouvelables »

Mme Bénédicte Genthon, adjointe

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

M. Didier Soulage, responsable du secteur d'activité « Énergies renouvelables »

Cercle d'étude réalités écologiques et mix énergétique (Céréme) *

M. Xavier Moreno, président

M. Bruno Ladsous, administrateur

Conseil économique, social et environnemental (Cese)

Mme Claire Bordenave et M. Nicolas Richard, corapporteurs de l'avis sur saisine gouvernementale « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? »

Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)

Mme Laurence Rouïl, directrice de la stratégie, de la politique scientifique et de la communication

Mme Karine Adam, responsable de la cellule « Risques, sites et territoires »

Réseau de transport d'électricité (RTE) *

Mme Delphine Porfirio, directrice du département « Concertation et environnement »

M. Philippe Pillevesse, directeur des relations institutionnelles

Fédération nationale des gîtes de France (FNGF)

M. Marc de Montalembert, juriste-fiscaliste et affaires publiques

Table ronde réunissant des collectifs

Association A.I.R.E 45 (Agir Informer Respirer Écouter)

Mme Magalie Pasquier, présidente

Mme Magali Canault, adhérente

Collectif national Vigilance Méthanisation canal historique

M. Eric Eula, président

Mme Nora Libéralotto

Collectif scientifique national sur la méthanisation raisonnée

Dr Sébastien Almagro, maître de conférences en biochimie et biologie cellulaire

Fédération environnement développement durable

M. Jean-Louis Butré, président

Première table ronde réunissant des représentants des professionnels

Acajoo Advisory

M. Pierre-Albert Langlois, président

Club biogaz de l'Association technique énergie environnement

M. Marc Schlienger, délégué général

Mme Marie Verney, responsable juridique et projets européens

Compagnie nationale du Rhône *

M. Aziz Ouabli, direction de la transition énergétique et de l'innovation

Mme Bernadette Laclais, responsable « Affaires institutionnelles et grands comptes »

Enercoop *

Mme Eugénie Bardin, responsable des affaires publiques

Mme Béatrice Delpech, directrice générale adjointe

EDF Renouvelables

M. Cédric Le Bousse, directeur « Énergies marines renouvelables »

M. Lucas Robin-Chevallier, responsable des relations institutionnelles d'EDF-Renouvelables

Engie

Mme Soizic Hemion, directrice de la stratégie et relations extérieures de la BU France Renouvelables d'Engie

M. Frédéric Terrisse, directeur général adjoint « Engie BioZ »

Fédération des Services Énergie Environnement (Fedene) *

M. Dominique Kieffer, trésorier

M. Nicolas Trouvé, consultant

France énergie éolienne (FEE) *

M. Grégoire Simon, vice-président de FEE et président des groupes régionaux

M. Matthieu Monnier, délégué général adjoint

M. Clément Cunin

France gaz renouvelables *

M. David Batteux, administrateur de l'association des agriculteurs méthaniseurs de France

Mme Cécile Frédéricq, déléguée générale

Syndicat des énergies renouvelables *

M. Jean-Louis Bal, président

M. Alexandre Roesch, délégué général

M. Alexandre de Montesquiou, consultant, directeur associé d'Ai2P

Table ronde réunissant des syndicats agricoles

Confédération paysanne

M. Georges Baroni, responsable de la commission « Énergies »
Mme Aurélie Bouton, co-animatrice du pôle social

Coordination rurale

M. Michel Le Pape

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Henri Bies-Père, deuxième vice-président
M. Darell Leroux, chargé de mission « Énergie-climat »

Mouvement de défense des exploitants familiaux (Modéf) *

M. Jean-Claude Wailliez secrétaire national

Table ronde réunissant des représentants du ministère de la transition écologique et du ministère de la transition énergétique

Ministère de la transition écologique - Direction générale de la prévention des risques

Mme Delphine Ruel, sous-directrice des risques accidentels du service des risques
technologiques

Ministère de la transition énergétique – Direction générale de l'énergie et du climat

M. Nicolas Clausset, sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables

Table ronde réunissant des représentants du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et du secrétariat d'État en charge de la mer

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Mme Claire Tholance, conseillère parlementaire
M. Hugues de Franclieu, conseiller « France 2030, innovation et investissements »

Secrétariat d'État en charge de la mer

Mme Sophie Dorothee Duron, cheffe du service « Espaces maritimes et littoraux » de
la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
M. Xavier Marill, sous-directeur de la planification maritime

Commission nationale du débat public (CNDP)

M. Floran Augagneur, vice-président
Mme Ilaria Casillo, vice-présidente

Deuxième table ronde réunissant des représentants des professionnels

Innergex France

M. Guillaume Jumel, vice-président et directeur général

Ombrea

Mme Julie Davico-Pahin, directrice générale

M. Alexis Gibellini, conseiller en relations publiques

Photosol *

M. David Guinard, directeur général

TotalÉnergies Renouvelables

M. Alexandre Morin, directeur du développement

M. Samy Engelstein, responsable du pôle « Tarification et affaires publiques »

Valorem *

Mme Marie Bove, responsable des relations publiques

Véolia France Recyclage et valorisation des déchets *

M. Jean-Christophe Delalande, responsable des affaires publiques

Table ronde réunissant pêcheurs et riverains concernés par l'éolien *offshore*

Comité national des pêches maritimes et des élevages marins *

M. José Journeau, président du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins des Pays de la Loire

M. Grégory Le Droumaguet, coordinateur - comité régional des pêches maritimes et des élevages marins des Pays de la Loire

Mme Agathe Chambonneau, chargée de mission

Collectif Défense de la mer (DLM)

M. Alain Dore, coordinateur du collectif Défense de la mer et président de Prosimar (association pour la protection du site et de l'environnement de Sainte-Marguerite)

Mme Evelyne Debarbieux-Lefebvre, présidente du groupement des résidents secondaires de la Baule et associés

M. Jean-Claude Ménard, président de l'association Estuaires Loire-Vilaine

Fédération nationale de la pêche en France et de la protection du milieu aquatique *

M. Hamid Oumoussa, président

M. Jean-Paul Doron, premier vice-président

Table-ronde réunissant des syndicats de salariés

Confédération française démocratique du travail - Fédération chimie énergie
M. Christophe Beguinet, conseiller « Énergie »

CFTC -Chimie mines textile énergie
M. Patrick Bianchi, secrétaire général
M. Francis Orosco, président du bureau fédéral

SUD Énergie
Mme Anne Debrégeas, porte-parole

Fédération des parc naturels régionaux de France
M. Michaël Weber, président
M. Philippe Moutet

Association des maires de France (AMF)
M. Guy Geoffroy, vice-président
Mme Nathalie Fourneau, conseillère technique « Aménagement des territoires »
Mme Charlotte de Fontaines, responsable des relations avec le Parlement
Mme Gwenola Stephan, responsable de la mission « Développement durable »

Troisième table ronde réunissant des représentants des professionnels

EDF Hydroélectricité
M. Bruno de Chergé, directeur des relations institutionnelles et régulations d'EDF Hydroélectricité

Equinor France /Médiation et argument
M. Alexis Darquin, directeur « Equinor France »
M. Paul Meyrignac, adjoint au directeur des affaires publiques et communication de Q Energy
M. Ken Ilacqua, responsable *offshore* de Q Energy
Mme Caroline Blanchard, conseil d'Equinor France

RWE Renewables *
M. Joseph Fonio, *chairman* France
M. Pierre Peysson, directeur *offshore* France

Table ronde de syndicats patronaux

Chambre française de l'économie sociale et solidaire *
Mme Aurore Médiéu, responsable « Transition écologique et économie circulaire »

Fédération française du bâtiment (FFB) *

M. Pascal Housset, président de l'UMGCCP (Union des métiers génie climatique, couverture et plomberie)

M. Franc Raffalli, président du GMPV (Groupement des métiers du photovoltaïque)

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

M. Jean-Claude Rancurel, président de l'union nationale artisanale couverture-plomberie-chauffage et administrateur confédéral

M. Yann Le Port, directeur adjoint au pôle technique et professionnel

M. Dominique Proux, directeur des relations institutionnelles

Energie partagée *

Mme Marion Richard, responsable de l'animation nationale

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

(Par ordre alphabétique)

À Nous La Démocratie !

M. Paul Avan, directeur de l'UMR Inserm 1107, équipe de biophysique neurosensorielle, facultés de médecine et de pharmacie de Clermont-Ferrand – Médecine et physiologie générale.

Assemblée des départements de France

Association nationale des élus de la montagne

Association nationale des élus du littoral

M. Frédéric Boeuf, vice-président à la transition environnementale de la fédération Cinov (fédération des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique)

M. Jean-Marie Brom, directeur de recherches au CNRS et chargé de cours à l'Université de Haute-Alsace sur l'énergie

M. Marc Clément, président de chambre au tribunal administratif de Lyon, membre de l'Autorité environnementale, de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, vice-président du Comité d'examen de l'application de la Convention de Aarhus (ONU).

Collectif 34

Commissariat général au développement durable

Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne-Franche-Comté

Conseil économique, social et environnemental du Centre-Val de Loire

Conseil économique, social et environnemental des Hauts-de-France

Conseil économique, social et environnemental d'Île-de-France

Conseil économique, social et environnemental de Normandie

Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Aquitaine

Conseil économique, social et environnemental de Mayotte

Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin

M. David Ecotière, responsable d'équipe de recherche au centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) – métrologie acoustique.

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

Fédération nationale mines énergie de la Confédération générale du travail

Jeunes agriculteurs *

Les Citoyen-ne-s pour le Renouveau de la Démocratie

M. Martin Ménégot, climatologue au CNRS

Mouvement des entreprises de France *

M. Philippe Quirion, directeur de recherches au CNRS

Société française pour l'étude et la protection des mammifères

Solagro

Tourisme Loiret

Union des entreprises de proximité *

Vent de colère

WPD France *

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*