

# Plénières et Conférences

38<sup>e</sup> Congrès FNCCR – septembre 2022 - RENNES

Plénière - Mardi 27 septembre 2022

## ÉLABORATION ET GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX QUELLE PLACE POUR LES CITOYENS ?

### INTERVENANTS



Animation par Nathalie CROISÉ

#### Claire BORDENAVE

Membre du Conseil économique social et environnemental (CESE), co-rapporteur de l'avis  
« Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? »

#### Daniel GUILLOTIN

Président d'ENERG'IV, Vice-Président du SDE 35

#### Christophe LIME

Président du réseau France Eau Publique (FEP) de la FNCCR, Vice-président de Grand Besançon Métropole

#### Julien ROBILLARD

Consultant transitions énergétique, numérique et dynamiques de Biens Communs, UTILINK Conseil

### Nathalie CROISÉ

*Les transitions que nous connaissons dans les domaines énergétique, climatique et numérique et les tensions qu'elles induisent dans la conduite des politiques publiques nationales et locales rendent toujours plus indispensable une autre approche du dialogue, de la concertation et de la co-construction avec l'ensemble des usagers des services publics locaux. Nous observons, par ailleurs, une mobilisation croissante des citoyens, qui souhaitent de plus en plus devenir des acteurs de la vie de ces services. Il convient donc de faire face à ces exigences et se réinventer pour les prendre en compte, tout en définissant les objectifs et les résultats attendus.*

*Je suis ravie d'accueillir nos quatre intervenants qui échangeront sur ces sujets au cours de cette séance plénière. Au cours d'un premier tour de table, je souhaiterais inviter les participants à réagir sur le contexte actuel et l'évolution de l'approche citoyenne. La ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, avait annoncé le lancement en octobre 2022 d'une grande concertation sur la future stratégie française en matière d'énergie et de climat, impliquant les citoyens, les associations, les élus et les entreprises. Par ailleurs, la Cour des comptes vient de lancer une plateforme de signalement sur Internet visant à dénoncer les irrégularités et les dysfonctionnements dans la gestion publique.*

## Nathalie CROISÉ

### PERCEVEZ-VOUS UNE ÉVOLUTION DE L'APPROCHE CONCERNANT L'IMPLICATION DES CITOYENS DANS LA GESTION PUBLIQUE, PLUS PARTICULIÈREMENT DANS LE SECTEUR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES (ENR) ?

#### Daniel GUILLOTIN



Je ne perçois pas d'évolution significative en la matière. Il existe toujours des oppositions au développement des énergies renouvelables. Le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de septembre 2022 ne peut que nous interpellé, dans la mesure où il fera subir cette accélération pour certaines formes d'énergie, et surtout parce qu'il concerne uniquement les énergies éolienne et photovoltaïque, au détriment, notamment, du biogaz.

En outre, il me semble qu'il convient de s'interroger sur les

modalités d'implication et de participation des citoyens à ce type de projets de territoire, qui doivent en premier lieu être portés par la collectivité locale en partenariat avec les citoyens. Je pourrai vous présenter dans un instant certains projets que nous menons actuellement, et qui représentent à mes yeux, ce vers quoi nous devons nous diriger demain.

Certaines enquêtes réalisées auprès de personnes résidant dans des communes équipées d'éoliennes montrent que 48 % des répondants sont favorables au développement de l'éolien sur leur territoire, 26 % sont indécis et 26 % sont contre. On sent donc un engouement de la part de la population. Nous devons faire en sorte que l'on n'entende pas uniquement les opposants à ces projets, qui sont souvent les plus audibles. Dans le cadre du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, la possibilité a été évoquée de mettre en place un tarif différencié pour les personnes résidant à proximité des implantations éoliennes. Je ne suis pas certain que cette approche soit la bonne. Il me semble que nous devrions plutôt nous attacher à davantage impliquer les citoyens dans ces projets.

Du reste, certaines associations opposées à ces infrastructures voient dans la différenciation tarifaire une forme de corruption. J'espère que ce projet de loi nous permettra d'avancer. Le titre de l'avis élaboré par

le Conseil économique social et environnemental (CESE), « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? » me semble révélateur de cet enjeu.

## Nathalie CROISÉ

EN EFFET, LE CESE A ÉTÉ SAISI PAR LE GOUVERNEMENT SUR LE SUJET DE L'ACCEPTABILITÉ DES INFRASTRUCTURES DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, CE QUI SUGGÈRE QUE LA PLACE DU CITOYEN EST DE PLUS EN PLUS PRISE EN CONSIDÉRATION DANS LES INITIATIVES ET LES DÉMARCHES MISES EN ŒUVRE.

#### Claire BORDENAVE

C'est devenu en effet un impératif. Le besoin d'accélération de l'implantation des énergies renouvelables est confronté à la problématique de l'acceptabilité, notamment locale. Jusqu'à présent, le développement des énergies renouvelables passait par des opérateurs privés qui s'adressaient à des propriétaires fonciers privés et développaient des projets dans certaines zones spécifiques lorsqu'ils pouvaient obtenir une autorisation. Une fois que l'autorisation était purgée de tout recours, le porteur de projet, qui avait valorisé son permis, le revendait bien plus cher à de nouveaux opérateurs. La plupart du temps, la population locale était consultée alors que l'essentiel du projet était déjà acté. Afin de remettre le citoyen au cœur du dispositif, il est nécessaire de clarifier la stratégie française énergie-climat en la déclinant au niveau régional et à la maille infrarégionale de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Seule cette approche permettra d'accélérer véritablement le développement des énergies renouvelables en traitant le problème de leur acceptabilité.

Les enquêtes de terrain menées par le CESE auprès d'associations et d'élus locaux ont montré que les citoyens sont de prime abord, en général, plutôt favorables à la transition énergétique. Toutefois, ils peuvent se sentir trompés lorsqu'ils découvrent que les projets sont portés par des opérateurs étrangers dont l'objectif consiste à vendre de l'énergie sans effectuer d'investissements locaux. L'investissement citoyen est à développer, dans la mesure où il propose une approche globale de l'offre et de la demande d'énergie et tend à réinvestir certains bénéfices dans le domaine de l'efficacité énergétique. Toutefois, ce type d'investissement est peu adapté à des projets de grande envergure.

Le CESE a formulé des préconisations contre la rupture de l'égalité de traitement. Les modalités de mise en œuvre d'un tarif différencié pour les riverains d'une

installation EnR sont complexes à définir, notamment en ce qui concerne la cartographie des nuisances. Le versement à ces habitants d'une prime sous la forme d'une somme forfaitaire nous semble préférable à l'instauration d'un tarif différencié. La solidarité, à l'échelle territoriale, nationale, voire européenne, est fondamentale dans ce contexte difficile.

### Julien ROBILLARD

L'incitation au moyen d'un tarif différencié laisse supposer à tort que les motivations principales des citoyens vis-à-vis de la transition énergétique sont de nature financière. En réalité, les moteurs de l'engagement sont multiples et souvent sans lien avec la finalité économique. La mise en place d'un fléchage des revenus permettant de financer les collectivités locales qui réalisent des projets d'intérêts généraux me semble être un dispositif plus intéressant. En outre, le mécanisme d'incitation proposé crée un précédent malvenu en associant l'acceptabilité des énergies renouvelables par les citoyens à une forme de compensation financière.

Il convient de prendre du recul sur la manière dont on perçoit les collectifs d'habitants et ne pas aborder la problématique de l'acceptabilité des énergies renouvelables en étant guidé par une logique purement pécuniaire. Depuis les manifestations des Gilets Jaunes, il apparaît évident que la transition énergétique doit être solidaire. Il est donc important de faire le lien entre EnR, territoires et solidarité.

Qu'elle ait lieu dans les domaines des énergies renouvelables, de l'efficacité ou de la sobriété, la transition énergétique est diffuse et exige donc l'implication des citoyens. La campagne en faveur de cette évolution s'apparente à une guerre de tranchées, dans la mesure où elle doit être menée localement et de manière progressive, rue par rue pour ainsi dire. On estime que ce travail ne pourra, dans la plupart des cas, être mené à bien que si le pourcentage d'opposant est inférieur à 5 % de la population. L'atteinte de cet objectif nécessite donc un travail en amont visant à définir le projet du territoire, les enjeux des énergies renouvelables et la manière dont ce projet permet d'atteindre une finalité collective. À contrario, l'engagement d'environ 4 % des citoyens dans des actions concrètes pourrait, en générant des effets de propagation du soutien à ce mouvement au sein de la population, suffire à assurer le succès de la transition énergétique.

### Nathalie CROISÉ

*Je vous remercie de cette première réaction.*

**DANS LE CADRE DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT, POUR VOUS AUSSI, CHRISTOPHE LIME, LA GESTION PUBLIQUE DOIT S'APPUYER SUR LES CITOYENS.**

### Christophe LIME

La gestion publique, comme son nom l'indique, doit en effet placer l'usager au cœur de ses réflexions. Il a souvent été reproché au service public de s'appuyer exclusivement sur une approche descendante ou verticale, y compris au sein des collectivités. Le service public, tel que nous le concevons au sein du réseau FEP, doit désormais associer au quotidien les citoyens aux grandes prises de décision. La démocratie participative doit être considérée comme un complément de la démocratie représentative. Trop souvent, les citoyens ne sont sollicités que sur des actions ponctuelles, ce qui suscite la méfiance de la part de la population.

### Nathalie CROISÉ

*On a l'impression parfois d'entendre beaucoup plus les opposants que les défenseurs.*

### Christophe LIME

Exactement. Toutefois, il est possible de promouvoir l'acceptabilité de ces dossiers en organisant la démocratie participative et en associant les citoyens de manière régulière aux décisions prises.

## Nathalie CROISÉ

CLAIRE BORDENAVE, POURRIEZ-VOUS PRÉCISER LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LE CESE DANS SON AVIS « ACCEPTABILITÉ DES NOUVELLES INFRASTRUCTURES DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : TRANSITION SUBIE, TRANSITION CHOISIE ? », NOTAMMENT LA PROPOSITION D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL TERRITORIAL AUTOUR D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ÉQUILIBRÉ ET ÉQUITABLE ?

### Claire BORDENAVE



Concrètement, il existe aujourd'hui un équilibre implicite entre les zones rurales et les zones d'habitation plus denses par la péréquation fiscale. Cet équilibre est fortement perturbé par l'implantation d'installations industrielles. Certains habitants sont sidérés lorsqu'ils constatent le bouleversement de leur cadre de vie, notamment dans les zones rurales. Le CESE estime qu'il est impossible de traiter le volet de l'offre sans examiner en parallèle celui de la demande. Ainsi, il n'est pas raisonnable de faire supporter des

nuisances à certains habitants pour permettre à d'autres de ne pas restreindre leur consommation. Il est donc nécessaire d'envisager des formes de compensation, autres que la mise en place d'un tarif différencié. Il pourrait s'agir d'instruments de redistribution, comme des taxes pour réinvestir dans l'efficacité énergétique, des co-bénéfices locaux ou des projets agrivoltaiques. Il faut avant tout inciter les porteurs de projets à générer des retombées locales.

S'agissant de l'implication citoyenne, il convient d'être très vigilant quant aux résultats fournis par les plateformes de consultation en ligne. Le manque de représentativité des échantillons peut en effet entraîner des biais. Ainsi, lors de la précédente programmation pluriannuelle de l'énergie, les conclusions du groupe de 400 citoyens tirés au sort différaient très significativement des résultats recueillis par la plateforme de consultation en ligne, dont les répondants étaient en majorité des hommes et des cadres. Il importe de recourir à des méthodes d'enquête permettant de s'assurer de la participation de l'ensemble des citoyens. Il faut également faire en sorte que cette expression intervienne à un moment où le projet peut encore évoluer et tenir compte de l'avis de ceux qui

sont les mieux placés pour parler de leur territoire et de la vision qu'ils ont de son avenir. Cette approche ascendante de coconstruction viendra compléter l'approche descendante mise en œuvre jusqu'à présent. Le nouveau contrat social territorial ne doit pas nier les perturbations liées à la transition énergétique, dont certaines, comme l'effet des éoliennes sur le bétail, sont encore à l'étude. Le développement des connaissances dans ce domaine permettra de mettre un frein à la désinformation.

## Nathalie CROISÉ

CET AVIS PRÉCONISE ÉGALEMENT DE SYSTÉMATISER LES CONCERTATIONS PRÉALABLES AU PROJET D'ÉNERGIES RENOUVELABLES, EN COLLABORATION AVEC LES PORTEURS DE PROJETS.

### Claire BORDENAVE

Même en l'absence d'obligation, le CESE incite en effet vivement les responsables de projet à organiser des concertations avec la population pour éviter d'éventuels retards ou interruptions plus tard au cours de la réalisation des projets d'infrastructures.

## Nathalie CROISÉ

LE CESE RECOMMANDE DE FAVORISER LES CONCERTATIONS TERRITORIALES VOLONTAIRES EN AMONT SUR LES PROJETS, CLIMAT, ÉNERGIE ET PAYSAGE.

### Claire BORDENAVE

Le paysage est une composante locale extrêmement importante qui doit être examinée en association avec les principaux intéressés.

## Daniel GUILLOTIN

Je souscris à tout ce qui a été dit. J'aimerais vous parler d'un projet en cours dans la commune de Lanrigan en Ille-et-Vilaine. Ayant été sollicités par des développeurs de projets éoliens, les élus ont fait appel à la SEM afin de se former dans ce domaine et définir un projet associant l'ensemble du territoire et porté par les élus de la commune et de la communauté de communes. Un travail de sécurisation du foncier a abouti à une déclaration d'engagement portée par les élus pour négocier le foncier avec l'ensemble des propriétaires.

Ce travail a également permis à la collectivité locale d'entrer dans la société de projet. En parallèle, les attentes de la commune ont été définies au moyen d'une charte locale de l'éolien associant les habitants. Des



ateliers citoyens de concertation ont contribué à la constitution d'un jury citoyen impliqué dans les différentes démarches précédant la création de la société de projet. Cette société regroupe les partenaires publics, l'association Énergie partagée, la coopérative Enercoop et l'industriel sélectionné et audité. Ces acteurs participent tous à égalité au capital de la société. Il est également prévu d'accueillir la coopérative des Survoltés sous forme de participation citoyenne. Ce type de projet très fédérateur permet de limiter les oppositions à la transition énergétique.

Lorsque l'on considère l'exemple du parc éolien offshore de Saint-Nazaire, qui a été lancé le 22 septembre 2022, on s'aperçoit que la redistribution de la manne financière vers les collectivités locales n'a pas été effectuée de manière satisfaisante.

### Nathalie CROISÉ

OUTRE L'ÉOLIEN, IL EXISTE D'AUTRES PROJETS, NOTAMMENT DANS LE DOMAINE DU BIOGAZ.

### Daniel GUILLOTIN

Ce type d'énergie se heurte à des oppositions encore plus fortes. Des dysfonctionnements liés à un projet développé en Bretagne ont en effet suscité des inquiétudes quant à l'impact environnemental de la méthanisation. Une charte des bonnes pratiques a donc été élaborée et validée au sein d'ENERG'IV et du SDE 35 durant l'été 2022. Cet outil nous sert de boussole pour évaluer certains projets portés par des agriculteurs ou des collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne l'implication des habitants et le changement des pratiques agricoles.

Dans un autre ordre d'idée, l'appel du Gouvernement à développer les ombrières solaires doit tenir compte de la présence fréquente d'arbres sur les parkings accueillant ces structures. Un vaste champ de réflexion s'ouvre à nous pour avancer.

### Nathalie CROISÉ

CHRISTOPHE LIME, POURRIEZ-VOUS DONNER DES EXEMPLES DE LA MANIÈRE DONT VOUS ABORDEZ CES ENJEUX DE CONCERTATION DANS LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT ?

### Christophe LIME

Nous nous attachons à associer des personnes d'horizons différents. Le conseil d'exploitation de la régie de Grand Besançon a ainsi accueilli un représentant d'une association de consommateurs, un représentant d'une association environnementale et un représentant des salariés. Il arrive que ces personnes formulent des demandes divergentes ou incompatibles.

Ainsi, le représentant du personnel exprime souvent le souhait d'une augmentation des effectifs, quand dans le même temps, le représentant des consommateurs met en garde contre la hausse des prix qui en résulterait. Le représentant de l'association environnementale souligne, quant à lui, l'importance de disposer d'une perspective sur le long terme. Ce dialogue entre acteurs différents permet de comprendre les enjeux et les contraintes de chacun.

### Nathalie CROISÉ

*Il s'agit d'un changement d'approche presque culturel.*

### Christophe LIME

En effet, la mise en œuvre de ce nouveau fonctionnement a exigé des ajustements et des changements de mentalité. Des réticences demeurent concernant la participation de la société civile à des sujets dont on pense habituellement qu'ils doivent être traités par des experts. Je pense que ce changement de mentalité est obligatoire. Dans le secteur de l'énergie, les installations de production d'énergie renouvelable se situent dans les territoires ruraux, alors que la plus grande partie de la consommation est localisée dans les villes. Permettre aux seuls centres urbains de prendre des décisions qui concernent également les ruraux, risque de cristalliser les oppositions à la transition énergétique. Ces divergences ne doivent pas, au demeurant, être rejetées en bloc, dans la mesure où elles nous font progresser dans notre réflexion sur ces sujets.



## Nathalie CROISÉ

COMME LE DISAIT CHRISTOPHE LIME, DES RÉTICENCES DEMEURENT CONCERNANT LA PARTICIPATION DE CITOYENS TOUJOURS PLUS INFORMÉS À CES DÉLIBÉRATIONS. QU'EN PENSEZ-VOUS ?

### Julien ROBILLARD

Il me semble légitime que l'on puisse exprimer son opposition et que ce point de vue doive être pris en considération. Les projets de transition que nous portons ont beaucoup de sens, mais peuvent être difficiles à appréhender sur le long terme. Le défi consiste donc à les faire partager à la majorité. Il ne saurait être question de remettre en cause la démocratie représentative. En revanche, on peut regretter l'absence d'entité délibérative. La transition énergétique nous amène avant tout à réfléchir à nos besoins. La part des énergies renouvelables que nous souhaitons est fortement liée à la définition de ces besoins, à leur priorisation, et à la manière d'y répondre collectivement. Cette démarche difficile appelle à la création d'une instance délibérative.

## Nathalie CROISÉ

*Quelle forme pourrait-elle prendre ?*

### Julien ROBILLARD

Il me semble qu'elle pourrait émerger à travers l'articulation des visions des différents acteurs : la SEM, les acteurs privés et les citoyens. Un acteur public qui crée une régie et une société publique locale arrivera rapidement à ses fins, mais mobilisera peu à l'extérieur. Un acteur privé ciblera les parcs de grande taille qui sont les plus rentables. Les citoyens réaliseront des projets ponctuels qui, menés indépendamment les uns des autres, ne permettront pas un déploiement des énergies renouvelables à l'échelle d'un territoire. Il est donc nécessaire d'articuler des travaux de nature différente (secteur public, rentabilité économique du privé et action citoyenne) pour construire un projet viable et porteur de sens.

## Nathalie CROISÉ

*Il s'agirait d'un modèle idéal vers lequel il faudrait tendre.*

### Julien ROBILLARD

En effet, à titre d'exemple, il n'est pas facile d'intégrer des projets participatifs à une SEM. Ces visions peuvent même se faire concurrence. Au demeurant, la légitimité de la démarche citoyenne peut poser question.

Energ'Y Citoyennes est un collectif citoyen situé sur la métropole de Grenoble, qui accueille en majorité des acteurs disposant d'un capital culturel et économique. On pourrait craindre que ce collectif ne devienne à terme un fond d'investisseurs privés. Toutefois, il est à noter que la collectivité y détient des parts, ce qui lui a permis de prendre une position d'influence, de même que la métropole de Grenoble. Par ailleurs, l'action de ce collectif s'inscrit dans le cadre du schéma directeur. Les actions sont rentables, et les bénéfices partagés ou réinvestis dans des projets d'intérêts généraux. Energ'Y Citoyennes est une plateforme territoriale, c'est-à-dire un cadre où des citoyens, des entreprises et des collectivités discutent et collaborent afin de faire émerger des projets. Compte tenu d'un jeu de contraintes, les différents acteurs peuvent apporter leurs contributions et s'allier pour construire un projet.

## Nathalie CROISÉ

CLAIRE BORDENAVE, QUE PENSEZ-VOUS DE CE MODÈLE ?

### Claire BORDENAVE

En tant que processus, l'acceptabilité ne se limite pas à la concertation préalable, mais doit se poursuivre pendant toute la durée du projet. Autrement dit, ce dernier doit rendre des comptes aux riverains tout au long de sa vie. Par ailleurs, la concertation ne doit pas concerner uniquement les personnes déjà averties et conscientes de la nécessité de la transition énergétique, de crainte de susciter plus tard des oppositions parmi les gens qui auront été laissés de côté. Ce risque de creusement des inégalités sociales au travers des modalités de portage et de financement des projets ne doit pas être ignoré.

Le projet de parc éolien maritime dans la baie de Saint-Brieuc a posé de graves problèmes d'acceptabilité, car la Caisse des dépôts, qui était présente au départ, a décidé de revendre ses parts à un porteur privé, ce qui a entraîné la disparition de la caution de service public. Les riverains ont souvent des inquiétudes concernant l'identité de leur interlocuteur et les moyens qui seront mis en œuvre en cas de problème technique ou de travaux sur les infrastructures. Ces interrogations doivent être prises en considération avant et pendant toute la durée de vie du projet. Pour le CESE, l'acceptabilité dépend non seulement de la nature des décisions prises, mais également de la manière dont elles ont été prises.

## Daniel GUILLOTIN

Je suis d'accord sur la façon de réfléchir à cette notion de plateforme. Il existe trois coopératives citoyennes bien implantées en Ille-et-Vilaine. En prenant des parts dans ces coopératives, la SEM peut les soutenir et faciliter leurs opérations de trésorerie. J'aimerais évoquer un projet solidaire d'autoconsommation collective d'énergie solaire à Rennes intitulé ECLAIRS, qui a réuni trois acteurs : la ville, qui a mis à disposition des toitures, la SEM, qui a participé au projet au travers de la société créée, et les citoyens. Ces derniers ont véritablement porté le projet, en réfléchissant notamment à la mise en place de trois tarifs : un tarif de soutien, un tarif de base et un tarif social de revente du prix de l'électricité dans la boucle. L'école qui a mis sa toiture à disposition bénéficiera du tarif de soutien. Le tarif de base permettra d'aider certains citoyens à bénéficier du tarif social. Cela permettra également de mener un travail sur la sobriété énergétique, en particulier la réduction des consommations et les écogestes, auxquels je m'intéresse depuis plus de trente ans à travers ma participation à plusieurs campagnes de l'AFME.

Je suis convaincu que la transition écologique et sociale ne pourra être menée à bien qu'en passant par les territoires. À Rennes, notre objectif est d'atteindre une part d'énergies renouvelables de 32 % d'ici 2030. Toutefois, cet objectif pourrait être revu à la hausse, puisque le Parlement européen s'est prononcé le 14 septembre 2022 en faveur d'un objectif de 45 % pour les énergies renouvelables. Compte tenu du retard pris pour répondre aux objectifs de 2020, on peut se demander comment fera la France pour satisfaire à ces nouvelles orientations, encore plus ambitieuses.

## Christophe LIME

En ce qui concerne le modèle d'organisation et de prise en compte des intérêts de tous, nous devons travailler sur le « Tous gagnants », y compris en ce qui concerne la transition énergétique. Je veux insister sur la notion d'écoute. Il faut savoir écouter les autres, comprendre leurs attentes et instaurer la confiance. Les urbains imposent certaines mesures aux ruraux, qui doivent y trouver leur intérêt.

Au sujet de l'épineuse question des périmètres de protection des captages d'eau par exemple, nous sommes en lien avec les agriculteurs, souvent considérés comme les principaux pollueurs, alors qu'ils sont chargés d'une mission par ailleurs essentielle et noble. Je leur demande de réfléchir à la manière

pour eux de valoriser leur activité dans un cadre plus contraignant et m'attache à leur faire prendre conscience de certains enjeux environnementaux comme le fait qu'ils sont les premières victimes de l'usage excessif des pesticides. On constate ainsi un élargissement de la population agricole ayant souscrit aux aides et à l'accompagnement vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Ce processus est long, mais nécessaire. Il importe avant tout de ne pas perdre la confiance des acteurs.

## Nathalie CROISÉ

**PENSEZ-VOUS QUE L'ON PUISSE IMAGINER UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENTE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PERMETTANT DE PRENDRE EN COMPTE LA PARTICIPATION CITOYENNE ?**

## Julien ROBILLARD

L'implication citoyenne comporte plusieurs phases : la compréhension, l'adhésion et la participation. La construction d'un récit local revient à ancrer les problématiques de transition énergétique dans le cadre de vie propre à chaque territoire. Il ne faut pas hésiter à faire émerger des volontaires, qui deviennent ensuite des relais. Il faut fournir aux citoyens des outils leur permettant de retrouver la capacité d'avoir une influence sur leur propre vie ou cadre de vie. Il faut enfin être très concret. Ces points définissent un cadre de confiance opérant.

La diversité et la représentativité sont des éléments essentiels de cette démarche, notamment dans la validation d'un choix politique. En revanche, la mise en action des projets n'exige pas une représentativité parfaite. Il est aujourd'hui plus difficile d'impliquer des populations à faible revenu que des cadres supérieurs dans les événements participatifs. Il faut l'accepter dans un premier temps et tenter de progressivement contrebalancer cette tendance.

Pourquoi faire évoluer le service public ? Le travail très diffus vers la transition énergétique peut-être difficile à mener pour un acteur public ou une entité opérant pour le compte du service public. Le S3REnR, qui précise les conditions d'accueil des énergies renouvelables par le réseau électrique, exclut certains projets en zone urbaine, notamment les ombrières.



Dès lors, compte tenu des limites auxquelles nous faisons face, on doit réfléchir à la manière de permettre au service public d'aller plus loin et tenir compte de l'évolution rapide des conditions climatiques. La gestion de crise pose des questions de résilience et d'efficacité. Il faut réfléchir à la façon dont le service public se définit lui-même pour aller plus loin, et afin que l'opération d'utilité soit assurée par la collectivité et les bénéficiaires.

La métropole de Grenoble a déployé un service public en ligne appelé Métroénergies afin de promouvoir la sobriété. Cette plateforme permet de visualiser l'ensemble des consommations d'énergie de son logement, tout en bénéficiant de conseils pour les réduire et faire des économies. Elle fait le lien entre les problématiques d'évolution de consommation et les politiques publiques disponibles localement, notamment en matière de rénovation, d'accompagnement sur l'usage et de changement des installations énergétiques.

Energ'Y Citoyennes a constitué un groupe de travail dédié à la maîtrise de l'énergie dans le but de sensibiliser des populations plus larges à la maîtrise des consommations. Ce dialogue avec les habitants s'est appuyé sur Métroénergies. Cet exemple montre comment un acteur local a pu s'approprier pour son propre compte un outil qui n'était pas à l'origine destiné à cet usage. On aboutit donc à un service public avec une conception globale de planification de la maîtrise de l'énergie impliquant la métropole de Grenoble, l'Agence locale de l'énergie et du climat et des collectifs citoyens, tout en restant cohérent avec le schéma directeur.

### Nathalie CROISÉ

*Cet exemple est important. Les projets évoqués par nos intervenants ont en commun une forte dimension territoriale. Le CESE recommande d'amplifier le rôle de stratège, de régulateur et de planificateur de l'État sur les énergies renouvelables via un programme national d'aménagement du territoire.*

### COMMENT CETTE AMBITION S'ARTICULE-T-ELLE AVEC LA DYNAMIQUE DES TERRITOIRES ?

#### Claire BORDENAVE

C'est ce que j'évoquais pour aller à contre-courant du pointillisme de la plupart des projets dans le domaine de la transition énergétique. Il faut assurer une cohérence des projets et ne jamais perdre de vue l'importance de la solidarité territoriale, qui tient compte des différences en matière de densité, et d'accès aux

ressources naturelles. Au-delà des territoires, cette solidarité doit être envisagée à l'échelle nationale, voire européenne, surtout en temps de crise. Comme le soulignait M. ROBILLARD, le récit joue un rôle prépondérant dans l'acceptation de la transition énergétique. Il sera difficile de proposer une représentation positive de cette évolution si l'on attend d'être en temps de crise sur l'offre pour agir sur la demande. Force est de constater qu'il n'existe pas de référentiel culturel positif de la transition énergétique. Ce changement majeur fait plutôt l'objet de représentations négatives au sein de nos sociétés.

### Nathalie CROISÉ

*On peut néanmoins constater la mise en place de la fabrique des récits. L'ADEME porte également des initiatives dans ce domaine.*

#### Claire BORDENAVE

Cela fait partie des initiatives culturelles extrêmement importantes qui doivent intervenir à tous les niveaux de la société, notamment dans les associations citoyennes, le milieu scolaire et la formation continue dans les entreprises. Il s'agit d'un travail de fond et de longue haleine vis-à-vis duquel nous sommes aussi en retard. Il est difficile de construire une représentation du mur à franchir. Il faut trouver un juste équilibre entre les approches locales et globales de manière à maintenir une cohérence nationale et une solidarité entre les régions. Le Gouvernement doit donner une cohérence d'ensemble tout en laissant une marge importante d'expression des besoins locaux et des réalités locales.

### Daniel GUILLOTIN

Le Syndicat d'énergie d'Ille-et-Vilaine a ceci de singulier qu'il associe la ville et la métropole, qui participent en tant que partenaires publics avec le syndicat d'énergie à la SEM. Il s'agit là d'un atout indéniable qui permet de faire jouer la solidarité entre l'urbain et le rural.

Il est en effet évident que l'installation ponctuelle de panneaux photovoltaïques sur les toitures des écoles en zone urbaine ne répondra jamais à l'intégralité de nos besoins.

Nous avons donc besoin de solidarité et nous devons être capable de rendre au milieu rural ce qu'il nous apporte au travers de l'agriculture et de la production d'énergie renouvelable. Ce travail reste à faire.



## Nathalie CROISÉ

### IL EST TEMPS DE DONNER LA PAROLE À LA SALLE POUR QUELQUES QUESTIONS OU RÉFLEXIONS COMPLÉMENTAIRES.

#### DE LA SALLE

*Quel délai convient-il de prévoir entre le temps de la définition des besoins, de la concertation et celui de la mise en œuvre des projets ?*

#### Daniel GUILLOTIN

Je crois que la démarche de concertation n'a pas d'incidence sur le délai de réalisation du projet. Le mûrissement d'un projet au niveau local demande du temps afin que chacun puisse y prendre part. En l'absence de recours, il faut compter en moyenne 5 ans pour mener un projet éolien à son terme, et 2 ou 3 ans pour un projet de méthanisation ou photovoltaïque.

## Nathalie CROISÉ

*En ce qui concerne les projets éoliens, les recours sont presque systématiques.*

#### Daniel GUILLOTIN

Oui, d'autant plus que la réalisation du projet est également soumise au changement des élus ou des riverains.

#### Claire BORDENAVE

Cette question touche à une problématique importante, celle de la culture de la concertation en France. La situation est très différente d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, en Suède, la réforme des retraites a fait l'objet d'une concertation qui a duré dix ans. En Allemagne, les négociations concernant la formation d'un Gouvernement peuvent durer plusieurs semaines. Le CESE considère que la pratique française de la concertation mériterait d'être améliorée. La démarche de concertation permet à chacun d'être entendu, mais ne vise pas à donner raison à tout le monde.

#### Julien ROBILLARD

Je n'ai pas participé à des projets de grande envergure. Dans le domaine photovoltaïque, il faut compter environ un an pour mener à bien le projet, sachant que la concertation est permanente. Compte tenu de leur caractère récurrent, il est essentiel pour les petits projets d'emporter l'adhésion et de réussir, ce qui n'est pas nécessairement le cas des entreprises de grande envergure. La temporalité des

projets peut différer selon qu'il s'agit de construire des installations neuves ou de réhabiliter des ouvrages existants. Il faut compter plusieurs années pour la première catégorie. Dans la logique d'acculturer le territoire, chacun est amené à devenir partie prenante de la concertation locale. Le dialogue urbain rural est fondamental. Cet échange doit également advenir au niveau des citoyens.

## Denise SAINT-PE

### Sénatrice, Vice-Présidente de la FNCCR

Les durées de sortie des projets sont très variables. Elles sont comprises entre deux et trois ans pour les territoires qui en ont l'habitude, et entre cinq et dix ans pour les autres. La France tarde trop à mettre en chantier la transition énergétique, alors même que le temps nous est compté. C'est pourquoi le Parlement examinera cet automne le projet de loi concernant l'accélération de la production des énergies renouvelables. Ce texte prévoit notamment une mise en parallèle des procédures administratives et des processus de concertation publique afin de gagner du temps. Plusieurs articles visent également à développer le partage de la valeur, point qui a été abordé par tous les intervenants de cette séance à travers des développements très intéressants. Ce qu'on appelait jusqu'à présent projet de territoire deviendra projet social territorial, ce qui témoigne de l'importance accordée à l'acceptation citoyenne.

## Christophe LIME

Nous savons que le chantier de la transition énergétique sera long. Malheureusement, nous n'anticipons pas. Nous arrêtons des unités de production sans avoir décidé de la manière de les remplacer. Nous sommes donc en pleine crise. Dans mon département, nous avons constaté la disparition du Doubs depuis trois ans. Nous étions loin de pouvoir imaginer la survenue d'un tel phénomène. On peut se demander si les décisions prises en temps de crise sont les bonnes. Ainsi, plutôt que d'attendre le dernier moment pour interdire aux agriculteurs d'irriguer leurs cultures, il est préférable de réfléchir à des solutions en amont, en envisageant de changer les modes de production ou de constituer des réserves d'eau. Les préfets prennent des arrêtés interdisant le remplissage des piscines, que personne ne respecte. Il faudrait plutôt commencer à réfléchir avec les piscinistes afin qu'ils ne remplissent jamais les piscines durant la période estivale. On pourrait aussi envisager la mise en place de systèmes permettant une baisse du niveau de l'eau tout en maintenant sa qualité.

## Nathalie CROISÉ

C'EST D'AUTANT PLUS VRAI QUE CES PROBLÉMATIQUES FONT DEPUIS LONGTEMPS L'OBJET D'ALERTE.

## Claire BORDENAVE

Pour rebondir sur les propos de Mme SAINT-PE, il me semble important de garantir une cohérence d'ensemble aux projets de petite taille. Lorsque RTE développe une ligne haute tension, l'acceptabilité concerne l'ensemble de l'ouvrage, et non chaque pylône considéré de manière individuelle.

Nos travaux sont disponibles sur le site du CESE. Nous avons été invités à les présenter par le rapporteur du Sénat le 29 septembre.

## Daniel GUILLOTIN

Il n'est pas surprenant que la plupart des citoyens n'aient pas été jusqu'à présent conscients des enjeux liés à l'eau et à l'énergie. En effet, il leur a été promis l'accès à une énergie facile dans le cadre du développement qui a été choisi pour les énergies au travers des grands plans nationaux.

Or, subitement, on leur impose de faire œuvre de sobriété et de mettre en pratique des écogestes. Il faut qu'à travers le développement des énergies renouvelables, nous proposons des outils permettant aux citoyens de s'intéresser aux enjeux de l'énergie. Cela s'applique également aux domaines de l'eau et de l'assainissement.

## Julien ROBILLARD

L'espace pour l'implication des citoyens est important et reste largement à explorer, surtout si l'on compare la situation française à celle d'autres pays comme l'Allemagne. Cette approche n'est pas homogène dans la mesure où elle mobilise de nombreux profils différents. L'implication des citoyens dans certains projets d'investissement exige de se poser la question du sens global, à savoir la représentativité des bénéficiaires. C'est ce qui fait le partage de la valeur et l'importance de la solidarité. Il n'existe pas de discours positif de la transition énergétique.

Toutefois, un fléchage des mannes financières provenant des énergies renouvelables vers les réductions de consommations permettrait de construire une boucle vertueuse.

## Christophe LIME

L'un des seuls services publics dont le mode de gestion publique progresse en France depuis 20 ans est celui de la distribution de l'eau et de l'assainissement. France Eau Publique considère que les nouvelles gestions doivent correspondre aux attentes de l'ensemble de nos usagers, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à présent. Certains de nos grands syndicats qui regroupent plusieurs centaines de collectivités sont parvenus à garder le contact avec les communes. Celles-ci restent un élément de lien social important à l'intérieur de notre structure au niveau national. Nous avons réussi à garder une organisation cohérente à grande échelle, tout en étant impliqués au niveau local. C'est cette articulation que nous souhaitons pérenniser.

## Nathalie CROISÉ

*Avant de clore la présente session, je tiens à remercier les quatre intervenants qui ont accepté de participer à ce débat riche d'enseignements.*



SERVICES PUBLICS LOCAUX  
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,  
DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DES E-COMMUNICATIONS

## 38<sup>e</sup> Congrès FNCCR

DU 27 AU 29 SEPTEMBRE 2022  
RENNES - BRETAGNE