



MISSION D'INFORMATION FLASH L'ACCEPTABILITÉ ET LES MODALITÉS DU DÉPLOIEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **Mme Pascale Boyer**, députée des Hautes-Alpes (Renaissance), **Mme Clémence Guetté**, députée du Val-de-Marne (LFI-NUPES), et **Mme Mathilde Paris**, députée du Loiret (Rassemblement national), une mission « flash » sur l'acceptabilité et les modalités du déploiement des énergies renouvelables (EnR).

Les corapporteuses s'accordent à constater la nécessité :

- de planifier le développement des énergies renouvelables ;
- d'impliquer les populations durant l'intégralité du déroulement du projet dans une démarche de co-construction ;
- 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.

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

Les rapporteuses ont mené 18 auditions et tables rondes au cours desquelles elles ont pu entendre 60 organismes, dont des experts, des représentants des collectivités territoriales, des associations de protection de l'environnement, des collectifs d'opposants aux EnR, des syndicats de salariés, des représentants des entreprises concernées par le développement des EnR ou encore des services de l'État. Elles ont également reçu une trentaine de contributions écrites.

→ Voir [ici](#) l'intégralité de la communication



Pascale Boyer
Députée des Hautes-Alpes
(Renaissance)



Clémence Guetté
Députée du Val-de-Marne
(LFI-NUPES)



Mathilde Paris
Députée du Loiret
(RN)



Accélérer le déploiement des projets d'énergies renouvelables en veillant à leur acceptabilité (Mme Pascale Boyer, corapporteuse)

Accélérer la production d'énergies renouvelables (EnR) fait partie des solutions qui permettront à la France de décarboner sa production d'énergie, d'accéder à sa souveraineté énergétique et d'améliorer sa compétitivité économique et industrielle pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

L'acceptabilité du déploiement des EnR passera par la **réussite de la planification**.

La loi de programmation quinquennale et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixeront les objectifs de la politique énergétique nationale.

Une planification territoriale permettra d'inscrire le déploiement des EnR dans un projet de territoire. Elle reposera sur le comité régional de l'énergie en charge de favoriser, au niveau régional, la concertation sur les questions relatives à l'énergie en association avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (Sraddet). Cette planification sera établie en concertation avec les élus locaux de chaque territoire et permettra de définir la spatialisation de l'implantation des EnR dans chaque région. L'objectif étant d'acter les différents sites en fonction de la cohérence des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, plan climat-air-énergie territorial), de la disponibilité du foncier, des ressources locales disponibles, de la préservation de l'environnement et des terres agricoles

et forestières, du respect du « zéro artificialisation nette », de l'intégration dans les chartes des parcs naturels régionaux...

L'acceptabilité du déploiement des EnR au sein des territoires ne pourra aboutir qu'avec l'accord des populations et des professionnels locaux, après une période de concertation, afin d'obtenir un maximum de confiance, d'adhésion et de participation à la décision des futurs projets.

L'échelon municipal est le niveau le plus approprié pour organiser les échanges entre les décideurs locaux, la population et les associations locales. Il est également le plus pertinent pour expliquer les enjeux relatifs à l'implantation, sur le territoire de la commune, d'installations de production d'EnR. La décision finale du choix d'implantation sur le périmètre de sa commune des EnR doit revenir au maire.

Ces zones d'implantation, actées, pourront ensuite être discutées avec le président du conseil départemental afin d'être intégrées dans le schéma départemental des EnR.

Les zones d'implantation sont aussi à mettre en cohérence avec les schémas régionaux de raccordement au réseau des EnR.

Les spécificités de l'éolien en mer demandent d'adapter la procédure de planification : le comité maritime de façade pourra définir une zone d'implantation. La concertation entre élus locaux et le débat public avec les populations locales et les usagers de la mer affineront les zones où les appels d'offres pourront être lancés.

L'acceptabilité des projets passe également par un partage de la valeur.

Le produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises

de réseaux (Ifer) photovoltaïque prélevée au profit des collectivités territoriales est actuellement réparti pour 50 % au département et 50 % à l'intercommunalité. Le répartir entre 50 % pour la commune, 30 % pour l'intercommunalité et 20 % pour le département attribuerait des financements à la collectivité la plus impliquée dans le projet.

À l'instar de ce qui existe pour les parcs éoliens situés sur le domaine public maritime soumis à une taxe annuelle et suivant le principe d'égalité devant la loi fiscale, le législateur pourra envisager une taxe sur les installations situées en zone économique exclusive, en prenant toutefois les précautions réglementaires nécessaires sur sa répartition.

Une modulation tarifaire pour tenir compte des spécificités des territoires, se fondant sur la productivité et non sur la puissance produite, rendrait le tarif d'achat plus équitable et éviterait une trop grande concentration de certains types d'EnR dans certains territoires.

L'acceptabilité, pour être réussie, passe également par la **diffusion de l'information** durant le déroulement du projet. La Commission nationale du débat public peut être sollicitée pour organiser des débats publics pour les projets ayant un impact majeur sur l'environnement.

Les discussions concernant l'instruction des projets ont permis d'identifier la nécessité d'une **augmentation des moyens des services instructeurs** de l'État. Trente-sept équivalents temps plein seront recrutés au titre de la loi de finances pour 2023. Ils seront affectés à la direction générale de l'énergie et du climat et dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Renforcer massivement les équipes et les faire monter en compétences sur les enjeux de l'accélération des EnR est quasi-unanimement demandé.

La **simplification des démarches** administratives pour les projets de moindre production, ainsi que la **planification des raccordements** permettraient de réduire les délais de raccordement aux réseaux de transport.

Il est possible d'imaginer, **avant le dépôt du projet, la mise en place d'un comité** réunissant le pétitionnaire, les services de l'État qui valideraient les objectifs et exposeraient les différents critères de recevabilité, les élus locaux et des experts qui donneraient des avis consultatifs, pour permettre d'identifier en amont les points éventuels de blocage. Ce temps de dialogue, limité à trois mois, permettrait d'apporter les ajustements nécessaires au projet déposé par la suite pour instruction.

Après consultation du monde agricole, et afin de préserver le foncier agricole, l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) devra rester conforme. L'installation de panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments et de certaines installations industrielles, ainsi que dans les anciennes décharges, est à privilégier. Les projets d'**agrivoltaïsme**, sources de revenus complémentaires, seront développés en conservant impérativement l'activité agricole de l'exploitation et en veillant aux conditions de démantèlement des installations.

La **méthanisation** est un moyen de pérenniser les exploitations agricoles, à condition de respecter la réglementation appliquée aux intrants et d'adapter le projet au territoire.

La massification des appels d'offres des projets d'**éolien offshore** pourrait simplifier les procédures de réponse et permettrait de mutualiser les moyens des services de l'État.

L'absence de l'**hydroélectricité** au sein du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables suscite une grande incompréhension de

la part des parties prenantes et des élus locaux. Il serait donc nécessaire d'y inclure des dispositions relatives à l'hydroélectricité.

Les **combustibles solides de récupération**, sources d'énergie locale pour la production de chaleur et d'électricité, sont à inclure dans la liste des EnR.

Pour une planification démocratique des EnR à la hauteur de l'urgence climatique (Mme Clémence Guetté, corapporteuse)

Le développement des énergies renouvelables (EnR) représente un enjeu décisif pour la France dans l'atteinte de ses objectifs de transition écologique et dans la perspective d'un mix énergétique 100 % renouvelables, incluant une démarche de sobriété, soutenu par des scénarios de RTE et de l'Ademe ¹. Grâce à sa géographie et sa géologie, notre pays dispose de l'un des potentiels les plus importants et les plus diversifiés d'Europe ² pour la production d'énergies renouvelables. Pourtant, la France est le seul pays de l'Union européenne en retard sur ses objectifs de consommation finale d'énergies renouvelables ³.

La mission a permis d'élucider les causes de cet échec : sans volonté politique forte, la France subit tant l'absence de planification publique que d'une politique d'appropriation de la bifurcation énergétique par les citoyens, seule à même d'assurer leur désirabilité ⁴ : le peuple doit faire sien de nouveaux paysages où l'énergie est davantage visible.

Il est temps que l'État et les collectivités locales assument pleinement leur rôle de planificateurs de la transition énergétique

Le manque de volonté politique et les moyens insuffisants des services de l'État sont la cause

première du retard français. La transition énergétique est aujourd'hui largement pilotée par le secteur privé sur le marché de l'énergie. La recherche de rentabilité détermine la localisation des projets avec des effets de concentration locale de projets d'énergies renouvelables. **Les pouvoirs publics vont jusqu'à freiner la traduction des objectifs de la Nation par des évolutions normatives incessantes.**

Les documents de planification ⁵ sont sous-exploités alors qu'ils pourraient permettre une déclinaison territoriale de ces objectifs (ciblage des zones d'implantation et coordination des échelons). Les communes et intercommunalités ne disposent pas de l'ingénierie territoriale nécessaire et se limitent à recevoir et gérer au cas par cas des projets privés sur leur territoire. Elles sont rarement porteuses de projets et sont limitées dans leur soutien aux projets citoyens.

L'État se cantonne à un rôle quadruple qu'il peine déjà à assumer : 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 certains projets, garant partiel au travers de divers mécanismes financiers. **Les moyens humains insuffisants des directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (Dreal) ne permettent pas des délais d'instruction raisonnables** ⁶. Les juridictions administratives et Enedis sont confrontées aux mêmes difficultés, respectivement face au contentieux des EnR et face aux nombreuses demandes de raccordement. Enfin, des projets éoliens prêts à être mis en service ont été bloqués sur les bureaux des préfets du fait des tergiversations

1 RTE, Futurs énergétiques 2050, 2021. ADEME, Transition(s) 2050, 2022.

2 European Environment Agency, Europe's onshore and offshore wind energy potential, 2009 ; European Union, Photovoltaic Solar Electricity Potential in European Countries, 2012 ; France Hydro Electricité, L'énergie Hydraulique, chiffres clés, 2018.

3 Eurostat, 2022.

4 De nombreux acteurs auditionnés ont privilégié cette notion à celle d'acceptabilité.

5 Sradet : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ; SCOT : schéma de cohérence territoriale ; PCAET : plan climat-air-énergie territorial.

6 Comme l'ont indiqué lors des auditions d'acteurs aussi différents que Greenpeace (27 septembre 2022), WWF France (27 septembre 2022), RTE (28 septembre 2022) et le Collectif National Vigilance Méthanisation canal historique (28 septembre 2022).

du premier quinquennat Macron ⁷. Face à ces constats, il apparaît urgent :

- **Que le Gouvernement assume un soutien clair** au niveau national à **toutes** les EnR, depuis la future PPE jusqu'à sa mise en œuvre sur le terrain ;
- De constituer **un pôle public de l'énergie composé d'entreprises publiques nationales et, à l'échelle locale, des syndicats départementaux d'énergies renouvelables et d'entreprises publiques locales**. Les investissements EnR des collectivités locales pourraient être renforcés par le dé plafonnement des montants qu'elles peuvent apporter aux projets et par des moyens d'ingénierie accrus à l'Ademe et au Cerema ;
- De cibler par une cartographie, au niveau du bloc communal, le foncier adapté aux projets ;
- **D'augmenter les moyens humains des Dreal, de la justice administrative et d'Enedis** pour une mise en service rapide des projets ;
- De régionaliser le périmètre et d'augmenter la fréquence des appels d'offres de la CRE ;
- De relever le seuil des appels d'offres EnR pour favoriser les petits projets citoyens des collectivités locales ;
- De préserver le principe de contrats de fourniture de long terme entre d'un côté, EDF et les entreprises locales de distribution, et les producteurs de l'autre, plutôt que de développer les power purchase agreements ;
- De faire reposer l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (Ifer) sur la production d'énergie ⁸ ;
- De contraindre les gestionnaires de grands axes et de zones d'activités à s'équiper en panneaux solaires, en toitures ou en ombrières.

Il faut permettre aux Français de s'approprier les EnR grâce à une planification démocratique créatrice d'emploi industriel

La faible appropriation des énergies renouvelables par le peuple est un deuxième facteur de ralentissement de leur développement. Les Français sont largement favorables à ces énergies ⁹, il faut maintenant faire de l'énergie un bien commun en développant l'intervention populaire dans les projets afin d'éviter des situations de blocage réglées au contentieux. Plusieurs leviers sont à même d'y répondre.

D'abord, **la planification nationale, territoriale et démocratique de l'énergie** pour garantir le fait que les énergies renouvelables se développent de manière cohérente dans le sens de l'intérêt général. Grâce aux orientations d'aménagement et de programmation ou encore aux plans de paysage, on peut organiser dans le cadre de la participation du public la visibilité des installations dans le quotidien de chacun. **La participation accrue du public sur ces questions n'est pas un frein à une opérationnalisation rapide des projets, au contraire** : plus la concertation est réussie, moins le risque contentieux est élevé ¹⁰. Le rôle et la capacité d'accompagnement de la Commission nationale du débat public (CNDP) dans les projets EnR doivent être renforcés.

Ensuite, **le développement de l'emploi local pour partager et décupler la valeur**. L'État doit assurer un statut protecteur aux travailleurs des renouvelables et développer les capacités de formation technique et professionnelle pour que les niveaux de qualification répondent au besoin de massification des EnR. Il doit accroître son soutien aux innovations émergentes dans ce domaine et se faire le garant des capacités industrielles en péril

7 Comme l'illustre la circulaire envoyée aux préfets cet été. Voir "Éoliennes, parcs solaires : le gouvernement secoue les préfets", Les Echos, 20 septembre 2022.

8 Plutôt que sur la puissance installée, comme c'est actuellement le cas : une même puissance installée pouvant générer une production qui varie de 1 à 12, le système actuel bloque des projets rentables.

9 87 % des Français jugent « utile » d'amplifier le développement des énergies renouvelables pour lutter contre le réchauffement climatique (IFOP pour le SER, octobre 2021). 41 % des personnes interrogées accepteraient de vivre près d'un parc éolien, contre 16 % à côté d'une centrale nucléaire (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, baromètre 2022).

10 Audition de France Nature Environnement, 27 septembre 2022.

(comme Photowatt¹¹) et conditionner les appels d'offres et les guichets ouverts pour les porteurs de projets à un pourcentage d'équipements fabriqués en France. Une déduction forfaitaire sur la facture d'énergie est une mauvaise idée, allant à l'encontre de la péréquation tarifaire nationale et revenant à considérer les énergies renouvelables comme des dommages.

Garantir l'acceptabilité des projets d'EnR en inversant la logique qui préside à leur déploiement (Mme Mathilde Paris, corapporteuse)

Une acceptabilité variable

Première source d'EnR, les installations hydroélectriques sont **bien acceptées** par les citoyens car elles sont anciennes et bien intégrées sur les territoires. Les stations de transfert d'énergie par pompage (STEPs) sont des outils intéressants pour stocker de l'eau et maîtriser la gestion des flux en fonction de la demande. Nous soutenons le travail des sénateurs qui ont intégré la question de l'hydroélectricité dans le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. De plus, il convient d'encourager le développement de la **petite hydroélectricité** (qui soulève peu de difficultés en matière d'acceptabilité) tout étant vigilant au danger qu'elle peut représenter pour la biodiversité, notamment les poissons.

Le **photovoltaïque** dispose d'un potentiel d'installation significatif. Il faut néanmoins orienter le subventionnement public alloué à cette énergie vers le développement d'une véritable filière française ou, a minima, européenne. Dans la mesure du possible, il faut également favoriser le déploiement d'installations photovoltaïques en corrélation avec des dispositifs de stockage. Il convient de prendre en compte **les externalités négatives** générées par le photovoltaïque. Il peut être un vecteur **d'artificialisation des sols**, générateur de tensions sur le foncier agricole. Or, il **ne faut**

pas que l'objectif de développement des EnR conduise à mettre en péril notre souveraineté alimentaire. Il faut veiller à ce que la définition par le législateur de l'agrivoltaïsme n'y porte pas atteinte et prioriser les installations sur les terres déjà artificialisées. Les friches agricoles ne doivent pas être ciblées car cela peut entraîner une réduction rapide et importante de la surface agricole.

Le déploiement de la méthanisation ne doit pas porter atteinte à l'objectif de souveraineté alimentaire de la France. Le respect du taux maximal d'utilisation de cultures principales dans les méthaniseurs doit être mieux contrôlé. Il peut être intéressant d'instaurer un double plafond pour les cultures dédiées, en tonnage par méthaniseur et en surface par exploitation.

Comme l'ont montré les auditions de la mission d'information, l'éolien terrestre a un **impact négatif sur la biodiversité**, et notamment sur les oiseaux et chauve-souris. De plus, les pales sont fabriquées en Chine dans des conditions bien éloignées des normes environnementales françaises et le recyclage des éoliennes pose question aujourd'hui. L'implantation d'éoliennes provoque une **dévaluation du prix des biens immobiliers** situés à proximité et **porte atteinte à l'activité touristique.** L'éolien terrestre est **l'EnR la plus contestée** et il est 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 (par exemple, en prévoyant que la distance d'implantation entre les éoliennes et les habitations est proportionnelle à leur hauteur). La distance aux côtes est un enjeu majeur d'acceptabilité des sites d'éoliennes en mer. Il faut absolument qu'elle soit suffisante pour **éviter que les éoliennes soient visibles de la terre.** De plus, l'impact de l'éolien offshore sur la **biodiversité** n'est pas assez documenté. Du reste, les auditions de la mission d'information ont montré que la technique du forage était assez controversée.

11 Partiellement délocalisé en Chine en 2018, l'outil de production photovoltaïque de Photowatt est, d'après les syndicats, menacé par des

projets de cession du site par EDF-Renouvelables, propriétaire de l'entreprise iséroise.

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.

Des enjeux de souveraineté à ne pas oublier

Les EnR sont indispensables pour respecter la programmation pluriannuelle de l'énergie et les engagements internationaux de la France. Néanmoins, **il est impossible d'exclure le nucléaire du mix énergétique**, notamment parce qu'une grande partie des EnR sont intermittentes. Le nucléaire est d'ailleurs une énergie décarbonée qui permet de lutter efficacement contre le réchauffement climatique. En tout état de cause, le déploiement des EnR ne doit pas porter atteinte à **notre souveraineté énergétique**.

Si le développement des EnR pose une question de **souveraineté alimentaire** (dans le cas des méthaniseurs), il interroge aussi sur notre **souveraineté industrielle**. Ainsi, les composants des éoliennes ou des panneaux photovoltaïques sont fabriqués à l'étranger. Il est indispensable d'assurer la souveraineté industrielle de la France en **aidant au développement d'une filière EnR française** compétitive, respectueuse de l'environnement et créatrice d'emplois.

Planifier dans la concertation

Les auditions menées par la mission flash ont montré que les citoyens ont **l'impression** que les projets présentés sont **déjà décidés**, que les consultations sont formelles et qu'ils ne peuvent choisir la nature des projets. L'acceptabilité des EnR est fortement liée à ses impacts sur le cadre de vie des habitants. La **protection des paysages** constitue un élément essentiel pour le maintien de la qualité de la vie dans les zones rurales. Il faut **éviter de faire des EnR la cause d'un clivage entre les zones urbaines** consommatrices d'énergie, **et les zones rurales**, productrices d'énergie.

Il convient d'assurer **une meilleure information** sur tous les types d'EnR. Il faut mettre en place **un observatoire sur la biodiversité** (pour étudier l'impact de chaque

EnR sur la biodiversité), **développer l'étude des risques** liés à des EnR comme la méthanisation, la géothermie ou l'hydrogène, **et renforcer les moyens alloués à la recherche**, surtout pour les énergies d'avenir.

Il faut **renverser la logique qui prévaut actuellement**, qui laisse l'initiative du développement des EnR aux acteurs privés sans réelle planification et organise la concertation pour des projets déjà engagés. La planification doit partir du niveau local et la concertation être réalisée en amont des projets, dans le cadre d'une **coconstruction**. Une **« note de faisabilité énergétique »** doit être élaborée au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en lien avec des experts indépendants et le représentant de l'État dans le département, sous l'égide d'un **comité de pilotage** organisant les consultations, le cas échéant en lien avec la Commission nationale du débat public. Pour le choix d'un projet, chaque commune de l'EPCI doit avoir la même voix, sans considération du nombre d'habitants et de la surface. Le **droit de veto du conseil municipal** doit être respecté. L'appel d'offres, lancé au niveau de l'EPCI, doit, dans la mesure du possible, privilégier les entreprises françaises ou européennes. Après la mise en route, chaque installation doit être évaluée, notamment sur son acceptabilité et ses conséquences sur le paysage.

Améliorer le partage de la valeur

Pour renforcer l'acceptabilité des EnR, il faut soutenir le **financement participatif** et **réduire la facture d'électricité** des riverains. Il faut améliorer le partage de **l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux** (dont les communes d'implantation ne bénéficient pas suffisamment) et celui du produit de la **taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer** (qui ne bénéficie qu'aux communes littorales).

Déployer la géothermie et l'hydrogène

La **géothermie**, insuffisamment prise en compte par la programmation pluriannuelle sur l'énergie, ne fait **pas l'objet**

d'investissements ambitieux, à la différence d'EnR controversées, comme l'éolien terrestre. Il faut investir de manière massive, en mobilisant le **fonds chaleur** géré par l'Ademe.

L'hydrogène constitue une énergie d'avenir intéressante et acceptée des Français. Elle permet de stocker l'électricité produite par des EnR intermittentes. De ce fait, il faut investir dans son développement, comme le fait l'Espagne par exemple, en se dotant d'une stratégie bien plus ambitieuse que la France.