



COMPRENDRE

Accorder énergies renouvelables et patrimoine culturel pour des territoires durables et harmonieux



La rencontre de l'énergie et du patrimoine pour dessiner les territoires de demain

Développer les énergies renouvelables tout en préservant paysage et patrimoine est un enjeu complexe. D'un côté, les acteurs territoriaux évoquent des difficultés à développer les énergies renouvelables dans les secteurs protégés au titre du patrimoine et du paysage. De l'autre, les acteurs du patrimoine et du paysage soulignent l'intégration parfois difficile des énergies renouvelables dans un contexte patrimonial. Le réseau Cler a décidé de faire dialoguer ces deux mondes, en les réunissant autour d'une étude d'expertise commune. Soutenue et financée par l'ADEME et la Banque des Territoires, cette étude, publiée dans la collection Comprendre du réseau Cler, fait le point sur les relations existant entre les acteurs de l'énergie et du patrimoine et du paysage.

Elle a pour objectif de mettre à plat la chaîne des acteurs intervenant lors du développement d'un projet d'énergies renouvelables, de mettre en lumière les bonnes pratiques et d'esquisser des recommandations pour progresser ensemble vers un développement harmonieux de la transition énergétique. Abordant la question du patrimoine uniquement au sens du patrimoine bâti et des paysages, elle s'adresse aux collectivités et à l'ensemble des acteurs des mondes du patrimoine, du paysage et de l'énergie, dans l'optique de les rapprocher et de développer un dialogue constructif entre les différentes parties.

L'ESSENTIEL

p.4

Synthèse de l'étude

LA DÉMARCHÉ

p.6

Croiser les regards entre acteurs du patrimoine et du paysage et acteurs de l'énergie

LE CONTEXTE

p.8

Les liens complexes entre énergie, patrimoine et paysage

- Une nécessaire accélération du développement des énergies renouvelables
- Un contexte patrimonial et paysager facteur d'identité et d'exigences
- Des politiques publiques aux enjeux parfois contradictoires
- La chaîne d'intervention des acteurs

LES ENJEUX

p.16

Des liens à créer entre des mondes souvent opposés

- Énergies renouvelables et patrimoine : des mondes qui s'approprient peu à peu
- Des disparités territoriales, liées aux dispositifs de protection en vigueur
- Articuler les enjeux patrimoniaux et les énergies renouvelables dans les territoires
- Une chaîne d'intervention complexe manquant de clarté et d'agilité

LES PROPOSITIONS

p.40

De nouvelles perspectives pour construire le monde de demain

- Favoriser la montée en compétences de tous les acteurs pour avancer ensemble
- Mettre en valeur la qualité des projets et leurs acteurs
- Augmenter les moyens humains

et financiers pour réussir à traiter ce double enjeu

- Modifier la gouvernance et les pratiques
- Construire ensemble des propositions durables

REPÈRES

Acteurs du patrimoine et du paysage

L'expression « acteurs du patrimoine et du paysage », employée tout au long du texte de cette étude, rassemble ceux qui interviennent dans la gestion, la protection et la mise en œuvre de la transformation afférente du bâti patrimonial et des paysages. Dans le cadre de cette étude, ce vocable désigne les organisations dont c'est l'objet présentes au comité de rédaction ou interviewées lors des entretiens.



Le réseau Cler a rassemblé une vingtaine de structures et d'acteurs de l'énergie, du patrimoine et du paysage, afin de bâtir ensemble des propositions communes pour développer les énergies renouvelables tout en préservant le patrimoine et le paysage.

REMERCIEMENTS : Le cabinet Transitions, qui a rédigé l'étude, ainsi que le réseau Cler remercient chaleureusement l'ensemble des structures et des personnes qui ont participé : les acteurs nationaux et locaux ayant collaboré aux entretiens initiaux, aux entretiens d'analyse des études de cas, ainsi que le comité de rédaction.

Ont participé aux entretiens de cadrage et aux études de cas :

Syndicat des énergies renouvelables : Julie Fraix et Juliette Launois / France Renouvelables : Robin Dixon et Richard Polin / Ministère de la Culture : Patrick Comoy / Collectif Paysages de l'Après-Pétrole/AgenceTRAME : Anne Catherine Gamerdingier / ANABF : Gabriel Turquet de Beauregard / AREP : Véronique Veston / Mairie de Tramayes : Michel Maya / Chaire Paysage et Energie de l'École nationale supérieure de paysage : Bertrand Folléa / Inspectrice de site : Sophie Gerin / Ministère de la Transition écologique (DHUP) : Wolfgang Borst / Hespul : Emilien Lassara / Territoires et Paysage : Laurence Fabbri / Agence de paysage Détours : Claude Chazelle et Mégane Millet / Les Générateurs Nouvelle-Aquitaine : Mathieu Mansouri / SCoT des Vosges Centrales : Stéphanie Poirier / DREAL PACA : Pierre Ramel / Boralex - Simon Wallart et Chantal Oudin / Parc Naturel Régional des Baronnies Provençales - Audrey Matt, Christelle Ruyschaert et Anne Gentil

Ours

Conception : réseau Cler

Rédaction : Auréline Doreau, Julien Ferdinand, Charlotte Tardieu (réseau Cler), Apolline Faure, Marie Le Goff, Solwen Trad (Transitions)

Création graphique : Mathilde Gayet-Kreion Studio

Secrétariat de rédaction : Marie Pêcheur-Roos

Crédits photos : Service communication de la ville de Loos-en-Gohelle (p7, p41) ; Adobe Stock (p5, p8, p11, p12, p13 en haut, p16, p18, p21, p24, p28, p33, p42 en bas) ; M.Morard (p6, p31) ; Agence Folléa Gautier (p10, p13, p34, p40) ; Agence Résonance Urbanisme et Paysage, développeur TrinaSolar (p17) ; Auréline Doreau (p3, p23, p39, P42 en haut) ; Aram Beauce (p30) ; Freepik (p33) ; CD2E (p43, p47) ; Apolline Faure (p46)

Date de publication : Janvier 2025

Couverture : CD2E



Synthèse de l'étude

Pour répondre à l'urgence climatique, l'accélération du déploiement des énergies renouvelables est une nécessité. Pour être réussi et accepté, ce déploiement doit impérativement prendre en compte les enjeux du patrimoine et du paysage.

Jusqu'à présent, le déploiement de la transition énergétique ne s'est pas beaucoup fait en lien avec les enjeux patrimoniaux, et les acteurs de ces mondes ont peu interagi. Pourtant, leurs défis et intérêts communs se recoupent à l'échelle territoriale. Pour le réseau Cler, réunir ces acteurs était un défi et une nécessité. Fruit de leurs échanges, cette publication, première pierre d'un édifice encore à construire, dessine des pistes d'actions communes. Contexte, enjeux et propositions ... l'essentiel à retenir.

LE CONTEXTE

Des liens complexes entre énergie, patrimoine et paysage

Alors qu'il est nécessaire de développer les énergies renouvelables pour faire face au changement climatique, les acteurs territoriaux doivent prendre en compte les spécificités des paysages et du patrimoine.

Parce que l'énergie a façonné nos paysages et que le changement climatique laisse ses marques sur le patrimoine et les paysages, énergies renouvelables et qualité paysagère et patrimoniale sont intrinsèquement liées.

En découle la nécessité de réunir ces acteurs autour d'une même table pour s'accorder et mieux comprendre les enjeux de chaque monde professionnel.

LES CONSTATS

Ces enjeux complexes sont aussi des opportunités d'avancer ensemble

1. Ces mondes parfois opposés s'approprient peu à peu

L'enjeu : réussir à dialoguer pour dépasser les divergences, avancer ensemble en créant des bases communes et en apprenant à connaître les enjeux de chaque secteur et les anticiper.

2. Les spécificités territoriales sont une réalité

Il faut trouver un équilibre pour développer les énergies renouvelables selon les caractéristiques locales et patrimoniales qui doivent être prises en compte lors du développement des énergies renouvelables.

3. La planification territoriale doit intégrer les différents enjeux

Les enjeux énergétiques, patrimoniaux et paysagers doivent être croisés dans la planification orchestrée par les collectivités.

Plus largement, il y a un besoin de clarifier et de faciliter la chaîne d'intervention qui est complexe et peu lisible.

4. L'interconnaissance des acteurs est essentielle

Elle permet l'émergence de pratiques communes sur ces sujets, une meilleure répartition des responsabilités croisées et une compréhension affinée des enjeux des uns et des autres.

LA MÉTHODOLOGIE

Cette étude se base sur des retours d'expérience de projets réussis qui ont su faire cohabiter les besoins en matière d'énergies renouvelables, de patrimoine et de paysage. Ils sont témoignages de la possibilité d'agir ensemble sur ces sujets.

5 PROPOSITIONS POUR (RÉ)CONCILIER ÉNERGIES RENOUVELABLES ET PROTECTION DU PATRIMOINE

Les acteurs de l'énergie, du patrimoine et du paysage souhaitent avancer ensemble pour une transition désirable en adéquation avec les paysages et le patrimoine. Voici les premières propositions pour s'engager dans cette voie.

1. Favoriser la montée en compétences de tous les acteurs pour avancer ensemble

Il faut former réciproquement les deux mondes et mettre en réseau les parties prenantes pour leur permettre de mieux se comprendre et d'apprendre.

2. Valoriser les projets réussis et leurs acteurs

La mise en valeur des retours d'expérience de projets réussis est un levier pour faire évoluer les imaginaires mais également pour valoriser les acteurs derrière ces enjeux.

3. Augmenter les moyens humains et financiers

Pour renforcer l'ingénierie et réaffirmer le rôle des services publics, il est indispensable de consolider

le soutien aux démarches de planification et de mettre en place un dispositif financier permettant de la bonne inscription des énergies renouvelables par les démarches paysagères.

4. Modifier la gouvernance et les pratiques

Il faudrait affirmer la position de l'État pour permettre la déclinaison des méthodologies locales, mieux intégrer les acteurs du patrimoine et du paysage aux démarches de planification, créer des espaces de dialogue en amont les projets pour vraiment réussir à coconstruire. Enfin, il est souhaitable de faire évoluer le cadre de l'étude d'impact et d'assurer un suivi structuré permanent des sites et territoires.

5. Construire ensemble des propositions durables

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, les acteurs doivent s'associer pour construire un plaidoyer commun, prenant en compte leurs enjeux et défis croisés.



Croiser

les regards entre acteurs du patrimoine et du paysage et acteurs de l'énergie

Retour sur la genèse et les grandes étapes de la réalisation de cette étude qui croise les regards entre acteurs du patrimoine et du paysage et ceux de l'énergie.



Constatant le peu de dialogue existant entre acteurs du patrimoine et du paysage et ceux de l'énergie territoriale, ainsi que le retard de déploiement des énergies renouvelables en France, le réseau Cler a souhaité rendre plus lisible comment s'élabore un projet d'énergies renouvelables selon le degré de protection patrimoniale du territoire.

Auréline Doreau, responsable de projets énergies renouvelables au réseau Cler.



- 7 acteurs du patrimoine et du paysage
- 8 acteurs de l'énergie
- 4 acteurs mixtes
- 6 études de cas
- 12 entretiens

L'objectif de la démarche du réseau Cler : mettre en lumière, à partir d'un état des lieux, les voies pour progresser ensemble vers un développement harmonieux de la transition énergétique, en particulier des énergies renouvelables, et gagner en interconnaissance et dialogue. Pour ce faire, le réseau Cler a rassemblé au sein d'un comité de rédaction une vingtaine de structures et d'acteurs des énergies renouvelables, du paysage et du patrimoine, qui ont été associés tout au long de la démarche. Outre le réseau Cler, la Banque des Territoires et l'ADEME, ce comité compte sept acteurs du patrimoine et du paysage, huit acteurs de l'énergie et quatre acteurs ayant les deux casquettes. La base de cette étude, confiée au cabinet Transitions, une agence de conseil spécialisée en transition écologique et sociale, repose sur l'expertise des membres du comité de rédaction, sur une analyse bibliographique complétée d'entretiens avec des acteurs du patrimoine et des énergies renouvelables, et sur des retours d'expérience. Six études de cas ont été menées et 12 entretiens ont été réalisés.

L'ensemble de ce travail a permis de pointer les grands enjeux et les difficultés existantes. Toutes les citations sont issues des entretiens ou des discussions en comité de rédaction, elles permettent d'illustrer certains points de vue mais ne reflètent pas un avis général. L'anonymat de leur auteur est préservé,

il est néanmoins indiqué s'il s'agit d'un acteur du patrimoine et du paysage (patrimoine, architecture ou paysage) ou d'un acteur de l'énergie. Ce travail a permis d'aboutir sur cinq propositions concrètes, qui ont été validées collectivement et sont une première étape pour mieux croiser les enjeux d'énergies renouvelables, de patrimoine et de paysage.

COMPOSITION DU COMITÉ DE RÉDACTION

Maîtrise d'ouvrage et assistance à maîtrise d'ouvrage :

- **réseau Cler** : Stéphanie Cayrol, Auréline Doreau, Julien Ferdinand, Charlotte Tardieu
- **Transitions**** : Apolline Faure, Marie Le Goff et Solwen Trad

Acteurs des énergies renouvelables :

- **Solagro**** : Christian Couturier
- **Hespul**** : Emilien Lassara, Marc Jedliczka
- **France renouvelables**** : Robin Dixon
- **Syndicat des Énergies Renouvelables** : Julie Fraix, Juliette Launois
- **ASDER**** : Maxime Pereira
- **FNCCR / ACTEE** : Quentin Riottot, Guillaume Perrin, Lionel Guy, Anne Barbarin
- **AMORCE**** : Maxime Scheffler
- **Auxilia**** : Simon Pouillaute

Acteurs du patrimoine et du paysage :

- **Association Nationale des Architectes des Bâtiments de France (ANABF)** : Anaïs Heranval et Gabriel Turquet de Beaugard

- **Fédération nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (FNCAUE)**** : Yasmina Aboumajd
- **Inspectrice des sites** : Sophie Gérin
- **Sites et cités remarquables, villes d'art et d'histoire** : Jacky Cruchon
- **Ministère de la transition énergétique, DGALN/DHUP/QV2** : Wolfgang Borst
- **Réseau des Grands Sites de France (RGSF)** : Marion Courdoisy et Gwenola Moisan
- **AREP** : Véronique Veston

Acteurs du patrimoine, du paysage et de l'énergie :

- **Collectif Paysage de l'après-pétrole** : Anne-Catherine Gamerdinger, Jean-Pierre Thibault
- **Chaire paysage et énergie, ENSP** : Bertrand Folléa
- **Collectif Effnergie**** : Angélique Sage
- **Agence Parisienne du Climat (APC)**** : Charles Lemonnier

Financeurs :

- **ADEME** : Johann Thomas
- **Banque des Territoires** : Marie Fauré, Sylvain Baudet

** Ces structures sont membres du réseau Cler

Les liens complexes entre énergie, patrimoine et paysage

Énergie, patrimoine et paysage ont toujours été profondément liés. L'énergie a façonné nos paysages et continue de les dessiner¹, tandis que le changement climatique et la transition énergétique laissent leurs marques sur le paysage et le patrimoine. Ceux-ci sont des facteurs de notre identité. Comment réussir leur transmission dans un contexte de transition ? Comment accélérer le déploiement des énergies renouvelables en prenant en compte cet enjeu ? En ce sens, comment travailler à leur intégration ? Pour comprendre comment renforcer le lien entre ces deux approches, il est nécessaire de préciser les objectifs de développement des énergies renouvelables, de rappeler ce que veut dire la transmission du patrimoine et de clarifier le jeu des acteurs qui évoluent autour de ces questions.



Une nécessaire accélération du développement des énergies renouvelables

La transition énergétique est une nécessité pour faire face au changement climatique, afin d'atténuer ses effets et de préserver les conditions de vie de l'humanité et de l'ensemble du vivant. Cette transition ne sera possible que grâce à la mise en œuvre de politiques publiques et d'actions de sobriété, d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables. Si la réduction des consommations énergétiques par les leviers de la sobriété et de l'efficacité est essentielle et doit être prioritaire, cette publication évoquera seulement la question du développement des énergies renouvelables. Cela ne remet pas en cause le caractère plus large de la transition énergétique. Afin de contribuer à la neutralité carbone mondiale à son échelle et en accord avec les recommandations du GIEC, la France s'est fixé des objectifs de développement des énergies renouvelables. Ce développement doit être fortement accéléré : en 2020, la France était le seul État membre de l'Union européenne à ne pas avoir respecté ses engagements. Les derniers chiffres disponibles montrent que les énergies renouvelables représentent 22,2 % de la consommation finale brute d'énergie française², loin de l'objectif 2030 qui se situe à 33 %. Ce dernier devra par ailleurs être réévalué à la hausse pour se conformer à la directive européenne « Ajustement à l'objectif 55 »³.



L'évolution de notre identité fait évoluer ce que nous voulons conserver et donc ce qui compte comme patrimoine.

Un acteur du patrimoine et du paysage



Les ordres de grandeur du développement des énergies renouvelables

Éolien

Puissance installée en 2023 : **23,38 GW**
Puissance à installer en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **jusqu'à 63 GW**

La puissance installée devra être multipliée par **2,7**

Solaire photovoltaïque

Puissance installée en 2023 : **19,3 GW**
Puissance à installer en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **jusqu'à 100 GW**

La puissance installée devra être multipliée par **5,1**

Solaire thermique

Production de chaleur issue du solaire thermique en 2023 : **1,56 TWh**
Production de chaleur issue du solaire thermique en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **10 TWh**

La production de chaleur issue du solaire thermique devra être multipliée par **6,5**

Biogaz

Production de biogaz injecté dans les réseaux en 2023 : **9,1 TWh**
Production de biogaz injectée dans les réseaux en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **jusqu'à 61 TWh**

La production de biogaz injectée dans les réseaux devra être multipliée par **6,7**

Géothermie profonde

Production de chaleur issue de la géothermie profonde en 2023 : **2 TWh**
Production de chaleur issue de la géothermie profonde en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **jusqu'à 10 TWh**

La production de chaleur issue de la géothermie profonde devra être multipliée par **5**

Biomasse

Production de chaleur issue de la biomasse en 2023 : **123 TWh**
Production de chaleur issue de la biomasse en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **jusqu'à 178 TWh**

La production de chaleur issue de la biomasse devra être multipliée par **1,45**

Hydraulique

Puissance installée en 2023 : **26 GW**
Puissance à installer en 2035 selon la SFEC/PPE3 : **29 GW**

La puissance installée devra être multipliée par **1,1**

Biocarburants

Production primaire d'énergie issue des biocarburants en 2023 : **20,6 TWh**
Production de biocarburants attendue en 2035 par la SFEC/PPE3 : **environ 50 TWh**

La puissance installée devra être multipliée par **2,4**

Sources : Production d'électricité par filière en 2023 et objectifs de la PPE : ministère de la Transition écologique <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-des-energies-renouvelables-edition-2024>
Objectifs de la Stratégie nationale pour l'énergie et le climat : ministère de la Transition énergétique https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/23242_Strategie-energie-climat.pdf

La planification SFEC/PPE est encore en janvier 2025 en cours de révision par le gouvernement. Au moment des discussions du comité de rédaction, le document de référence datait de fin 2023.

Où énergies renouvelables et patrimoine culturel se rencontrent

Les efforts à fournir ne sont pas à sous-estimer, et le Parlement français a adopté en mars 2023 la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER)⁴. Le développement de toutes les énergies renouvelables, produisant de la chaleur comme de l'électricité, doit se poursuivre pour offrir un mix énergétique diversifié et garantir la réussite de la transition énergétique. Certaines énergies renouvelables, mieux connues du grand public, sont plus mises en lumière comme les filières éolienne et solaire. Les travaux ayant abouti à cette étude se sont malgré eux focalisés sur ces filières, car ce sont celles qui

font aujourd'hui le plus débat concernant l'intégration des énergies renouvelables dans un contexte patrimonial. Elles ont occupé une place importante dans les discussions menées entre les acteurs du patrimoine et du paysage et les acteurs de l'énergie. Les filières biomasse, et notamment le bois énergie, n'ont pas été évoquées par les acteurs interrogés, bien qu'elles aient également un impact sur le paysage et le patrimoine. Parce qu'il faut accélérer le développement des énergies renouvelables, les projets doivent être les plus qualitatifs possible et prendre en compte leurs impacts sur de nombreuses dimensions des territoires : préservation du

cadre de vie, modification du paysage, évolution du patrimoine bâti, consommation potentielle de terres agricoles et/ou naturelles, préservation de la biodiversité, utilisation du foncier public, valeur économique locale créée, etc. Proposer des projets de qualité architecturale, urbaine et paysagère, tout en accélérant ce déploiement : voilà le défi ici posé aux énergies renouvelables. Cette attention portée à la qualité des projets améliore leur désirabilité, leur faisabilité et leurs conditions de réalisation⁵, ce qui contribue à accélérer leur développement. Il est cependant essentiel que ces autres dimensions territoriales intègrent la nécessité de cette accélération.

REPÈRES

La place du paysage

Le paysage fait partie du patrimoine. Le paysage est cité dans la majorité des textes relatifs au patrimoine, jusqu'à la loi Paysage de 1993 qui affirme : « *Le paysage constitue un élément fondamental de la qualité de vie des citoyens et fait partie intégrante du patrimoine national.* » La définition consensuelle du paysage est donnée par la Convention européenne du paysage (CEP) de Florence de 2000, selon laquelle le paysage « *désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* » et « *constitue une composante essentielle du cadre de vie des populations, une expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et le fondement de leur identité* ». La CEP considère que le paysage doit être « *protégé, géré et aménagé* » et définit plus précisément la « *protection du paysage* » comme comprenant « *les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques du paysage justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine* ».

Tout comme pour le patrimoine, les professionnels du paysage s'accordent donc sur le fait que « *le paysage n'est pas une carte postale* ». Il évolue avec le temps et la société, et traduit à la fois une perception liée aux sens et une autre liée au vécu et aux interactions que l'humain peut avoir avec lui. « *Les paysages sont depuis toujours et resteront donc en évolution permanente.* »

Source : « Imagier Paysage-Énergie », Chaire Paysage et énergie de l'ENSP.

Un contexte patrimonial et paysager facteur d'identité et d'exigences

Le patrimoine occupe un rôle majeur dans la culture, les imaginaires et le cadre de vie. Facteur d'identité à l'échelle nationale et locale, c'est une des raisons qui fait de la France un des pays les plus touristiques du monde. Sa réalité prend néanmoins plusieurs dimensions. Qu'est-ce que le patrimoine ? De la loi Malraux (1962) au code du patrimoine (2004), en passant par la Charte de Venise (1964), la Convention de Faro (2005), le patrimoine est décrit de manières diverses et lié aux notions d'héritage, d'intérêt, de bien commun, de cohésion sociale et de richesse. Le Larousse⁶ définit ainsi le patrimoine comme « *ce qui est considéré comme l'héritage commun d'un groupe* ». Le ministère de la Transition écologique⁷ définit de son côté le patrimoine comme « *un héritage commun à transmettre aux générations futures, qu'il faut protéger et valoriser, et qui participe à l'identité d'un territoire* ». Le code du patrimoine, référence en la matière, définit le patrimoine culturel mobilier, immobilier et immatériel comme « *l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou*

technique ». Au-delà de cette définition générale du patrimoine, son appréhension demeure subtile et nécessite une réflexion approfondie. L'intérêt que présente un bien et la valeur qui lui est portée restent en effet sujets à interprétation. Les professionnels du patrimoine et du paysage interrogés dans le cadre de cette étude soulignent ainsi que l'éventail de la valeur du patrimoine est large : de la valeur exceptionnelle du patrimoine, par exemple celui inscrit au patrimoine mondial (Unesco), à la valeur plus ordinaire du « petit patrimoine », hors secteurs protégés, qui raconte néanmoins une histoire anthropologique et peut être porteur d'une identité. Tout pourrait donc être patrimoine, mais la question subsidiaire est de savoir qui décide alors de ce qui a de la valeur.

Un patrimoine en évolution permanente

Le patrimoine est aussi un héritage que l'on reçoit, une responsabilité avec laquelle on doit composer et que l'on choisit de conserver, de transformer, d'archiver ou de faire disparaître. Contrairement à certaines idées reçues, les professionnels du patrimoine et du paysage s'accordent sur le fait que le patrimoine n'est pas figé mais

vivant : il dépend en effet de la perception que l'on en a et évolue et se transforme avec le temps et la société.

Préserver le patrimoine et les paysages parle de cette identité et de cet héritage communs. Le patrimoine et le paysage rendent de nombreux services à la société. Ils contribuent à l'identité des territoires et favorisent la cohésion sociale, ils permettent d'éduquer à l'histoire et à la culture, et participent à définir le cadre de vie des habitants. Le ministère de la Culture rappelle ainsi que « *conserver les patrimoines – dans leur diversité – pour les générations futures* » constitue une « *responsabilité fondamentale de la puissance publique* » prenant la forme d'une « *mission régaliennne de préservation et de protection, socle des politiques culturelles* »⁸.

Comme l'habitabilité de la planète, le patrimoine et le paysage doivent être protégés, valorisés et transmis aux générations futures. La transition écologique et la préservation du patrimoine s'inscrivent donc toutes deux dans le temps long. Mais préserver n'est pas figer, et il est possible que la difficulté pour les non-spécialistes à comprendre ce qu'est le patrimoine génère des incompréhensions.



Des politiques publiques aux enjeux parfois contradictoires

Le développement des énergies renouvelables doit être accéléré, et le patrimoine et le paysage, préservés. Cependant, mener ces deux actions en parallèle peut s'avérer complexe : les installations d'énergies renouvelables peuvent avoir un effet sur le patrimoine et le paysage, qui diffère selon l'échelle prise en compte, le type d'énergies renouvelables, les choix et le processus d'installation, et le contexte patrimonial et paysager spécifique dans lequel le projet s'inscrit. L'effet peut aussi être apprécié différemment selon les acteurs : il peut être jugé positif, négatif ou neutre. Les énergies renouvelables ne représentent pas dans l'absolu une menace générale pour le patrimoine et le paysage. L'effet s'apprécie au regard des enjeux du territoire et de l'intégration du projet. De plus, la préservation du patrimoine et des paysages ne rime pas forcément avec une conservation à l'identique, notamment dans le contexte de la transition énergétique, étant donné que « la production, le stockage et l'acheminement de l'énergie contribuent depuis des milliers d'années à l'évolution et à la transformation des paysages »⁹.

Des opportunités communes

La transition énergétique est par ailleurs une opportunité pour la préservation et la valorisation des paysages et du patrimoine. Les énergies fossiles et la surconsommation énergétique qu'elles permettent (tout-voiture, étalement urbain, monocultures d'une agriculture très spécialisée et mécanisée, artificialisation des sols, etc.) causent par ailleurs la dégradation des paysages et du patrimoine. Les conséquences du changement climatique¹⁰ (inondations, sécheresses, feux de forêt, retrait-gonflement des argiles, etc.) dégradent aussi le patrimoine et le paysage, et sont une menace à leur transmission. La transition énergétique, sobre et bas carbone, est ainsi une chance de façonner nos paysages et de préserver notre patrimoine. Néanmoins, ces deux politiques publiques répondent à des enjeux propres et, comme le rappelle le ministère de la Culture, « pour faire vivre les deux politiques publiques sans contradiction, il faut suivre une ligne de crête qui n'implique pas de renoncement »¹¹. L'enjeu : trouver cette ligne de crête pour les acteurs impliqués dans ces projets. Celle-ci se dessine peu à peu au travers des retours d'expérience et des pratiques mises en place dans les territoires.



La chaîne d'intervention des acteurs

Pour réussir à concilier patrimoine et développement des énergies renouvelables, il faut d'abord comprendre quels sont les acteurs en présence, leurs modalités d'intervention, le cadre législatif et réglementaire. Ce jeu d'acteurs complexe est représenté ici en partant des étapes de déploiement d'un projet d'énergie renouvelable. Des interactions ont bien évidemment lieu entre acteurs du patrimoine et du paysage et acteurs de l'énergie en amont ou en parallèle des projets, mais ce parti pris permet de visualiser plus facilement les principales relations entre ces acteurs.

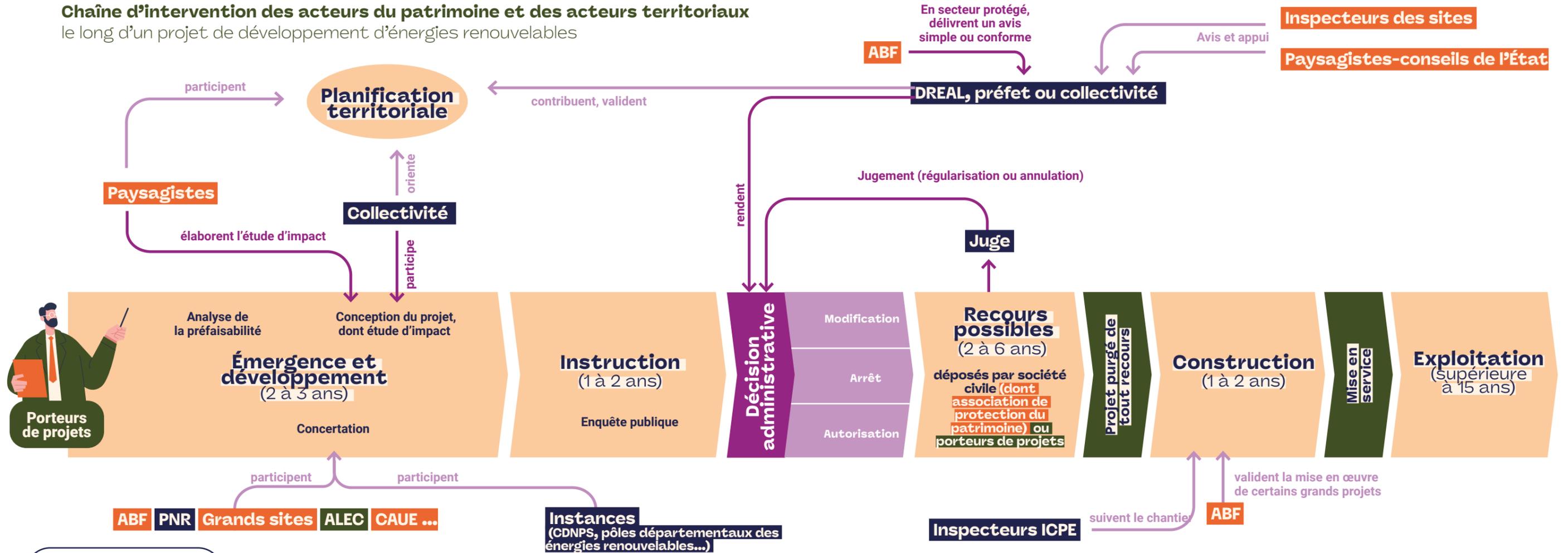


Sources :

1. Voir « Paysages et énergie, une mise en perspective historique », de Sylvain Allemand.
2. Ministère de la Transition écologique <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/chiffres-cles-des-energies-renouvelables-edition-2024>
3. Proposé par la Commission européenne en juillet 2021, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » est un ensemble de textes législatifs (directives et règlements) visant à actualiser et à renforcer la politique climatique de l'Union européenne. Son nom fait référence à l'objectif de réduire les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030. Source : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fit-for-55/>
4. Retrouver le décryptage de la loi APER par le réseau Cler : <https://cler.org/wp-content/uploads/2024/07/comprendre-loi-dacceleration-energies-renouvelables.pdf>
5. <https://infos.ademe.fr/magazine-avril-2022/decryptage/il-est-temps-de-parler-dautre-chose-que-dacceptabilite-sociale/>
6. Larousse <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/patrimoine/58700>
7. « Guide relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres », ministère de la Transition écologique.
8. « Guide d'orientation et d'inspiration pour la transition écologique », ministère de la Culture, 2023.
9. « Réaliser la transition énergétique par le paysage », ADEME, 2024.
10. « Imagier Paysage-Énergie », Chaire Paysage et énergie de l'ENSP, 2022. (cf note 10)
11. cf note 9

Chaîne d'intervention des acteurs du patrimoine et des acteurs territoriaux

le long d'un projet de développement d'énergies renouvelables



LÉGENDE

- acteurs du paysage et du patrimoine** (orange box)
- acteurs des énergies renouvelables** (green box)
- autres acteurs** (purple box)
- Intervention possible mais pas systématique** (purple arrow)
- Intervention systématique** (orange arrow)

Détails de l'intervention de chaque acteur par phase

ÉMERGENCE ET DÉVELOPPEMENT

Architectes des Bâtiments de France (ABF) peuvent jouer un rôle de conseil en avant-projet, surtout pour les projets d'une certaine envergure ou à forts enjeux.

CAUE ALEC peuvent être des appuis ponctuels et partager des informations.

PNR Grands Sites veillent à la cohérence du projet d'EnR avec le projet de territoire qu'ils portent. Ils peuvent donner un avis consultatif lors de l'élaboration des zones d'accélération des énergies renouvelables.

Instances de consultation et de dialogue

(ex. : pôles départementaux des énergies renouvelables, CDNPS), pouvant intégrer différents acteurs du paysage et patrimoine, et recevoir les porteurs de projets.

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

- Études d'opportunité : identification des zones favorables, du potentiel d'énergies renouvelables et capacités de distribution et de raccordement à un réseau
- Premiers contacts porteurs de projets, élus, propriétaires fonciers
- Sécurisation du foncier
- Choix techniques et dimensionnement

ÉTUDE D'IMPACT

Paysagistes Lorsque le projet est concerné par l'étude d'impact (éolien, PV au sol > 250 kWc, hydro > 4,5 MW), ils interviennent pour le volet paysager. Le développeur reste décisionnaire

concernant la prise en compte des recommandations émises.

INSTRUCTION

DREAL, préfet ou collectivité Les acteurs en charge de l'instruction diffèrent en fonction de la taille du projet, de la filière et du périmètre de protection. Ils peuvent dans certains cas demander des compléments concernant l'étude d'impact, et/ou faire des demandes faisant évoluer le projet.

ABF, inspecteurs de sites et paysagistes-conseils de l'État interviennent en appui aux services instructeurs.

ABF rendent un avis conforme ou simple pour les secteurs protégés (voir tableau p22). Ils peuvent également être sollicités pour avis par les instructeurs pour les projets hors secteurs de protection mais présentant de forts enjeux.

Inspecteurs de sites rendent un avis simple au préfet ou au ministère si le projet se trouve au sein

d'un site classé ou en instance de classement.

Paysagistes-conseils de l'État

peuvent être sollicités pour avis pour des projets à forts enjeux.

Commissaires enquêteurs réalisent l'enquête publique avec citoyens et collectivités.

RECOURS

Porteurs de projets peuvent émettre un recours s'ils estiment que les avis émis sont abusifs

Associations de protection du patrimoine peuvent déposer un recours.

Juge Décision finale concernant le projet s'il y a eu des recours.

CONSTRUCTION

ABF peuvent valider certaines mises en œuvre pour les très grands projets photovoltaïques.

Inspecteurs ICPE

peuvent être impliqués dans le suivi de chantier.

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

- Génie civil
- Installation
- Contrôle de conformité
- Raccordement au réseau de distribution

EXPLOITATION ET MAINTENANCE

Peu ou pas de suivi par les **acteurs du patrimoine et du paysage**

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

- Production d'énergie
- Opérations de maintenance

• Suivis environnementaux
• Inspections régulières menées par l'administration

PLANIFICATION

Acteurs du patrimoine et du paysage Intégration de consignes ou recommandations concernant les énergies renouvelables dans les règlements et autres documents de gestion liés aux systèmes de protection : règlements des SPR, chartes des sites Unesco, documents de gestion des sites classés, projets de territoire des Grands Sites de France, guides rédigés par les UDAP, PSMV...

Collectivités Planification concernant le mix énergétique, impliquant parfois la dimension paysagère (ex. : plans de paysage transition énergétique) et élaboration de recommandations d'intégration paysagère par les services de l'État. Les **paysagistes** peuvent intervenir lors de cette étape de planification (en particulier pour les plans de paysage).

Des liens à créer entre des mondes souvent opposés

Réglementaire, appréciation de l'effet et de la qualité architecturale et paysagère des projets, disparités territoriales : l'étude réalisée a montré la variété des enjeux d'articulation entre préservation du patrimoine et développement des énergies renouvelables.

Énergies renouvelables et patrimoine: des mondes qui s'appriivoisent peu à peu

Les acteurs du patrimoine et des énergies renouvelables ont pris conscience qu'ils devaient travailler ensemble. La réalité de terrain montre d'ailleurs que des interactions entre ces deux mondes existent et sont de plus en plus nombreuses.

Ce rapprochement est parfois rendu complexe à cause de certaines erreurs du passé et de tensions ravivées par des postures de principe, alors que de nouveaux enjeux voient le jour et sont à considérer.

Dialoguer pour dépasser un historique houleux

La majorité des professionnels de l'aménagement, du patrimoine, de l'architecture et du paysage reconnaissent la nécessité de la transition énergétique, dont le développement des énergies renouvelables fait partie. Pourtant, une certaine réticence à ces projets subsiste parfois. Cela peut s'expliquer par le peu de prise en compte de l'intégration paysagère et patrimoniale par la première génération des énergies renouvelables (et parfois encore aujourd'hui), notamment du fait d'un manque de cadre (planification, législation...).

Des crispations d'un côté comme de l'autre

Certains projets ou modalités de développement (non-consultation des professionnels du patrimoine, développement important et rapide, développements à la parcelle sans approche d'ensemble, etc.) ont pu crispier les acteurs du patrimoine et donner mauvaise presse aux énergies renouvelables, d'autant plus dans un contexte d'accélération des énergies renouvelables. Si les filières d'énergies renouvelables sont nombreuses, en matière de patrimoine, d'architecture et de paysage, c'est l'éolien et le photovoltaïque qui concentrent la majorité des enjeux et des retours d'expérience. L'échelle de ces projets explique en partie ce constat, car les dimensions des projets éoliens et photovoltaïques au sol modifient considérablement les grands paysages et sont perçus par certains acteurs comme une menace pour les paysages. Les projets de panneaux solaires en toiture s'inscrivent, eux, dans une échelle plus resserrée du paysage, notamment celle du



Analyse des perceptions paysagères du projet photovoltaïque de Bouchemaine en site classé Unesco – Agence Résonance Urbanisme et Paysage, développeur TrinaSolar

quartier ou du village. Ces filières sont donc plus visibles que d'autres énergies renouvelables, et liées aux différentes échelles de protection patrimoniale et paysagère, des abords de monuments historiques aux périmètres de patrimoine mondial, en passant par les sites classés et les sites patrimoniaux remarquables. Ces crispations se retrouvent aussi chez certains acteurs des énergies renouvelables qui ont pu juger excessifs des refus émis pour raisons patrimoniales, ou estiment que les politiques de préservation du patrimoine sont trop contraignantes voire conservatrices. Sans chercher à caricaturer la situation, il paraît nécessaire de ne pas nier cet historique, afin d'identifier des pistes concrètes et pertinentes pour améliorer l'articulation entre préservation du patrimoine, qualité paysagère du projet et développement des énergies renouvelables.

Une absence de bases communes

Alors que les grands projets d'infrastructures des années 1950 à 1980 étaient intégrés à la planification énergétique nationale sans concertation, les projets d'énergies renouvelables émergent dans un contexte où la démocratie participative est de plus en plus pratiquée. Le dialogue entre porteurs de projets et acteurs du patrimoine, de l'architecture et du paysage est, selon les membres du comité de rédaction de cette étude, une condition indispensable pour développer des projets d'énergies renouvelables intégrant les enjeux patrimoniaux et paysagers : d'abord pour renouer le lien parfois distendu entre ces deux mondes, et aussi parce qu'il faut disposer de bases communes pour pouvoir travailler ensemble. Or ces bases communes n'existent pas par défaut : les acteurs du patrimoine, de l'architecture et du paysage ont souvent peu ou pas de connaissances sur les sujets énergétiques (des notions techniques concernant la production et les installations à d'autres plus larges sur les ordres de grandeur à avoir en tête pour atteindre les objectifs de transition énergétique). Réciproquement, les acteurs des énergies ont la plupart du temps une vision parcellaire des enjeux liés au paysage, à la qualité architecturale des projets et à leur intégration en espace protégé. En partant de ce constat, il paraît nécessaire de favoriser l'interconnaissance entre ces mondes, à travers de la sensibilisation voire de la formation.

Zoom sur

Des projets réussis pour faire changer les imaginaires

À Bouchemaine, en Maine-et-Loire, en plein secteur Unesco, un parc photovoltaïque remplacera des cuves d'hydrocarbures du siècle dernier.

Le règlement du site patrimonial remarquable ligérien, dont le site fait également partie, va évoluer afin que ce projet puisse voir le jour. Cette transition du pétrole au photovoltaïque a été permise par la collaboration entre acteurs du patrimoine et porteurs du projet, qui se sont rendus conjointement sur site afin d'étudier l'intégration paysagère du parc.



REPÈRES



Instruction interministérielle

L'instruction interministérielle du 9 décembre 2022 concernant l'instruction des demandes d'autorisation et suivi des travaux d'implantation de panneaux solaires, émanant des ministères de la Culture, de la Transition énergétique, demande aux architectes des Bâtiments de France (ABF) d'apporter « une meilleure prévisibilité aux porteurs de projets dans l'instruction de leurs demandes d'autorisation et en assurant une instruction cohérente des demandes sur l'ensemble du territoire ». Elle énonce plusieurs préconisations pour le développement du photovoltaïque en sites protégés, et précise la parution d'un guide de l'insertion architecturale et paysagère des panneaux solaires.

Se former pour travailler ensemble

Former les acteurs du patrimoine et de l'architecture intervenant dans l'instruction des projets d'énergies renouvelables, comme les architectes des Bâtiments de France (ABF) ou les inspecteurs des sites, aux enjeux liés à l'atteinte des objectifs énergétiques de la France et aux réalités des projets est primordial. Les porteurs de projets et développeurs d'énergies renouvelables doivent aussi être formés pour pouvoir s'emparer des sujets patrimoniaux et paysagers : se poser la question de la qualité architecturale et paysagère de l'intégration des projets, des faisabilités comme des moyens d'une bonne intégration, et surtout dès l'amont, avant la sécurisation du foncier. Il s'agit aussi parfois de travailler autrement : les acteurs interrogés ont souligné le fait que même au sein de la profession du paysage, un travail reste à mener pour que cette intégration paysagère des énergies renouvelables soit traitée plus en profondeur, au-delà de la simple étude d'impact, en formant les protagonistes à une véritable démarche paysagère¹. Ces formations pourraient permettre d'éviter deux biais soulignés par les acteurs interrogés : le premier est que les acteurs de l'énergie peuvent avoir tendance à penser qu'ils traitent correctement les enjeux paysagers architecturaux et patrimoniaux quand ils en ont en réalité une vision assez simpliste, se limitant souvent aux obligations réglementaires de l'étude d'impact. Le second biais concerne certains architectes des Bâtiments de France qui, bien que conscients de la nécessité d'accélérer le développement des énergies renouvelables, peuvent émettre dans le cadre de leurs avis des recommandations entraînant un surcoût ou une baisse de la performance énergétique trop importants, aboutissant à l'abandon du projet.

Dépasser les postures de principe : entre progrès et régressions

Il n'y a pas de consensus parmi les acteurs interrogés concernant l'évolution de la compréhension mutuelle des enjeux de chacun. Les acteurs du patrimoine et du paysage affirment avoir pleinement intégré le développement des énergies renouvelables à leurs pratiques. Du côté des acteurs de l'énergie, le constat est plus mitigé. Certains estiment que les acteurs du patrimoine sont désormais conscients de l'urgence climatique et de la nécessité d'accélérer le développement des énergies renouvelables, comme en témoigne l'instruction interministérielle du 9 décembre 2022.

Zoom sur

Dialogue entre les Générateurs de Nouvelle-Aquitaine et les architectes des bâtiments de France

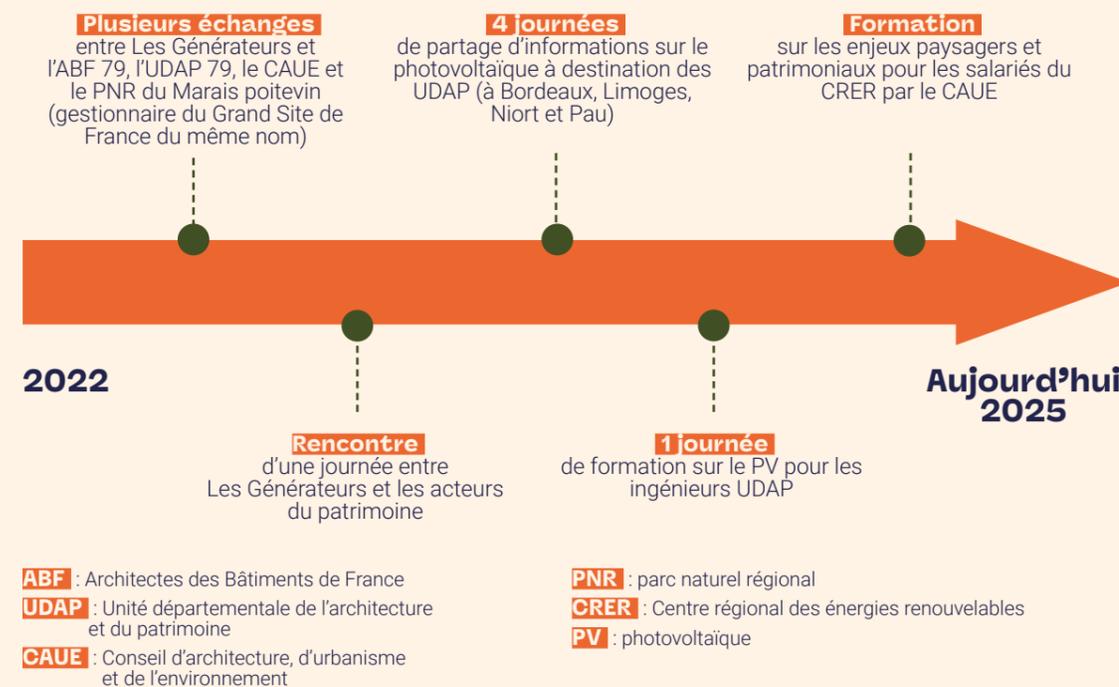
Lancé début 2022, Les Générateurs est un réseau de conseillers cofinancé par l'ADEME et certaines Régions.

Dans ce cadre, les conseillers de Nouvelle-Aquitaine ont lancé une démarche de rapprochement entre les mondes de l'énergie et du patrimoine. Tout a commencé lorsqu'un nouvel ABF a pris ses fonctions dans les Deux-Sèvres (79). Après avoir découvert que Les Générateurs avaient participé à l'installation de panneaux solaires sur trois églises situées en secteur non protégé, l'ABF a souhaité

les rencontrer. S'est ensuivie une période riche en dialogue. Les objectifs de cette démarche étaient de partager une vision de long terme entre les acteurs de l'énergie et du patrimoine, de favoriser l'appropriation des projets d'énergies renouvelables, de lutter contre l'écodélinquance qui abîme l'image des énergies renouvelables, de s'assurer de la qualité des dossiers, et surtout de maintenir un contact entre les deux mondes.

La chronologie des échanges entre les Générateurs et architectes des bâtiments de France

Les échanges entre Les Générateurs de Nouvelle-Aquitaine et les architectes des Bâtiments de France ont été maintenus grâce à une confiance réciproque entre les ingénieurs du patrimoine de l'UDAP et Les Générateurs. Aujourd'hui, les acteurs communiquent en amont sur les projets et se transmettent des contacts utiles.





Façonner le paysage, ce n'est pas le mettre sous cloche. Il faut accompagner les transformations d'un paysage plutôt que les arrêter.

Un acteur du patrimoine et du paysage



Si l'on ne dépasse pas cette vision caricaturale de covisibilité, on ne développera pas une approche précise permettant de développer des énergies renouvelables avec une bonne intégration paysagère et patrimoniale, en particulier lorsque le gisement de parcelles permettant de cacher les installations sera tari.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Un rapport mitigé à l'intercompréhension des enjeux

D'autres reconnaissent une amélioration du dialogue, mais considèrent qu'elle ne va pas assez vite au regard du retard de la France dans le développement des énergies renouvelables. Enfin, certains acteurs de l'énergie s'inquiètent d'une situation qui se détériore, avec des positions plus conservatrices qu'auparavant (qui peuvent s'expliquer par des maladresses antérieures dans les pratiques, voir précédemment). C'est notamment ce qui est observé dans certains secteurs Unesco, où la doctrine et la position de certains élus sont, de façon plus ou moins assumée, de ne plus du tout développer de projets d'énergies renouvelables (sans néanmoins penser des mécanismes de compensation envers d'autres territoires qui pourraient porter cette part supplémentaire d'énergies renouvelables), la préservation du patrimoine étant alors synonyme de maintien en l'état. Un décalage est aussi observé entre les messages portés à l'échelle nationale, laissant penser que l'articulation des politiques publiques concernant le développement des énergies renouvelables et la préservation du patrimoine n'est plus un sujet sensible, et la réalité. En effet, selon les retours d'expériences partagées par les acteurs interrogés, la question de l'intégration patrimoniale des énergies renouvelables est encore souvent synonyme de dissimulation. Cette intégration est évaluée aujourd'hui surtout à l'aune de leur visibilité plutôt que par leur qualité perçue dans l'espace. Ce flou existe jusque dans les services déconcentrés de l'État, où il semble parfois exister une forme de tabou implicite sur ces questions (absence de prise de position face aux demandes des porteurs de projets), montrant que la question reste épineuse.

Des postures de principe qui compliquent le dialogue

Des postures de principe sont encore parfois bien ancrées chez l'ensemble des parties prenantes et peuvent complexifier voire rendre impossible l'instauration de temps de dialogue constructif au service de la qualité des projets. Cela peut souvent s'expliquer par des prismes de lecture et des objectifs foncièrement différents et parfois incompatibles. Pourtant, il semble important de trouver des objectifs communs pour espérer concilier le développement des énergies renouvelables et la préservation du patrimoine. Car le risque de polarisation est grand : contrairement à d'autres enjeux plus techniques, le sujet du patrimoine et du paysage peut résonner en chacun et chacune. Cette valeur symbolique peut ainsi parfois être mobilisée dans le débat public par des acteurs ayant des postures d'opposition de principe aux énergies renouvelables (comme certaines associations), sous prétexte de défendre le patrimoine.

Or, la question de l'attachement au paysage et au patrimoine, de son évolution et de sa transmission pourrait être mobilisée pour que les collectivités locales, en concertation avec les habitants, travaillent leur projet de transition. La question patrimoniale et paysagère peut être au service de la transition énergétique (comme c'est déjà en partie le cas), en permettant le déploiement de projets d'énergies renouvelables de qualité et acceptés, voire désirés socialement. Dans la quête de ces objectifs communs, plusieurs questions sous-jacentes, auxquelles il est difficile de répondre de façon consensuelle, se posent : la notion de covisibilité est-elle la plus adaptée à la transmission des patrimoines, qui ne se fait pas que par la vue ? Doit-on cacher la transition énergétique ou celle-ci, en tant que témoignage du défi de ce siècle, n'est-elle pas le patrimoine de demain ? Doit-elle être invisible ou faire évoluer les paradigmes ? Doit-on sacrifier l'intégrité de certains paysages exceptionnels au nom de la transition écologique ?

Anticiper les nouveaux enjeux

Au-delà de cette situation complexe, de nouveaux enjeux en lien avec l'articulation du développement des énergies renouvelables et de la préservation du patrimoine, du

cadre de vie et des paysages émergent et doivent être anticipés. Tout d'abord, dans certains territoires, les nouveaux projets d'énergies renouvelables ne sont plus aussi bien acceptés qu'avant, certains acteurs ont l'impression d'avoir déjà « fait leur part » de la transition énergétique. *A contrario*, dans d'autres territoires, les énergies renouvelables font aujourd'hui partie du patrimoine, et sont mises en avant à travers des sentiers pédagogiques (par exemple, à Granges-Aumontzey dans les Vosges, à Saint-Georges-les-Bains en Ardèche ou à Saint-Seine-l'Abbaye en Côte-d'Or) ou du marketing territorial (comme c'est le cas pour la commune du Mené ou la communauté urbaine de Dunkerque, qui communique autour de sa marque « Dunkerque, l'énergie créative »).

Une complexification des projets

Par ailleurs, les gisements « faciles » sont pour beaucoup déjà mobilisés afin de produire des énergies renouvelables. Les projets sont de plus en plus complexes et demandent de jongler avec un certain nombre d'enjeux tels que la préservation de la biodiversité ou la concurrence d'usage concernant l'utilisation du foncier. Si la France veut respecter ses objectifs de production d'énergies renouvelables, chaque enjeu ne pourra pas faire l'objet d'une zone d'exclusion. Un travail plus approfondi doit être réalisé, afin d'inscrire le développement des énergies renouvelables dans une approche globale et qualitative, prenant en considération les cadres et modes de vie. Enfin, certains enjeux sont spécifiques à certaines filières et composent de nouvelles formes paysagères. Pour l'éolien, le renouvellement d'un parc, incluant par exemple une opération de *repowering* (c'est-à-dire le remplacement des machines par d'autres plus performantes), pose parfois autant de questions du point de vue acceptation et inscription paysagère qu'un nouveau parc. De nouvelles contraintes techniques, par exemple sur la hauteur des machines, peuvent en effet rendre obsolètes les travaux d'intégration paysagère réalisés au lancement du projet initial. Certaines filières, peu documentées pour l'instant, telles que l'agrivoltaïsme, les pompes à chaleur, ou les très grands parcs solaires au sol, aujourd'hui peu développés en France, présentent également des enjeux spécifiques. Elles pourront dans certains cas bénéficier des retours d'expérience sur l'éolien et le photovoltaïque mais nécessitent aussi une attention particulière.

Zoom sur

Un même projet et deux visions

Le contexte : un projet de panneaux photovoltaïques en toiture, sur un bâtiment public à l'entrée du village, depuis lequel l'église, classée aux monuments historiques, est visible. La commune, qui porte le projet, sollicite l'architecte des Bâtiments de France (ABF) du département qui devra émettre un avis dans le cadre de l'instruction du projet.

Vision de l'architecte des Bâtiments de France :

Étant donné la configuration de la parcelle, il serait plus judicieux d'envisager un projet d'ombrière photovoltaïque derrière le bâtiment, qui ne serait pas visible depuis la route. En effet, le caractère industriel des panneaux n'est pas compatible avec le patrimoine ancien représenté par l'église, le projet en l'état ne pourra donc pas être accepté.

Vision du maire de la commune :

Cette solution alternative n'est pas alignée avec nos objectifs. Nous souhaitons en effet avoir une capacité de production la plus importante possible, et l'espace mobilisable pour une ombrière n'est pas suffisant pour que le projet soit viable économiquement. Par ailleurs, nous souhaitons que le projet soit visible depuis la rue afin qu'il témoigne auprès des habitants et visiteurs de l'engagement de la commune en matière de transition énergétique.

Cadres réglementaires suivant les types de secteurs protégés

N.B. :

- **L'avis conforme** résulte d'une consultation obligatoire. L'autorité compétente doit le prendre en compte pour établir sa décision.
- **L'avis simple (ou consultatif)** résulte d'une consultation pour information. L'autorité compétente peut ne pas le prendre en compte pour établir sa décision. Ainsi, soit l'autorité administrative décide conformément à l'avis, soit elle renonce à prendre la décision envisagée.

Les secteurs protégés	Documents liés aux secteurs protégés	Interventions des acteurs du patrimoine	Énergies renouvelables particulièrement concernées
Les abords des monuments historiques Deux types d'abords ¹ : • Périmètre de rayon de 500 mètres autour du monument • Périmètre délimité des abords (PDA) ² <i>Exemple de monument historique : pont d'Artigues (Gers)</i>	Pas de règlement	<i>Dans un périmètre de 500 mètres :</i> • Avis conforme de l' ABF si le projet se situe en « covisibilité » avec le monument • Avis simple de l' ABF dans les autres cas <i>Dans un PDA :</i> Avis conforme de l' ABF	Photovoltaïque, notamment en toiture
Sites patrimoniaux remarquables³ Les sites patrimoniaux remarquables concernent surtout des centres anciens de villes et villages. <i>Exemple : Moëlan-sur-Mer (Finistère)</i>	Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) ⁴ Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) ⁵	Avis conforme de l' ABF ⁶	Photovoltaïque, notamment en toiture, mais aussi éolien, géothermie ou méthanisation dans certains cas
Sites inscrits⁷ Les sites inscrits relèvent du patrimoine bâti et naturel. <i>Exemple : L'ensemble formé par le plan de Gordes (Vaucluse)</i>	Pas de règlement Plan de gestion non obligatoire.	Avis simple de l' ABF ⁸ Solllicitation de l'inspecteur des sites à la demande de l'autorité préfectorale ou des services instructeurs (DREAL, UDAP, etc.)	Toutes filières
Sites classés⁹ Les sites classés relèvent du patrimoine bâti et naturel. Les sites classés bénéficient d'une protection plus forte que les sites inscrits. <i>Exemple : Vallée de la Seine – Boucle de la Roumare (Seine-Maritime et Eure)</i>	Pas de règlement. Document d'orientation et de gestion : non réglementaire mais élément d'appui pour l'instruction et élément d'aide à la décision	Les travaux pour l'installation d'énergies renouvelables en site classé sont soumis à autorisation spéciale ministérielle au titre du code de l'environnement. Les services de l'État (ABF, inspecteurs des sites et DDT-M) instruisent le dossier pour présentation à la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites qui émet un avis consultatif, transmis ensuite au ministère en charge des Sites. La décision d'autorisation d'installation de dispositifs d'énergies renouvelables en site classé revient au ministre en charge des Sites ¹⁰ .	Toutes filières
Sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco¹¹ Une « zone tampon » autour du site peut également être protégée ¹¹ . <i>Exemple : Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais¹²</i>	Plan de gestion ¹³ Possibilité: • charte pour le développement des énergies renouvelables • définition d'une aire d'influence paysagère (AIP) • directive paysagère (ex.: cathédrale de Chartres)	Dépend du système de protection en vigueur	Toutes filières

Notes de bas de page :

1. Art. L. 621-30 du code du patrimoine.

2. Créé sur proposition de l'ABF ou de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme (art. L. 621-31 du code du patrimoine).

3. « Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public » (art. L.631-1 du code du patrimoine).

4. Il tient lieu de plan local d'urbanisme (art. L. 313-1 du code de l'urbanisme).

5. Le PVAP peut être directement annexé au PLU. Il contient des prescriptions qui peuvent concerner des projets d'énergies renouvelables.

6. art. L. 632-2 du code du patrimoine.

7. Les sites inscrits et classés sont « des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présentent, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou

pittoresque, un intérêt général » (art. L. 341-1 du code de l'environnement).

8. art. L. 341-1 et suivants et R. 341-9 et suivants du code de l'environnement.

9. <https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/la-reglementation-en-sites-classés-et-inscrits-a20022.html>

10. Les biens du patrimoine mondial sont reconnus, en vertu de la Convention de l'Unesco de 1972, pour leur importance culturelle et/ou naturelle exceptionnelle, qui transcende les frontières nationales et présente le même caractère inestimable pour les générations actuelles et futures de l'humanité.

11. Pour assurer la protection du bien, une zone, dite « zone tampon », incluant son environnement immédiat, les perspectives visuelles importantes et d'autres aires ou attributs ayant un rôle fonctionnel important en tant que soutien apporté au bien et à sa protection, est, sauf s'il est justifié qu'elle n'est pas nécessaire, délimitée autour de celui-ci en concertation avec les collectivités territoriales concernées puis arrêtée par l'autorité administrative.

12. <https://whc.unesco.org/fr/list/1360>

13. Comportant les mesures de protection, de conservation et de mise en valeur à mettre en œuvre, il est élaboré conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées, pour le périmètre de ce bien et, le cas échéant, de sa zone tampon, puis arrêté par l'autorité administrative.

Sources :

• Ministère de la Culture, « Guide de l'insertion architecturale et paysagère des panneaux solaires », 2023, p. 26-28

• FNCCR, « Solaire et patrimoine protégé », 2018, p. 7-8

• Ministère de la Transition écologique, « Guide relatif à l'élaboration des études d'impacts des projets de parcs éoliens terrestres », 2020, p.29-3

• DREAL Grand-Est (site classé) : <https://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/la-reglementation-en-sites-classés-et-inscrits-a20022.html>



Des disparités territoriales, liées aux dispositifs de protection en vigueur

La France est dotée d'outils adaptés à chaque contexte qui permettent la préservation du patrimoine et la qualité des paysages.

À l'heure du déploiement des infrastructures d'énergies renouvelables sur les territoires, l'articulation des enjeux patrimoniaux avec ces nouveaux motifs n'est pas toujours définie et peut mener à des difficultés pour l'émergence des projets d'énergies renouvelables.

Zoom sur

Éoliennes et cathédrale : une tentative d'arbitrage aux résultats mitigés

À Chartres, une étude paysagère fine a permis d'identifier les zones concernées par une situation de covisibilité avec la cathédrale.

Dans ces zones, qui forment une sorte d'étoile autour de la cathédrale, il a été jugé que les éoliennes entraient en concurrence visuelle directe avec la cathédrale, du fait de leur grande taille et du paysage sans reliefs marqués qui pourraient limiter la distance à laquelle elles sont visibles. Le principe retenu a donc été d'interdire leur installation dans ce périmètre de covisibilité. Cette directive paysagère est assez bien acceptée par les développeurs, bien que l'interdiction soit stricte dans le périmètre, car elle n'est pas arbitraire : elle se base sur des travaux jugés objectifs,

et s'inscrit dans une démarche qui a intégré une concertation locale et la consultation des collectivités du territoire. Pour autant, certains acteurs du patrimoine considèrent que cette directive a une approche trop binaire et pas suffisamment sensible.



Développer les énergies renouvelables en secteurs protégés : un équilibre difficile à trouver

Les dispositifs de protection sont des outils nécessaires. Compte tenu de la puissance de frappe des énergies fossiles, le paysage et le patrimoine auraient sans doute été complètement renouvelés pendant les dernières décennies et auraient perdu leur rôle de référence mémorielle. Dans le contexte actuel d'urgence climatique se pose néanmoins la question de la hiérarchisation des enjeux entre préservation du patrimoine et transition énergétique.

Des dispositifs de protection pas toujours adaptés

Certains acteurs interrogés des territoires ou des acteurs du monde de l'énergie estiment que le fonctionnement actuel des dispositifs de protection n'est plus adapté. En particulier, le principe d'avis conforme des architectes des Bâtiments de France est parfois jugé obsolète par certains acteurs n'appartenant pas au monde du patrimoine. Cet avis conforme, visant à préserver et à valoriser le patrimoine, n'existe en effet pas pour d'autres enjeux, comme la sécurité incendie ou l'accessibilité, qui ne font l'objet que d'avis simples. Certains acteurs du monde de l'énergie souhaiteraient ainsi que la lutte contre le changement climatique soit *a minima* autant considéré que la préservation du patrimoine, et font remarquer que le changement climatique modifiera de façon bien plus violente et subie les paysages et les patrimoines. Pour certains acteurs du patrimoine, « chercher un compromis » n'est néanmoins pas souhaitable, ils demandent plutôt une complémentarité entre les objectifs de préservation du patrimoine et du cadre de vie et ceux de développement des énergies renouvelables. Ainsi, l'objectif serait de contribuer à renforcer la cohésion sociale et à améliorer l'appropriation des énergies renouvelables par les habitants des territoires en étant exigeant sur leur intégration en secteur protégé ou, à l'opposé, de les exclure plus fortement de ces secteurs (suivant quels acteurs s'expriment).

L'intégration des énergies renouvelables en contexte patrimonial

Si certains documents de gestion de sites patrimoniaux remarquables ou de sites classés, ou certains PLUi, intègrent la question de l'intégration des énergies renouvelables, celle-ci reste parfois relativement floue. Cela peut notamment s'expliquer parce qu'il ne semble pas exister de position très nette de l'État à l'échelle nationale, quel que soit le dispositif de protection, et qu'il n'existe pas de déclinaison territoriale systématique de la position de l'État. Bien qu'une majorité des acteurs s'accordent à dire qu'une doctrine unique ne serait pas souhaitable étant donné la variété des secteurs protégés et des contextes territoriaux, une certaine homogénéité dans la méthodologie utilisée pour s'emparer de la question du développement des énergies renouvelables serait la bienvenue.

En effet, l'absence de méthode partagée systématique concernant l'intégration des énergies renouvelables en secteurs protégés engendre un flou, à la fois pour les porteurs de projets, mais aussi pour les acteurs du patrimoine, amenés à se positionner sur les projets présentés. Cela se traduit par des disparités entre les secteurs, et les avis émis par les acteurs du patrimoine peuvent ainsi manquer de lisibilité pour les porteurs de projets et parfois sembler peu fondés. Certains acteurs interrogés déplorent par exemple le fait que l'instruction interministérielle sur le photovoltaïque soit trop floue et donne trop d'importance à l'interprétation des architectes des Bâtiments de France. Ces derniers peuvent aussi se sentir démunis face à une doctrine de l'État inexistante ou peu précise sur certaines énergies renouvelables, et à des injonctions contradictoires difficiles à concrétiser dans le cadre de l'instruction des projets, lorsqu'il n'existe pas de cadre local pour encadrer



REPÈRES

Peut-on dispenser les secteurs protégés de transition énergétique?

2 %, 5 %, 8 %... Sans s'accorder sur un chiffre précis, de nombreux acteurs estiment que la part du territoire soumise à un système de protection étant très faible, il paraît tout à fait entendable de limiter fortement le développement des énergies renouvelables dans ces secteurs sans risquer d'empêcher l'atteinte des objectifs de la France en la matière.

Prenons néanmoins un peu de recul sur ces chiffres.

8 % du territoire français sont potentiellement concernés comme espaces protégés par un avis de l'un des 189 architectes des Bâtiments de France au titre du code du patrimoine (abords et sites patrimoniaux remarquables), d'après le président de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA).

Les sites inscrits ou classés par le code de l'environnement représentent effectivement 4 % du territoire national.

Néanmoins, près d'un tiers des logements sont localisés dans des périmètres de protection patrimoniale (SPR, PDA, ou périmètres de 500 mètres autour d'un monument historique, sans compter les superpositions de périmètres), et cela monte à 48 % pour les logements de villes-centres, soit une part importante du gisement national pour le développement du solaire en toiture.

Les espaces naturels protégés couvrent environ 21 % du territoire terrestre français. Par exemple, les sites Natura 2000 couvraient en 2022 près de 13 % du territoire terrestre métropolitain, et les parcs nationaux 9,5 %.

D'autres éléments sont par ailleurs à prendre en compte pour le développement des énergies renouvelables : par exemple, il est interdit de construire un parc éolien à moins de 500 mètres d'une habitation. Il faut bien noter que des superpositions de ces périmètres existent et donc que les pourcentages cités nécessitent des recoupements pour en composer une synthèse.

Ainsi, s'il peut paraître logique que les secteurs protégés pour des raisons patrimoniales ne soient pas prioritaires pour le développement des énergies renouvelables, il convient néanmoins de permettre à des projets qualitatifs d'y voir le jour, pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la France en matière de transition énergétique.

Ce déploiement est aussi un effet démonstrateur de la synergie de composition et de prise en charge des inconditionnels entre patrimoine et énergies renouvelables sur ces sites spécifiques, d'autant que l'exercice n'est pas toujours facile également sur des territoires exempts de protection.

Les approches inventives qui y seront déployées pour répondre aux exigences spécifiques de ces secteurs pourraient par ailleurs servir dans d'autres territoires.

Pour plusieurs acteurs du patrimoine, il faut néanmoins hiérarchiser les enjeux des sites, et déployer les solutions en fonction : l'impossibilité de développer les énergies renouvelables ne serait demandée que sur quelques bâtis exceptionnels, tandis que les autres sites pourraient jouer sur la non-perceptibilité, sur le type d'énergies renouvelables mobilisées ou sur l'intégration.



Ils bloquent pour 2 panneaux sur un bâtiment, alors qu'à 20 mètres il y a des hangars couverts de panneaux photovoltaïques autorisés car hors périmètre.
Une collectivité



On ne peut pas avoir de zones franches sans énergies renouvelables : ce seraient forcément des zones plus aisées. Ce n'est pas possible, ce n'est pas audible et pas juste. Il faut réfléchir à un bon équilibre, et peut-être donner la priorité aux zones sans intérêt patrimonial, type parkings, etc. Il faut qu'il y ait de la solidarité entre les territoires.

Un acteur du patrimoine et du paysage



Le basculement d'un paysage d'une certaine nature vers un paysage qu'on pourrait qualifier de mixte ou avec une composante industrielle lié aux éoliennes est une question qui n'est pas encore complètement traitée et cadrée.

Un acteur du patrimoine et du paysage



Les enjeux sont nombreux et nécessitent une approche fine. Il n'est pas possible d'aller vers une massification de l'approche.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Sources :

1. C'est le cas par exemple de celui du Vézélien.
2. Cf. p. 51 du rapport d'information du Sénat : <https://www.senat.fr/rap/r23-780-1/r23-780-11.pdf>
3. Ministère de la Transition écologique, politique des sites : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/politique-sites#:~:text=Au%20fil%20des%20d%C3%A9cennies%2C%20cette%20environ%204%2025%20du%20territoire%20national>
4. Les logements dans les périmètres de protection patrimoniale, MTE, février 2024 : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/7205/download?inline>
5. <https://www.ofb.gouv.fr/gerer-et-restaurer-les-espaces-protoges>
6. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/aires-protoge-es-france>

l'intégration des projets d'énergies renouvelables. La position des architectes des Bâtiments de France peut néanmoins s'appuyer sur un cadre législatif et réglementaire, de l'outillage (fiches conseils, cartographies) et, dans les cas les plus sensibles, sur des avis croisés (CAUE, architectes et paysagistes-conseils de l'État).

Définir la méthode collectivement en laissant de la place au sensible

Des solutions existent néanmoins : dans certains territoires, des démarches sont mises en œuvre à l'initiative des acteurs du patrimoine, de l'architecture et du paysage pour clarifier des règles, ou au moins pour définir des grands principes méthodologiques concernant l'intégration des énergies renouvelables au sein des secteurs protégés. Bien que ce type d'initiatives nécessite des moyens financiers et humains importants, cela permet de pallier un manque global de moyens humains chez les acteurs du patrimoine. Or, ce manque renforce les difficultés d'articulation entre préservation du patrimoine et développement des énergies renouvelables, le temps à consacrer à chaque projet étant réduit. Pour cela, il est nécessaire d'utiliser les outils de protection intelligemment et finement, pour traiter la question de l'intégration paysagère et patrimoniale dans toute sa complexité : travailler sur la perception plutôt que sur la visibilité, réfléchir à ce qui peut être ou non visible, définir ce qui peut fortement porter atteinte à la valeur d'un site ou ce qui est acceptable, adapter le périmètre au site, etc.

Or cette approche sensible n'est pas toujours appliquée. Certains acteurs interrogés ont ainsi fait part d'une pratique contraignante concernant les périmètres de protection, notamment au sein ou autour de certains sites du patrimoine mondial : alors que les projets éoliens sont interdits dans un certain rayon autour du patrimoine inscrit (parfois plusieurs dizaines de kilomètres), des projets se voient également refuser car trop proches de la zone tampon, bien qu'en dehors du périmètre. Cette cohabitation des énergies renouvelables et des secteurs protégés est d'autant plus compliquée qu'il existe une vraie dichotomie de gestion entre ces secteurs protégés et les autres.

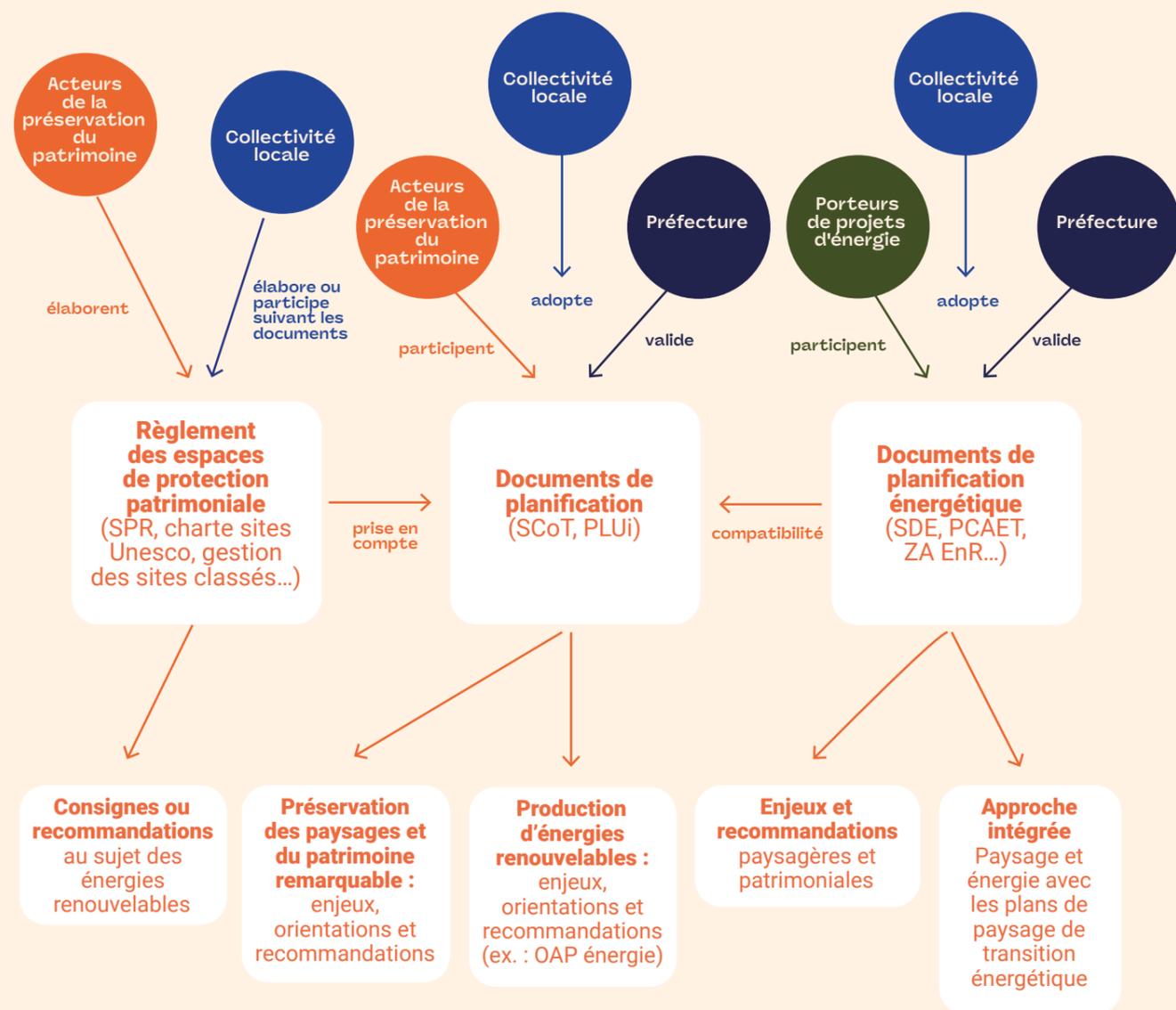
En effet, les premiers sont souvent mis à l'écart du développement des énergies renouvelables, et notamment de l'éolien et du solaire. Cette situation s'explique par des règlements ou décisions prises lors de l'instruction des projets les limitant fortement, mais aussi par une forme d'autocensure des porteurs de projets, allant du particulier au développeur, qui évitent les secteurs protégés à cause des risques de non-aboutissement du projet.

Dans les secteurs où la consultation de professionnels du patrimoine ou du paysage n'est pas exigée, des projets de piètre qualité paysagère peuvent être observés, permis par une réglementation qui n'encourage pas à traiter finement ces questions lors du développement du projet.

Mieux dialoguer pour trouver les solutions fines et adaptées au local

Cette disparité d'approche crée un sentiment d'incompréhension voire d'injustice chez les porteurs de projets lorsque les projets sont voisins et que l'un se situe dans le périmètre de protection alors que l'autre est à l'extérieur. C'est souvent le caractère industriel des installations d'énergies renouvelables, jugé incompatible avec les caractéristiques architecturales du bâti existant, ou certains paysages jugés exceptionnels, qui bloque les professionnels du patrimoine et du paysage. D'autres rappellent que le patrimoine et le paysage sont par nature évolutifs : « Le site classé n'est pas juste un objet, c'est un environnement. Il ne faut pas enlever le sens du site, il existe des moyens de développer des énergies renouvelables sans que ce soit le cas » (un acteur du patrimoine et du paysage). Parfois, des sites patrimoniaux protégés ont la capacité d'« absorber » une installation d'énergies renouvelables dans le paysage alors que dans certains paysages plus ordinaires la modification du paysage semblera plus brutale.

Intégration croisée des enjeux de l'énergie, du patrimoine et du paysage dans les documents de planification des collectivités





Intégrer harmonieusement les énergies renouvelables aux paysages et patrimoines du quotidien

Les enjeux patrimoniaux et paysagers ne se limitent pas aux secteurs protégés. Pourtant, la réglementation qui cadre les projets d'énergies renouvelables les prend peu en compte en dehors de ces secteurs, même si les documents d'urbanisme intègrent de plus en plus ces enjeux croisés.

Certains acteurs déplorent ainsi une différence trop marquée entre « des zones surprotégées et des zones dans lesquelles on peut tout faire » (un acteur du patrimoine et du paysage), qui contribue selon eux à ce que le sujet du développement des énergies renouvelables soit source de tensions dans la société. Sans nier l'intérêt des systèmes de protection, ces acteurs aspirent à ce que les enjeux paysagers et patrimoniaux aient une place importante dans le développement de tout projet, mais aussi plus largement dans la construction d'un projet de territoire plus global.

Les habitants au cœur de la construction du territoire

Si le patrimoine est ce qui a de la valeur pour les habitants, ce qui fait patrimoine n'est pas nécessairement ce qui est protégé par le code du patrimoine. Dès l'amont d'un projet, il faut considérer ces questions pour favoriser son appropriation et son intégration dans le territoire, et donc dans ses paysages. Il faut également faire preuve de pédagogie pour montrer l'utilité de l'installation, et le projet global dans lequel il s'inscrit. Le renforcement des dispositifs de participation citoyenne peut également permettre de s'assurer que les projets sont en phase avec les attentes des habitants.

L'intégration patrimoniale et la qualité architecturale, urbaine et paysagère sont donc une exigence de projet nécessaire, en secteur protégé ou non. Cela complexifie le projet en augmentant le nombre de parties prenantes à associer. Pour autant, « cela n'empêche pas les projets, cela augmente seulement le niveau d'exigence. C'est cette exigence de qualité qui fait que le projet est réussi in fine. Mais cela nécessite effectivement des moyens, de l'innovation et de l'ingéniosité », d'après un acteur du patrimoine et du paysage.

Généraliser l'intégration des différents enjeux

Certains acteurs interrogés (acteurs du patrimoine et du paysage et acteurs territoriaux) dans le cadre de cette étude considèrent que la plupart des recommandations en matière de qualité architecturale et d'intégration paysagère et patrimoniale des énergies renouvelables, ou tout du moins cette réflexion poussée sur l'intégration en secteurs protégés, gagneraient à être appliquées à l'ensemble du territoire français. Pour que cela soit constructif, il faudrait donner un meilleur cadre à ces recommandations en déclinant la doctrine nationale via des méthodologies locales, augmenter les moyens d'accompagnement des acteurs du patrimoine et du paysage, et ne pas généraliser des pratiques qui viendraient freiner le développement des énergies renouvelables. Par exemple, les solutions qui permettent de modifier l'aspect industriel des installations d'énergies renouvelables (tuiles solaires ou autres) sont plus coûteuses ou ont parfois une capacité de production réduite, ce qui peut mettre en péril l'équilibre économique d'un projet. Néanmoins, selon certains acteurs du patrimoine et du paysage, il existe un réel enjeu à inciter les fabricants à développer des modèles rentables, au design plus



Lorsque des citoyens s'organisent pour lutter contre des projets, c'est souvent parce que ces projets viennent toucher à leur quotidien, dont la valeur n'a pas été évaluée aux différentes étapes de développement du projet et par les différents acteurs.

Un acteur du patrimoine et du paysage

travaillé qui permettrait de mieux s'intégrer en contexte patrimonial. Autre exemple, le fait de privilégier la pose des panneaux en toiture sur des pans non visibles depuis la rue n'est pas forcément pertinent d'un point de vue technique si celui-ci a une moins bonne exposition solaire que le pan de toiture donnant sur la rue. Pour certains acteurs du patrimoine et du paysage, la performance doit prendre en compte le rendement mais aussi l'intégration.

S'adapter aux réalités de chaque territoire

Il existe un risque de polarisation entre territoires urbains et ruraux. La notion de solidarité territoriale, qui invite par exemple les espaces ruraux à produire plus d'énergies que ce qu'ils consomment pour subvenir aux besoins des espaces plus urbains, n'est pas toujours bien perçue par certains territoires qui ont l'impression de subir un effort non partagé. C'est notamment le cas parce que les énergies renouvelables, pourtant nécessaires et au service de l'intérêt général, sont encore souvent vues comme un poids, avec un effet « non au projet ici ». De même, la question de la solidarité patrimoniale, qui consisterait à dire que certains territoires ne peuvent pas accueillir certains types d'énergies renouvelables qui dénatureraient les spécificités paysagères locales qui les rendent attractifs, y compris au niveau (inter)national, alors que d'autres territoires devraient porter l'effort, et donc reprendre leur « part » de production d'énergies renouvelables fait débat. L'application de ce principe ne fait pas consensus parmi les acteurs interrogés, d'une part pour des questions d'égalité territoriale, d'autre part parce que l'attachement au paysage est partagé par la majorité des populations, et enfin parce qu'il est peu probable que cela permette d'atteindre les objectifs de production énergétique de la France. Pour certains acteurs du patrimoine, il est néanmoins nécessaire de hiérarchiser les enjeux selon les types de sites et les énergies renouvelables qui y seront développées.



Ce n'est pas tenable d'un point de vue des objectifs de transition énergétique, si personne ne veut voir d'énergies renouvelables dans son territoire.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Sources :

1. Le syndrome NIMBY (*not in my backyard*), ou NAPI (non au projet ici), désigne l'attitude qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs, ou à refuser un projet à proximité de son lieu de résidence.

Zoom sur

Les éoliennes, nouveaux moulins à la rescousse des anciens !

« C'était évident que les nouvelles éoliennes financent les anciens moulins ! »

Un acteur de l'énergie

Le territoire de la Beauce accueille de nombreuses éoliennes depuis les années 2000. Face au besoin de rénovation des vieux moulins de la Beauce, exprimé par des associations de protection de ce « petit » patrimoine fédérées autour de l'ARAM Beauce, le député de la circonscription a contacté l'antenne régionale de France renouvelables en Centre-Val de

Loire et lui a soumis l'idée de signer une convention pour financer la rénovation des moulins, comme un clin d'œil aux qualités vantées de la région, exploitées de diverses manières selon les siècles. L'association a accepté et, depuis la signature de la convention en juin 2023 et le financement par une partie des membres de France renouvelables, trois moulins ont bénéficié d'une rénovation. Cette synergie entre anciennes et nouvelles énergies souligne le rôle positif que peuvent jouer les énergies renouvelables en faveur de la préservation du patrimoine. Ainsi, l'appropriation des projets d'énergies renouvelables peut être renforcée. C'est pourquoi un panneau d'information a été installé à côté des moulins pour informer les habitants que les travaux de rénovation ont été financés en partie par la filière éolienne. Cette énergie renouvelable fait désormais partie de son identité, comme en témoigne la présence d'éoliennes sur le panneau présentant la Beauce sur l'autoroute A10, au côté d'un moulin beauceron.



Articuler les enjeux patrimoniaux et les énergies renouvelables dans les territoires

En France, la planification des énergies renouvelables se décline à différentes échelles.

Malgré l'existence de divers outils pour l'améliorer, cette planification manque de clarté dans l'articulation entre ces échelles, et de lien avec les enjeux spatiaux et sensibles.

Quelles échelles pour penser patrimoine et énergies renouvelables ?

En France, la planification du développement des énergies renouvelables se concentre principalement sur des objectifs chiffrés à l'échelle nationale (dans la SFEC, la SNBC et la PPE¹ notamment) et régionale (SRADDET). Elle manque cependant d'une dimension spatiale. Si les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAE nR), issues de la loi APER, sont « *un début de planification ou en tout cas d'organisation* » (pour reprendre les mots d'un des acteurs du patrimoine et du paysage interrogés), la non-territorialisation des objectifs de production a pu nourrir des craintes. En l'absence d'ordres de grandeur permettant d'identifier le mix énergétique à développer et l'emprise au sol nécessaire pour le faire, certains territoires ont ressenti le besoin de restreindre le développement des énergies renouvelables, par peur d'un développement trop intense de solaire au sol ou d'éolien sans cohérence avec le projet du territoire. Ce manque de planification spatiale bloque l'articulation du développement des énergies renouvelables avec les enjeux paysagers et patrimoniaux des territoires. Ainsi, les PCAET et SCoT sont aujourd'hui rarement utilisés à cet effet.

Mieux prendre en compte le patrimoine dans la planification énergétique

Pour rendre le développement plus serein et vérifier que les cadres du patrimoine, du paysage ou d'autres enjeux n'empêchent pas l'atteinte des objectifs, il serait utile d'avoir des ordres de grandeur, à l'échelle d'un territoire, des contributions des différentes filières d'énergies renouvelables et des typologies de foncier à utiliser. Aujourd'hui, les ZAE nR sont une forme optionnelle de planification spatiale du développement des énergies renouvelables. Déployées de façon assez inégale² en fonction des territoires, en partant de l'échelle communale qui n'est pas la plus pertinente, car trop petite, pour réfléchir à un mix énergétique, elles n'intègrent pas toujours les enjeux paysagers et patrimoniaux (ou alors en écartant simplement les secteurs protégés des zonages). La plupart du temps, les acteurs du patrimoine n'ont pas été consultés dans le cadre de cet exercice. Malgré le nouveau rôle donné aux Comités régionaux de l'énergie (CRE) pour comptabiliser les potentiels liés aux énergies renouvelables et vérifier l'atteinte des objectifs de production régionaux, un ou plusieurs maillons d'articulation semblent manquants. Cela empêche de questionner la contribution des différents territoires à l'atteinte des objectifs, et donc de travailler sereinement à l'articulation des énergies renouvelables avec le patrimoine et le paysage. En effet, impossible de réfléchir à cette articulation à l'échelle territoriale sans avoir acté du développement de ces filières d'énergies renouvelables. Ce travail à l'échelle locale pourrait s'articuler avec une vision plus claire de l'État. Des lignes directrices (par exemple, sur le développement des différentes énergies renouvelables en secteurs protégés) et des clés aux territoires pour prendre des décisions éclairées (par exemple, sur l'emprise au sol de chaque filière) au regard de leur contexte et de leurs enjeux spécifiques seraient utiles.

Zoom sur

Le parc naturel régional, une bonne échelle pour articuler paysage et énergie

L'exemple du référentiel de gestion des énergies renouvelables dans les paysages des Baronnies provençales

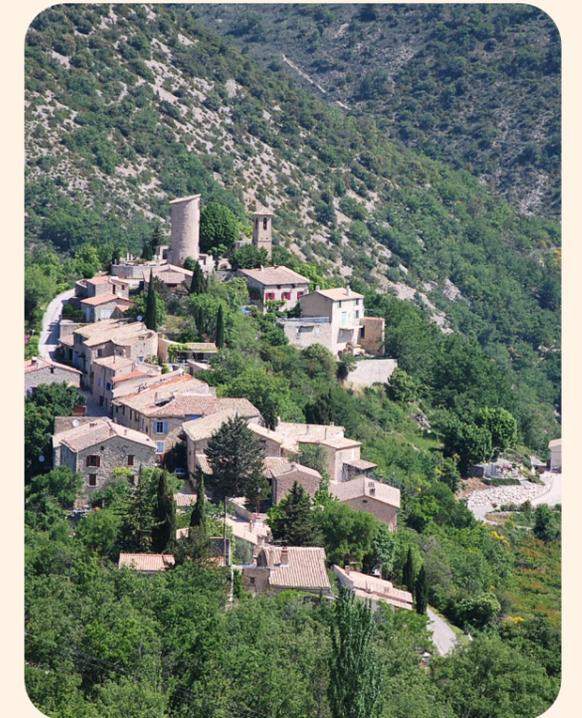
Le parc naturel régional (ci-après désigné comme « le Parc ») des Baronnies provençales abrite des paysages variés qui constituent son identité et son patrimoine. Le Parc a décidé de travailler sur le développement des énergies renouvelables en élaborant un référentiel, après avoir fait le constat que, contrairement aux enjeux environnementaux et agricoles, les enjeux paysagers étaient peu voire pas documentés et cadrés, notamment concernant les installations d'énergies renouvelables. Or le Parc est depuis quelques années de plus en plus sollicité pour émettre des avis sur le développement des énergies renouvelables, en tant que personne publique associée notamment (sollicitations des services de l'État). Par ailleurs, beaucoup d'élus des communes du Parc se sentent démunis et pas assez outillés pour prendre des décisions sur les projets d'énergies renouvelables.

L'objectif du référentiel était donc d'outiller le Parc lui-même, mais aussi les communes qui instruisent des documents d'urbanisme.

Pour cela, le Parc a été accompagné par le bureau d'études Territoires & Paysages. Après avoir effectué un travail d'état des lieux permettant de caractériser les différentes typologies de paysages, sa mission a consisté en l'élaboration de livrets pédagogiques et de grilles d'analyse à destination des élus communaux et du Parc, permettant d'aborder l'intégration paysagère des installations d'énergies renouvelables à travers deux approches :

- L'une en réaction à un projet déjà entrepris, pour accompagner son développement et son articulation avec les paysages.
- L'autre plus en amont, afin d'identifier les enjeux paysagers à avoir en tête pour penser le développement des énergies renouvelables dans son territoire.

Du fait de leur fonctionnement et de leurs modalités souples d'intervention, qui permettent de faire de la pédagogie, les parcs naturels régionaux sont très bien placés pour s'emparer du sujet du paysage.



Le référentiel se concentre sur les filières d'énergies renouvelables pour lesquelles il existe un potentiel notable dans le territoire du PNR, et qui présentent des enjeux paysagers spécifiques liés à leur forme : l'éolien et le solaire au sol et en toiture.

Les chaufferies bois ne sont pas considérées dans ce travail, car les enjeux paysagers associés ne sont pas différents de ceux d'un autre bâtiment. Par ailleurs, l'objectif de la démarche, qui n'est pas opposable, est bien de donner des clés aux acteurs du territoire. Les recommandations sont donc assez générales, sans hiérarchie de valeurs entre les différents secteurs, et ne sont par exemple pas liées aux différents systèmes de protection (alors qu'une part notable du territoire et notamment des villages sont dans des périmètres d'abords de monuments historiques), car le PNR n'a pas la main dessus. L'un des enjeux de la démarche était de ne pas simplifier à outrance les recommandations émises, pour traiter le sujet dans toute sa complexité, tout en construisant un outil facilement appropriable et utilisable.

Le PNR va également réaliser un plan de paysage, qui sera nourri par les travaux réalisés dans le cadre du référentiel. Il faut désormais faire vivre ce référentiel en le faisant connaître aux élus communaux et intercommunaux, pour qu'il s'articule avec les documents de planification ou soit utilisé par les communes qui instruisent des autorisations d'urbanisme.

Zoom sur

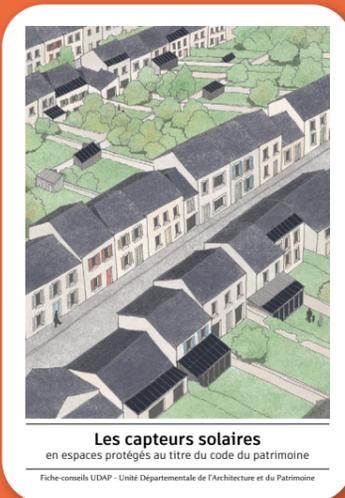
L'intégration des panneaux solaires en Provence-Alpes-Côte d'Azur

En région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, la DREAL se mobilise pour territorialiser les doctrines nationales concernant le développement du solaire en secteurs protégés et faciliter le dialogue entre acteurs : « Si on écarte tous les sites protégés au titre du patrimoine ou du paysage pour développer les énergies renouvelables, cela semble difficile d'atteindre les objectifs de transition énergétique, il est préférable d'étudier les projets au cas par cas, car des solutions existent. » (DREAL)

Le territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur accueille de nombreux panneaux solaires, mais davantage encore sont nécessaires pour atteindre les objectifs de transition énergétique, y compris en secteur protégé où se trouvent 20 % de la surface des toitures de bâtiments du territoire régional. Les services déconcentrés de l'État ont mené plusieurs actions pour concilier le développement des énergies renouvelables et la préservation du patrimoine, sensibiliser les acteurs de l'énergie aux enjeux patrimoniaux et les acteurs du patrimoine aux enjeux énergétiques, et montrer qu'installer des panneaux solaires en secteur protégé est possible.

Tout d'abord, la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la Direction régionale de l'architecture et de la culture (DRAC) ont publié en 2024 un guide régional pour l'intégration des panneaux solaires³, inspiré du guide national publié par les ministères de la Culture et de la Transition écologique⁴.

La DREAL coordonne une initiative interministérielle pour le développement d'installation de panneaux photovoltaïques sur des toitures et parkings de



11 sites faisant partie du patrimoine de l'État. Les travaux des premiers sites doivent commencer en 2025. Sur les 11 sites, six se trouvent dans un périmètre de protection du patrimoine, cependant il a été possible d'obtenir les autorisations d'urbanisme en tenant compte des préconisations de l'ABF et en adaptant les installations.

Par ailleurs, depuis la rédaction du guide régional sur les panneaux solaires, le dialogue continue entre les acteurs de l'énergie et du patrimoine : depuis un an, le service énergie-logement ainsi que l'inspection des sites de la DREAL, les ABF et la DRAC travaillent ensemble sur de grands projets d'installation d'énergies renouvelables. Une instance de dialogue a été créée et se réunit pour trouver des solutions lorsque les enjeux patrimoniaux empêchent l'émergence d'un projet. C'est le service énergie-logement de la DREAL qui coordonne et participe avec la DRAC à ce dialogue, d'une part parce qu'il n'est pas en charge de l'instruction des projets, et d'autre part parce que l'échelon régional est synonyme d'une compréhension plus large des enjeux régionaux et de moyens plus importants. Ainsi, il se positionne comme un acteur de confiance qui permet la réussite de l'intégration des projets d'énergies renouvelables.

Des démarches pertinentes et nécessaires

Les acteurs interrogés dans le cadre de l'étude considèrent ce type de démarches à l'échelle d'un territoire particulièrement pertinent et nécessaire. Subsiste la question de l'échelle la plus pertinente pour réaliser l'exercice. Une échelle intermédiaire, intercommunale ou supracommunale, permettant de mutualiser les travaux tout en ayant une vision assez fine du territoire, semble plus adaptée que l'échelle communale pour déterminer les ZAE nR.

Mais qui a la légitimité pour porter de telles démarches ? Quels sont les moyens pour identifier les enjeux paysagers et patrimoniaux ? Comment outiller les acteurs impliqués dans la chaîne d'intervention des projets d'énergies renouvelables ?

Des travaux réalisés à l'échelle des départements ou des régions (portés par les DDT ou DREAL notamment), de SCoT, ou encore de PNR ou de Grands Sites de France existent, notamment parce que ces échelles permettent de mutualiser des moyens. Les retours d'expérience montrent que les démarches varient selon les compétences

des acteurs qui s'en emparent. Pour être optimales, les actions menées par les différents échelons doivent être différenciées et complémentaires. Des éléments peuvent être utiles : orientation chiffrée, grandes lignes d'objectifs de préservation paysagère à l'échelle des régions, ou encore définition d'une doctrine adaptée aux contextes locaux à l'échelle des départements, corrélée à des accompagnements *ad hoc* (mise à disposition d'ingénierie, outil de définition ou d'instruction de projet, etc.). Cette étude montre aussi l'importance de l'intégration des UDAP à la réflexion, et ce dès le départ. Cela permettra d'aboutir collectivement à une règle qui les engagerait moralement à une échelle supracommunale.

Aborder les enjeux patrimoniaux sous un autre angle

Ces démarches peuvent être l'occasion d'aborder la question des enjeux patrimoniaux avec un angle différent de celui des systèmes de protection, et de s'interroger sur ce qui a de la valeur et du sens dans les paysages afin de déterminer « les bons endroits, les bonnes filières et les bonnes formes », comme le dit un acteur du patrimoine et du paysage, pour le développement des énergies renouvelables au sein du territoire. À l'échelle intercommunale ou supracommunale, un important travail reste à mener pour que les territoires acceptent de remplacer des cartes de protection (qui spatialisent des zonages d'interdiction) par des cartes de projet (qui spatialisent le développement du mix énergétique).

Mobiliser les outils les plus pertinents

Pour articuler les enjeux de développement des énergies renouvelables avec ceux patrimoniaux ou paysagers, plusieurs outils existent, en lien ou non avec une démarche plus générale articulant les échelles et déclinant le mix énergétique.

Les outils réglementaires :

• **Les outils de gestion des secteurs protégés** (par exemple, les règlements de secteurs patrimoniaux remarquables ou les aires d'influence paysagère). Ils peuvent inclure des exigences ou recommandations concernant le développement des énergies renouvelables. L'évolution de ces outils et règlements, pour prendre en compte le développement des énergies renouvelables, est un enjeu. Ils sont en cours de modification dans certains territoires, notamment à la suite de l'instruction interministérielle de 2022 et du fait de travaux méthodologiques de déclinaison de cette instruction à l'initiative de l'UDAP ou des DRAC, en lien avec les DREAL dans plusieurs régions (par exemple, Nouvelle-Aquitaine et PACA). Cette prise en compte n'est pas systématique. La connaissance produite par ces outils peut être une ressource utilisable par les acteurs du territoire en dehors des secteurs protégés, par exemple sur les questions de typologies de bâti ou de paysages du territoire.

• **L'étude d'impact**, à l'échelle d'un projet d'énergies renouvelables, est obligatoire au-dessus d'une certaine taille et/ou puissance installée. C'est l'outil réglementaire qui encadre le sujet de l'intégration paysagère des installations d'énergies renouvelables. Cet outil est vivement critiqué par les acteurs du patrimoine et professionnels du paysage ayant contribué à cette étude :

– Le mot « impact » est jugé problématique et symptomatique d'une méthodologie, celle de la démarche éviter-réduire-compenser, pensée avant tout pour le volet environnemental de l'étude d'impact et qui incite à traiter l'enjeu paysager de façon parcellaire et réductrice.

– Le volet paysager de l'étude d'impact n'est pas toujours réalisé par des paysagistes de métier, et les recommandations émises peuvent être écartées par les développeurs.



Certains acteurs plébiscitent des outils excluant toute approche sensible, qui à force de simplification deviennent simplistes, comme des abaques donnant un nombre d'éoliennes au mètre carré acceptable. C'est aberrant !

Un acteur du patrimoine et du paysage



Le paysage n'est pas un décor à planter, il n'est pas à cantonner à l'aval de l'aménagement du territoire.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Zoom sur

Retour d'expérience du SCoT Vosges centrales

« Oui aux énergies renouvelables, mais pas n'importe où et pas n'importe comment. » Une élue du SCoT

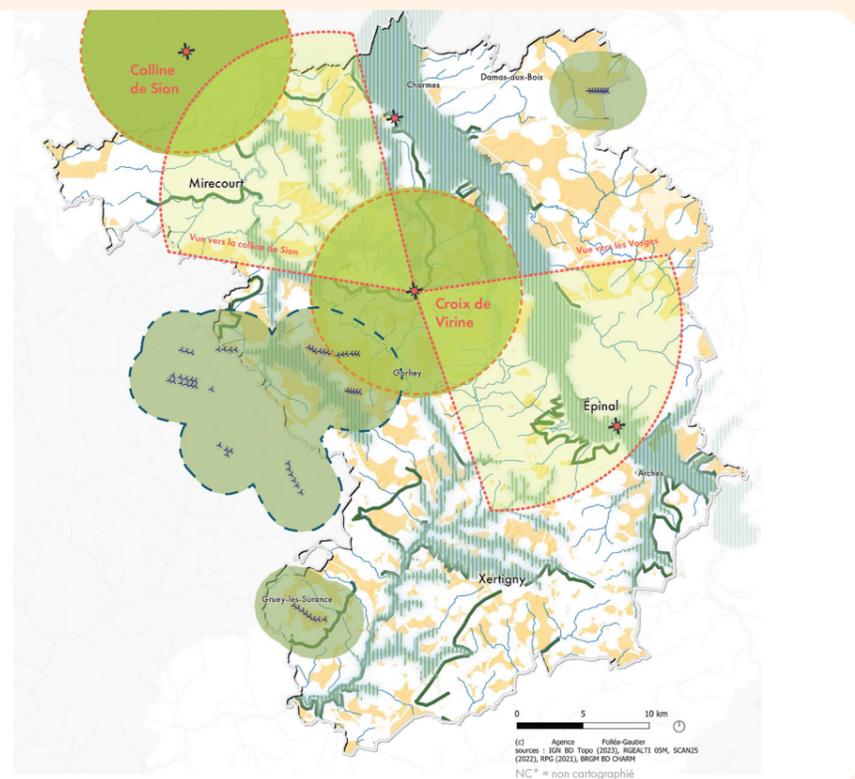
Le territoire du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Vosges centrales (154 communes) est engagé dans la transition énergétique depuis de nombreuses années : un plan climat a été élaboré en 2020, le territoire fait partie du réseau Territoire à énergie positive depuis 2015 et il est labellisé « Territoire engagé pour la transition écologique ».

Le territoire cherchait une solution pour résoudre la question de l'appropriation des projets d'énergies renouvelables, parfois difficile, et intensifier le développement des énergies renouvelables en le conciliant avec les enjeux de biodiversité et de paysage.

Il a donc choisi de se doter d'un plan de paysage transition énergétique, finalisé fin 2024, et s'est fait accompagner dans cette démarche par le groupement Folléa-Gautier/Omnibus/Virage énergie. Il contient notamment un atlas des paysages et deux cartes de sensibilité concernant l'éolien et les autres énergies renouvelables. Les cartes de scénarios et d'objectifs nourriront la révision du SCoT et du PCAET, programmée

pour 2026. La concertation est au cœur de la démarche du plan de paysage : une quinzaine d'ateliers réunissant élus locaux, services de l'État et acteurs du patrimoine ont été organisés.

Le plan de paysage prévoit les moyens pour faciliter son appropriation et sa mise en œuvre. Il a déjà permis l'élaboration d'un guide de recommandations à destination des élus communaux (pour chaque type d'EnR) et fera l'objet d'une présentation et d'une animation sur le terrain en 2025. Enfin, dans le cas où des projets d'EnR ou des zones d'accélération des énergies renouvelables seraient identifiés dans les secteurs les plus sensibles pour le paysage, une aide de paysagiste concepteur sera mobilisée et mise à disposition gratuitement pour prendre en compte ces sensibilités et permettre une bonne inscription des installations de production d'énergies renouvelables.



Carte des sensibilités paysagères aux énergies renouvelables (hors éoliens) sur le territoire des Vosges centrales – Agence Folléa-Gautier

Outils utilisés sur la base du volontariat :

• **Les plans de paysage** à l'échelle du territoire semblent faire l'unanimité parmi les acteurs associés à l'étude. Ils sont vus comme un outil de planification mais aussi de dialogue et de pédagogie, qui permet de faire naître un projet de territoire dont les énergies renouvelables font partie. Ils favorisent aussi un travail sur le mix énergétique dans son ensemble. Néanmoins, la démarche est coûteuse pour les collectivités, notamment parce qu'elle nécessite la mobilisation de plusieurs compétences (paysagères, énergétiques et de concertation) pour atteindre un équilibre. Les collectivités qui s'en saisissent sont donc la plupart du temps bien avancées sur le sujet. Même si un appel à manifestation d'intérêt annuel du ministère de la Transition écologique et de l'ADEME⁵ a permis l'émergence de plusieurs plans de paysage transition énergétique ces dernières années (47 lauréats depuis 2019), l'ambition et les moyens mobilisés ne sont pas toujours suffisants pour produire une dynamique territoriale dans la durée, et l'outil est encore loin d'être démocratisé.

• **Les outils cartographiques**, jugés nécessaires et utiles par la plupart des professionnels du patrimoine, du paysage et de l'énergie interrogés, soulèvent quelques points de vigilance. Les zonages doivent être assez fins, dans leur périmètre et dans leur nature (c'est-à-dire ne pas avoir une approche binaire autorisant ou excluant les énergies renouvelables). Ils doivent être accompagnés de recommandations permettant de traiter l'intégration patrimoniale et paysagère dans sa complexité (par exemple, sur le choix de la parcelle, la composition du parc, son interaction avec l'environnement, les principes d'insertion du PV selon le contexte patrimonial...), et non avec une approche simpliste (planter des haies pour cacher un parc solaire).

Ces diverses démarches, qui permettent d'outiller les territoires ainsi que les acteurs des énergies et du patrimoine, sont néanmoins porteuses d'une contradiction : face à l'urgence écologique et au retard déjà accumulé concernant le développement des énergies renouvelables, le temps long du débat paysager et l'acculturation aux enjeux de l'intégration en contexte patrimonial, nécessaires pour construire un projet de territoire, peuvent décourager. Par ailleurs, les avis divergent concernant le niveau d'opposabilité et de planification souhaitable sur cette question de l'articulation des enjeux patrimoniaux et énergétiques, dans un contexte réglementaire qui manque déjà de stabilité, et sur un sujet qui relève du sensible. Une des solutions pourrait ainsi être d'intégrer ces démarches aux documents de planification, par exemple en réalisant un plan de paysage transition énergétique dans le cadre du SCoT ou du PCAET, ou en faisant un SCoT valant PCAET par une approche paysagère et patrimoniale. Dans ce contexte d'urgence climatique et au regard des moyens humains des UDAP, afin de réussir la mise en œuvre de tels outils partagés, une des solutions pourrait être qu'un référent énergies renouvelables, formé en matière de transition énergétique et environnementale, soit recruté au sein de chaque UDAP. C'est d'ailleurs une proposition du Sénat dans son rapport d'information du 25 septembre 2024⁶.

Lorsque ces démarches n'existent pas, un autre risque est le manque de visibilité induit pour les porteurs de projets, du fait d'un déficit de coordination entre les échelles et les acteurs. Les porteurs de projets peuvent aussi avoir du mal à naviguer entre une multitude de documents, outils, chartes, guides, qui approchent le sujet de manière plus ou moins pertinente, avec des niveaux d'opposabilité variés. Cette difficile articulation est par ailleurs renforcée par la complexité de la chaîne d'intervention des acteurs sur ce sujet de l'inscription patrimoniale et paysagère des énergies renouvelables.

Sources :

1. SFEC : Stratégie française pour l'énergie et le climat; SNBC : Stratégie nationale bas carbone; PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie.
2. Lors de la rédaction de cette étude, un tiers des communes ont renseigné des ZAEEn, selon le Cerema.
3. <https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/integration-architecturale-de-pv-en-secteur-a15715.html>
4. <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/monuments-sites/ressources/Les-guides-guides-techniques-fascicules-et-manuels/Guide-de-l'insertion-architecturale-et-paysagere-des-panneaux-solaires>
5. L'apport de l'ADEME permet de financer l'élaboration de ces études ainsi que les postes de chargés de mission dédiés au sein du territoire.
6. <https://www.senat.fr/rap/r23-780-1/r23-780-11.pdf>

Une chaîne d'intervention complexe manquant de clarté et d'agilité

Ambitions volontaires et obligations réglementaires sur les enjeux croisés des énergies renouvelables et du patrimoine : les situations sur les territoires sont très variées et aujourd'hui peu satisfaisantes.

Un cadre plus clair définissant les légitimités et responsabilités de chaque acteur (et notamment des élus locaux) est nécessaire pour harmoniser la mise en œuvre des politiques publiques de déploiement d'énergies renouvelables et d'entretien du patrimoine sur les territoires. Il nécessitera des moyens humains associés et plus d'espaces de dialogue entre acteurs.

Dépasser les rapports de force et les jeux politiques

La planification du développement des énergies renouvelables, et en particulier son articulation avec les enjeux paysagers et patrimoniaux des territoires, est fortement politisée. C'est vrai à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Certains territoires font des énergies renouvelables un marqueur territorial, signe d'une politique de transition ambitieuse, comme les TEPOS¹. Dans d'autres territoires, le sujet est si sensible que les acteurs l'évitent et « se renvoient la patate chaude », selon les dires d'un acteur du patrimoine et du paysage interrogé dans le cadre de cette étude. En effet, le fait de travailler et de se prononcer sur la question du développement des énergies renouvelables, en secteurs protégés ou non, est perçu comme un risque politique que certains préfèrent ne pas prendre. Les acteurs amenés à intervenir dans le cadre d'un projet d'énergies renouvelables ont par ailleurs des pouvoirs variés, en particulier concernant les sujets paysagers et patrimoniaux : services instructeurs, inspecteurs de sites ou architectes des Bâtiments de France émettant des avis simples ou conformes, associations, commissions... Cela peut parfois donner lieu à des formes de rapports de force et à des jeux d'influence.

Les rôles des préfets

Le rôle du préfet, qui est décisionnaire pour les projets de grande ampleur, peut paraître particulier à certains acteurs : « Les préfets peuvent faire fi de toutes les discussions et travaux amonts lors de l'instruction des projets. C'est dommageable », déplore un acteur du patrimoine et du paysage. Ils peuvent également être contraints par des objectifs contradictoires, étant donné que les services de l'État en région portent à la fois les politiques publiques de préservation du patrimoine et celles de développement des énergies renouvelables. Après l'intervention de différents acteurs et l'émission de leurs avis, le préfet représente « l'État qui parle d'une seule voix ». Mais certains acteurs soulignent que les préfets ne sont experts ni des énergies, ni du patrimoine ou du paysage : ce ne sont que des sujets parmi de nombreux autres sur lesquels ils sont amenés à se prononcer. Les décisions prises peuvent donc être plutôt de l'ordre politique que technique, notamment pour les projets qui « font du bruit ». La position des élus locaux quant à la réalisation du projet – et le poids de ces élus – peut aussi avoir une influence sur la position qu'adoptera le préfet. Certains professionnels du patrimoine chargés de l'instruction des projets peuvent ainsi être soumis à pression via les préfets,



On ne laisse pas le pouvoir aux élus des territoires de faire des arbitrages entre énergie, préservation du patrimoine et d'éventuels autres enjeux.

Un acteur de l'énergie



On ne peut pas demander aux développeurs de faire le travail des élus. Si des projets de mauvaise qualité ont pu voir le jour, c'est avant tout parce que le cadre [en matière de réglementation et de planification] le permettait.

Un acteur du patrimoine et du paysage

notamment les architectes des Bâtiments de France, en cas d'avis conforme. Les avis émis par les inspecteurs de sites dans leur périmètre d'intervention seraient, eux, moins exposés dans la mesure où celui-ci n'est pas le seul avis déterminant.

Des rapports de force entre acteurs

De leur côté, certains porteurs de projets d'énergies renouvelables, mais aussi certains acteurs du patrimoine et du paysage, considèrent que les professionnels du patrimoine amenés à se prononcer sur un projet ont un pouvoir très important. En réaction, des acteurs territoriaux expliquent avoir développé des stratégies pour peser dans ce rapport de force : un territoire en Bourgogne-Franche-Comté a attaqué en justice l'avis de l'architecte des Bâtiments de France; un autre en Alsace a déposé à de multiples reprises le même projet en espérant tomber sur un autre professionnel de l'UDAP et obtenir un avis favorable; un autre encore en Occitanie a submergé les instructeurs de demandes simultanées dans l'idée que cela lui permettrait d'ouvrir les négociations.

Ces pratiques, qui ne sont pas généralisées mais frappent l'imaginaire collectif, ne contribuent pas à la mise en place du dialogue serein et constructif que les membres du comité de rédaction appellent de leurs vœux.

Par ailleurs, plusieurs acteurs interrogés, du patrimoine et du paysage comme de l'énergie, déplorent le fait que les élus locaux soient dépossédés de ces sujets, outre le poids politique qu'ils peuvent avoir, comme évoqué précédemment. Cela pose ainsi la question suivante : qui est légitime pour prendre des décisions sur l'articulation des enjeux paysagers, patrimoniaux et énergétiques ? Les positions des acteurs interrogés sont variées. Comme le



Il y a une réduction de l'angle de vue qui fait que l'on se prononce sur un projet pour lequel nous n'avons pas tous les tenants et aboutissants, ce qui peut donner lieu à des avis un peu rigides et fermés. Cette pratique minimale que permet la réglementation n'est pas forcément garante de qualité.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Zoom sur

Borex: l'internalisation de la compétence paysage comme outil d'aide à la décision

Le producteur d'énergie renouvelable Borex prend en considération les enjeux paysagers dès l'amont des projets, et ce depuis longtemps. L'objectif est notamment de développer des projets de qualité, car les développeurs sont les premiers à pâtir d'une image détériorée de la filière causée par des projets mal intégrés au paysage. Cela se traduit notamment par la présence d'une équipe dédiée au sujet.

Le fait d'avoir la compétence en interne permet de se questionner sur le paysage très tôt, dès les premières étapes d'un projet. L'équipe de développement des projets est ainsi régulièrement sensibilisée aux enjeux paysagers aux différentes échelles, allant de la zone d'implantation aux détails d'aménagement permettant d'intégrer au mieux le projet. Dès sa genèse, le projet

est ainsi passé au crible d'une grille d'analyse, sans attendre l'étude d'impact. Cela permet d'identifier les premiers enjeux en matière de qualité paysagère, de visibilité, de cadre de vie, de patrimoine ou de concertation.

Ces réflexions à l'amont permettent tout d'abord d'évaluer ou non la poursuite du projet, en prenant également en considération d'autres enjeux (biodiversité, capacité de production et de raccordement...). Si le risque lié aux enjeux patrimoniaux et paysagers est jugé trop important, le projet peut ne pas être généré. Si le projet est poursuivi, les sensibilités identifiées permettent d'ores et déjà de réfléchir à des solutions pour les prendre en compte et favoriser l'intégration paysagère des installations. Cela peut, par exemple, passer par une adaptation du contour de la zone d'implantation, une réflexion sur le gabarit des installations, ou une mutualisation des usages du projet (en intégrant des éléments à visée pédagogique) pour que ce dernier ne soit pas perçu comme une installation purement industrielle.

Borex a également été partenaire de la Chaire Paysage et énergie de l'École nationale supérieure de paysage pendant trois ans, et fait encore appel à ses compétences pour former au paysage ses équipes internes.



Dans les secteurs sensibles en général (dont les secteurs protégés), ce sont les collectivités qui doivent être moteurs, voire l'État si celles-ci sont trop peu actives.

Un acteur du patrimoine et du paysage



Les pôles départementaux des énergies renouvelables sont des espaces de discussion pertinents, car assez ouverts et interministériels. Mais les moyens humains et la qualité des échanges varient en fonction des départements.

Un autre acteur du patrimoine et du paysage

paysage et le patrimoine sont des biens communs, certains estiment que tout le monde devrait s'en saisir, y compris des développeurs qui peuvent ouvrir des réflexions au-delà de leur emprise d'intervention. D'autres considèrent que les décisions doivent se baser sur des échanges techniques entre professionnels du paysage, du patrimoine et des énergies renouvelables. D'autres encore voient les élus comme moteurs et décisionnaires sur ces sujets. Le fait de favoriser la coconstruction, entre élus, professionnels du patrimoine, de l'énergie, du paysage, et habitants, semble en tout cas faire consensus, pour permettre de dépasser des postures de principe. Néanmoins, cela nécessite des moyens humains, financiers, et de la volonté politique pour porter une telle démarche.

Comprendre le positionnement délicat des développeurs et les accompagner

Au sein de cette chaîne d'intervention, les développeurs jouent un rôle primordial pour déployer des projets de qualité. Différentes postures sont observées sur le sujet au sein de la profession. Certaines sont peu vertueuses, comme inclure les habitants d'un territoire le plus tard possible dans les étapes du projet pour « éviter les ennuis ». *A contrario*, de bonnes pratiques émergent et vont bien au-delà des études d'impact réglementaires. Il faut les encourager et les renforcer. Les projets portés par les développeurs sont parfois un moyen de lancer un dialogue plus large avec des acteurs du territoire (collectivités, associations, ABF, inspecteurs de sites...), grâce à une visite de terrain par exemple, ou de participer à la mise en valeur du patrimoine local, comme la rénovation des moulins de Beauce².

Porter la planification : le rôle des collectivités

Les pratiques vertueuses des développeurs peuvent faire avancer la question de l'inscription patrimoniale et paysagère des énergies renouvelables, mais leur rôle n'est pas de porter une réflexion en matière de planification. C'est bien aux collectivités de s'emparer du sujet pour faire des choix politiques en connaissance de cause, à l'échelle du territoire. Les disparités territoriales en matière de planification énergétique, de doctrines et de processus d'instruction des projets en secteurs protégés rendent difficile le positionnement des développeurs. Ils ont en effet du mal à saisir le cadre dans lequel ils doivent s'inscrire. Des stratégies plus ou moins conscientes d'évitement et d'autocensure sont parfois mises en place pour éviter les secteurs protégés. Les retours d'expérience montrent que, pour favoriser les projets de qualité et la prise en compte dès l'amont des préconisations spécifiques du territoire, il y a besoin d'éléments de communication clarifiant les acteurs à solliciter au sein du territoire au-delà du réglementaire, les doctrines existantes à considérer, et les procédures associées.

Instaurer un dialogue entre acteurs : une bonne pratique pas toujours simple à mettre en œuvre

La nécessité de dialoguer entre acteurs du patrimoine, du paysage et des énergies renouvelables afin de développer des projets de qualité fait consensus parmi les acteurs impliqués dans cette étude. En effet, l'expérience montre que les rencontres et les échanges permettent souvent de dépasser les *a priori* et de coconstruire une solution qui convient aux différentes parties prenantes. Pour que ce dialogue soit constructif, il faut réunir plusieurs conditions.

Créer le dialogue

La première condition est celle du « bon moment » pour échanger. La plupart des acteurs interrogés dans le cadre de cette étude partagent l'idée que si l'on se limite strictement aux processus réglementaires, les premiers échanges

avec des acteurs du patrimoine ou du paysage arrivent trop tard, lors de l'instruction des projets. Or, à cette étape du projet, beaucoup de décisions ont déjà été prises, ce qui rend la marge de manœuvre assez réduite et empêche souvent de faire des modifications structurantes permettant de considérer les enjeux paysagers et patrimoniaux dans toute leur complexité si cela n'a pas été fait dès l'amont, par exemple lors du choix du site d'implantation. Cela explique notamment que les échanges paraissent parfois houleux, ou que les recommandations émises semblent inadaptées.

La plupart des acteurs du patrimoine et du paysage aimeraient donc dans l'idéal être sollicités au stade de l'émergence du projet, pour participer réellement à sa définition. Ils pourraient apporter des réponses à des questions comme :

- « La technologie envisagée est-elle la plus adaptée pour cette parcelle ? »
- « Est-ce que l'endroit choisi est le plus pertinent ? »
- « Comment dimensionne-t-on et construit-on la forme du projet pour qu'il s'intègre harmonieusement dans le paysage ? »

L'objectif est de ne pas être contraints de limiter les recommandations à des ajustements *a posteriori* (plantations de haie ou installation de palissades pour dissimuler un parc solaire, par exemple). Il en est de même pour les porteurs de projets, qui pourraient gagner du temps s'ils connaissaient en amont les exigences des architectes des Bâtiments de France pour du solaire en toiture, par exemple.

Se donner les moyens de réussir

Ce dialogue pose néanmoins la fâcheuse question du temps que les différents acteurs peuvent y consacrer, et donc celle des moyens humains. Dans les conditions actuelles, il n'est pas réaliste d'envisager que les acteurs du patrimoine et du paysage rencontrent individuellement chaque porteur de projets. Les paysagistes-conseils de l'État n'ont que deux jours par mois pour un périmètre d'action très large, que ce soit d'un point de vue géographique (le département) ou thématique (ils peuvent être sollicités pour tout projet susceptible de transformer le territoire). Les architectes des Bâtiments de France et inspecteurs de sites rencontrent également des problématiques de surcharge de travail, notamment administratif³. Il est donc souvent difficile de décrocher un rendez-vous pour échanger avec eux, notamment dans les 40 % de départements où il n'y en a qu'un.

Pour lever ce frein des moyens humains limités, la solution peut être de sortir de l'échelle des projets, pour mutualiser et avoir des espaces de dialogue permanents et réguliers. Ces espaces permettraient d'échanger sur les bonnes pratiques en amont des projets, mais aussi d'être des espaces de médiation en cas de recours à l'encontre d'avis émis par des acteurs du patrimoine et du paysage. Certaines instances existantes s'en approchent, comme les pôles départementaux des énergies renouvelables ou les commissions supérieures des sites, perspectives et paysages, qui peuvent réunir des élus, des professionnels du patrimoine et du paysage, les services de l'État... En l'état, cependant, ils présentent des limites et sont plutôt des espaces de validation ou de refus de projets que de dialogue.



Le pôle énergies renouvelables de la direction départementale des Territoires est une instance fondamentale mais qui a ses limites : cela permet aux services de l'État de faire des choix éclairés, mais les projets présentés sont souvent trop avancés pour aller plus loin que des ajustements à la marge.

Un acteur du patrimoine et du paysage

Sources :

1. <https://cler.org/association/nos-actions/tepos/>
2. Voir page 29
3. Comme l'explique le rapport de la mission d'information du Sénat sur les ABF, leur périmètre et leurs compétences.



De nouvelles perspectives pour construire le monde de demain

Les échanges avec le comité de rédaction et les travaux réalisés lors de cette étude ont permis de dégager plusieurs pistes de propositions. Leur objectif : améliorer le cadre existant et permettre une meilleure intégration patrimoniale et paysagère des énergies renouvelables.



Favoriser la montée en compétences de tous les acteurs pour avancer ensemble

Former réciproquement les deux mondes

Des actions de sensibilisation ou de formation existent déjà. Elles sont principalement à destination des élus locaux sur la question du paysage, ou des corps d'État (dont les architectes des Bâtiments de France) sur la transition énergétique. Sur la question du paysage, ces formations sont considérées par certains des acteurs interrogés comme trop superficielles. Celles à destination des corps d'État sont encore en cours de déploiement. Pour les acteurs du patrimoine, il paraît indispensable d'assurer une formation initiale de qualité sur ces enjeux énergétiques, car il y a une nécessité de faire évoluer les

référentiels dans les Écoles nationales supérieures d'Architecture (ENSA) et les écoles de paysage, et d'enrichir le programme à l'École de Chaillot. Il faut également une formation continue pour les professionnels concernés déjà en poste. Au-delà des ordres de grandeur de déploiement des énergies renouvelables pour l'atteinte des objectifs de la France, le partage des aspects techniques dimensionnant les installations d'énergies renouvelables permettrait de mieux équilibrer acceptabilité technique et acceptabilité patrimoniale. Pour les acteurs de l'énergie, porteurs de projets ou parties prenantes de la définition des stratégies territoriales, une formation à la prise en compte des enjeux patrimoniaux et à la démarche paysagère paraît tout aussi nécessaire, tant au sein des formations initiales qu'en formation continue. Cette formation réciproque permettrait de s'assurer de la bonne appréhension des enjeux par tous les acteurs. Elle permettrait aussi une montée en qualité des projets énergétiques en amont de l'instruction. Il serait même souhaitable de prévoir des formations mêlant les deux publics, acteurs des énergies renouvelables et acteurs du patrimoine et du paysage, pour une meilleure interconnaissance.

Mettre en réseau les parties prenantes pour mieux se comprendre et apprendre

Afin de rapprocher les acteurs des deux mondes et de mieux comprendre leurs enjeux et visions réciproques, la mise en place d'un réseau pourrait être envisagée. Ce réseau pourrait être un lieu de partage de ressources (outils et méthodes de sensibilisation reconnus par les professionnels), de tenue de coformations, d'organisation de voyages d'études mêlant les expertises et les points de vue.

Mettre en valeur la qualité des projets et les acteurs

Valoriser les projets de qualité et en permettre l'expérimentation pour faire évoluer les imaginaires

Même s'ils ne sont pas ceux qui font couler le plus d'encre, les projets de qualité existent. Il faut reprendre la main sur le narratif concernant l'intégration des énergies renouvelables en contexte patrimonial et au cœur de paysages harmonieux, en mettant en lumière les projets qui sont perçus positivement par les deux mondes. Ce narratif pourrait également intégrer une vision historique de la production d'énergie et des impacts de celle-ci dans les territoires, souvent oubliés avec le renouvellement des générations.

Il faudrait également favoriser d'autres modes de faire, afin de trouver les solutions les plus pertinentes au regard de chaque contexte. Pour cela, des moyens partagés en matière de recherche et développement (par le biais de partenariats entre monde du patrimoine et monde de l'énergie) ou la mise en place d'un cadre juridique permettant l'expérimentation sur ces enjeux croisés pourraient s'avérer utiles.



Permettre l'expérimentation : la projection spatiale de la transition énergétique par l'exposition « Énergies légères » (Raphaël Ménard, AREP)



Valoriser les acteurs derrière ces enjeux

Les acteurs du patrimoine, notamment les architectes des Bâtiments de France, et ceux de l'énergie, en particulier les développeurs, sont pointés du doigt et caricaturés, parfois en dehors de toute prise en compte du contexte dans lequel ils évoluent. Une campagne de portraits d'acteurs croisés des deux mondes pourrait permettre de retisser du lien, d'affirmer la volonté de pratiquer ensemble et d'agir en synergie. Rappeler les valeurs portées par ces différents professionnels, la vision qu'ils défendent, les difficultés auxquelles ils sont confrontés comme la réalité concrète de leur métier pourraient favoriser la compréhension réciproque. La mise en avant des dialogues existants entre ces acteurs, autour de projets spécifiques, pourrait aussi illustrer que le fait de travailler de manière constructive ensemble permet l'aboutissement de projets d'intérêt collectif.

Augmenter les moyens humains et financiers

Renforcer l'ingénierie à l'échelle locale et réaffirmer le rôle des services publics pour permettre l'émergence de projets de qualité

Le manque de moyens humains (en matière de temps ou de compétences) est un des freins principaux à l'inscription des énergies renouvelables en contexte patrimonial et au cœur des paysages. Dans l'idéal, il serait nécessaire de renforcer les moyens humains du côté des architectes des Bâtiments de France et des paysagistes-conseils de l'État en dégageant plus de temps pour conseiller les projets en amont. Il faut aussi développer l'ingénierie locale en capacité d'accompagner des projets d'énergies renouvelables, avec un prisme patrimoine. Par exemple, l'intégration dans les UDAP d'un agent dédié et formé aux enjeux énergétiques (qui prolonge la recommandation n° 24 du rapport d'information du Sénat : « Nommer un référent en matière de transition énergétique et environnementale au sein de chaque DRAC ») et la formation du réseau des Générateurs aux enjeux patrimoniaux et paysagers sont des pistes pertinentes. Les DRAC et DREAL pourraient également augmenter leurs moyens d'échange en vue de créer une plus grande fluidité sur les retours d'expérience sur les projets d'énergies renouvelables et les enjeux de méthodes de déploiement des projets.

Renforcer le soutien aux démarches de planification croisant ces enjeux

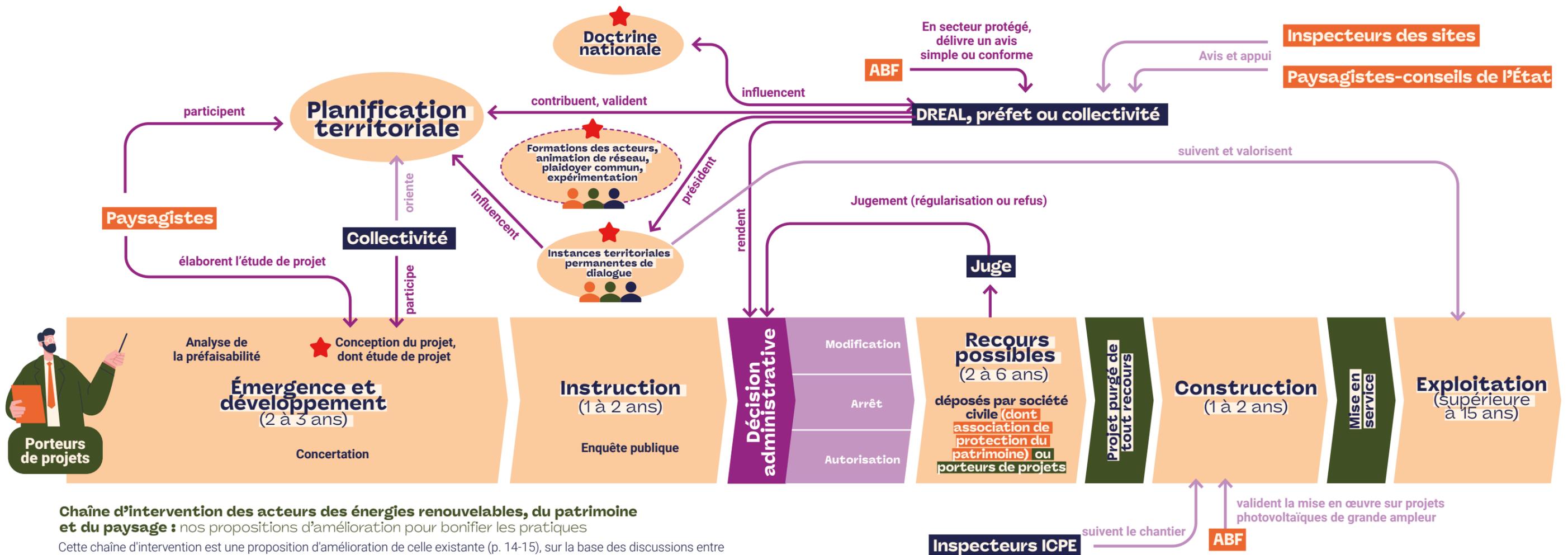
Si les plans de paysage transition énergétique ont été mis en avant par les acteurs de cette étude, les moyens dédiés à ceux-ci sont souvent insuffisants (et ce malgré le soutien du ministère de la Transition écologique et de l'ADEME). Il est nécessaire d'améliorer ces plans de paysage en permettant le réel croisement des compétences et la mise en réseau des expériences, et en prévoyant des moyens humains et financiers pour l'animation de la démarche et la mise en œuvre du plan d'actions¹. Ces plans de paysage transition énergétique doivent néanmoins rester une démarche volontaire et non obligatoire, notamment au regard du manque de moyens des collectivités, mais aussi du caractère même de la démarche paysagère qui doit relever du désir de qualité et non de la contrainte.

Il est également nécessaire de faire émerger, au sein des SCoT, des PCAET et des PLUi, des principes et des critères d'acceptabilité des énergies renouvelables, qui pourront être repris par les porteurs de projets et être exploitables dans les études d'impact.

Mettre en place un dispositif financier permettant la bonne inscription des énergies renouvelables dans le paysage

Les énergies renouvelables ne peuvent réussir leur inscription dans le paysage qu'en travaillant au-delà des emprises du projet : celles-ci sont limitées et les contraintes techniques y sont très fortes. Il faut donc mettre en place une démarche et un outil financier qui permettent d'intervenir aux environs du site du projet, en affectant une part de son coût (un pourcentage) à des actions hors emprises. Cette contribution à la qualité paysagère et patrimoniale du site et du territoire d'accueil faciliterait grandement à la fois la qualité d'inscription des énergies renouvelables et leur acceptabilité. Elle devrait se fonder sur une analyse du site et du projet, pour guider les choix des actions à entreprendre, y compris dans la relation au patrimoine culturel existant.





Chaîne d'intervention des acteurs des énergies renouvelables, du patrimoine et du paysage : nos propositions d'amélioration pour bonifier les pratiques

Cette chaîne d'intervention est une proposition d'amélioration de celle existante (p. 14-15), sur la base des discussions entre acteurs des énergies renouvelables, du patrimoine et du paysage. Elle permettrait de faciliter l'intégration des enjeux des différents acteurs pour mieux travailler ensemble.

LÉGENDE

- acteurs du paysage et du patrimoine**
- acteurs des énergies renouvelables**
- autres acteurs**
- Intervention possible mais pas systématique
- Intervention systématique
- Nouvel élément suite aux propositions**

Détails de l'intervention de chaque acteur par phase.

★ EN AMONT DES PROJETS Instances de consultation et de dialogue

(ex. : pôles départementaux des énergies renouvelables, CDNPS), pouvant intégrer différents acteurs du paysage et patrimoine et recevoir les porteurs de projets. Elles sont visibles et identifiées par les porteurs de projets,

qui peuvent les solliciter, notamment pour articuler différents enjeux. Une instance territoriale permanente de dialogue porte particulièrement les enjeux patrimoine, paysage et énergies renouvelables.

ÉMERGENCE ET DÉVELOPPEMENT Architectes des Bâtiments de France (ABF)

peuvent jouer un rôle de conseil en avant-projet, surtout pour les projets d'une certaine envergure ou à forts enjeux. ★ Ils ont les moyens humains pour se mobiliser lorsque c'est nécessaire, mais aussi participer à l'élaboration de doctrines locales qui peuvent outiller les porteurs de projets.

CAUE **ALEC** peuvent être des appuis ponctuels et partager des informations.

PNR **Grands Sites** veillent à la cohérence du projet d'EnR avec le projet de territoire qu'ils portent. Peuvent donner un avis consultatif lors de l'élaboration des zones d'accélération des énergies renouvelables.

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement

collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

•Études d'opportunité : identification des zones favorables, du potentiel d'énergies renouvelables et capacités de distribution et de raccordement à un réseau

•Premiers contacts porteurs de projets, élus, propriétaires fonciers

•Sécurisation du foncier

•Choix techniques et dimensionnement

★ ÉTUDE DE PROJET

Paysagistes

Lorsque le projet est concerné par l'étude de projet (éolien, photovoltaïque au sol > 250 kWc, hydro > 4,5 MW), ils interviennent pour le volet paysager. Ils peuvent être accompagnés par des professionnels du patrimoine si nécessaire.

★ L'étude se déroule assez tôt pour émettre des recommandations structurantes et permettant une réelle intégration paysagère et patrimoniale.

INSTRUCTION

DREAL, préfet ou collectivité
Les acteurs en charge de l'instruction

différent en fonction de la taille du projet, de la filière et du périmètre de protection. Ils peuvent dans certains cas demander des compléments concernant l'étude de projet, et/ou faire des demandes faisant évoluer le projet.

ABF, inspecteurs de sites et paysagistes-conseils de l'État

interviennent en appui aux services instructeurs.

ABF

rendent un avis conforme ou simple pour les secteurs protégés (voir tableau p22). Ils peuvent également être sollicités pour avis par les instructeurs pour les projets hors secteurs de protection mais présentant de forts enjeux.

Inspecteurs de sites

rendent un avis simple au préfet ou au ministre si le projet se trouve au sein d'un site classé ou en instance de classement.

Paysagistes-conseils de l'État

peuvent être sollicités pour avis pour des projets à forts enjeux.

Commissaires enquêteurs

réalisent l'enquête publique avec citoyens et collectivités.

RECOURS

Porteurs de projets

peuvent émettre un recours s'ils estiment que les avis émis sont abusifs.

Associations de protection du patrimoine

peuvent déposer un recours.

Juge

Décision finale concernant le projet s'il y a eu des recours.

CONSTRUCTION

ABF

peuvent valider certaines mises en œuvre pour les très grands projets photovoltaïques.

Inspecteurs ICPE

peuvent être impliqués dans le suivi de chantier.

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

- Génie civil
- Installation
- Contrôle de conformité

•Raccordement au réseau de distribution

EXPLOITATION ET MAINTENANCE

Suivi des sites et valorisation des projets réussis par l'instance de dialogue permanente.

Porteurs de projets d'énergies renouvelables (opérateurs, potentiellement collectivités et acteurs économiques/citoyens) :

- Production d'énergie
- Opérations de maintenance
- Suivis environnementaux
- Inspections régulières menées par l'administration

PLANIFICATION

★ **Les collectivités et services décentralisés de l'État** articulent les enjeux de préservation du patrimoine et de développement des énergies renouvelables en adéquation avec la doctrine de l'État : démarches de planification (PTE), préconisations systématiquement déclinées à l'échelle territoriale.

Modifier la gouvernance et les pratiques

Affirmer la position de l'État pour permettre la déclinaison de méthodologies locales

Renforcer la cohérence entre les différentes politiques publiques à l'échelle de l'État est indispensable, notamment celle du déploiement des énergies renouvelables, celle de la préservation du patrimoine et celle relative au paysage.

L'instruction interministérielle de 2022 est un premier pas, mais elle ne suffit pas, notamment car elle est loin de concerner l'ensemble des filières d'énergies renouvelables. Il est indispensable que le cadre national soit clair, pour que cela puisse fluidifier l'ensemble de la chaîne d'intervention des acteurs. Cela nécessite un travail interministériel plus poussé, permettant d'affirmer des orientations reflétant la cohérence des politiques publiques énergie et patrimoine, qui pourront ensuite être déclinées à l'échelle infranationale par des méthodologies locales.

Ces méthodologies, élaborées à l'échelle départementale ou régionale, devront être transparentes pour être appropriées par l'ensemble des acteurs et activement portées par les services de l'État, notamment les DREAL, DRAC ou UDAP. La question de l'évolution de la réglementation des secteurs protégés, au-delà du critère de visibilité, devra notamment être résolue dans ce cadre, pour favoriser des approches plus fines. Cette prescription prolonge en matière d'application la proposition n° 16 réalisée par le Sénat dans son rapport d'information concernant les architectes des Bâtiments de France² : « Développer des guides, cahiers des charges et doctrines nationales en matière patrimoniale. »

La question de la définition claire du chef de filât pour l'appui à la mise en œuvre au niveau local sur les enjeux croisés d'inscription des énergies renouvelables selon le paysage et le patrimoine sera ainsi déterminée et reconnue comme légitime, et donc financée en conséquence.

Intégrer les acteurs du patrimoine et du paysage aux démarches de planification

L'implication des acteurs du patrimoine et du paysage en amont des projets de développement d'énergies renouvelables, notamment dans le cadre des démarches de planification écologique, est une des solutions pour renforcer l'articulation des enjeux. Il paraît notamment pertinent que ces acteurs soient intégrés aux comités régionaux de l'énergie (CRE) et aux exercices de planification comme les SRADDET, les SCoT ou les PCAET.

Créer des espaces de dialogue en amont des projets

En dehors de ces exercices de planification, il est nécessaire de mettre en œuvre des espaces de dialogue, à l'échelle nationale (par exemple, dans le cadre de la mise en réseau évoquée précédemment) comme locale, pour discuter des enjeux et de l'évolution des pratiques. Un espace de rencontre semestriel, sous l'autorité du préfet, entre acteurs de l'énergie et services de l'État – dont professionnels du patrimoine – pourrait permettre de nouer un dialogue de fond. Ces instances peuvent aussi permettre d'analyser des projets en cas de blocage, tel que la recommandation faite dans le cadre du rapport élaboré pour la mission d'information du Sénat (recommandation n° 1³ alors bonifiée, car ne concerne qu'une commission de médiation au niveau départemental). La participation à ces espaces de structures relais, qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaire, peut être intéressante. Plus globalement, il paraît important pour fluidifier le déploiement des projets que les

enjeux patrimoniaux et paysagers soient portés plus en amont et de manière plus collective. La mise en place de conseils spécifiques, en changeant par exemple la manière dont les UDAP sont saisies ou en renforçant le rôle des Générateurs, pour outiller les porteurs de projets pourrait être une réponse.

Au moment de l'émergence du projet, un déplacement sur le terrain des différentes parties prenantes et de représentants du monde du patrimoine peut permettre d'avancer de manière pragmatique.

Faire évoluer le cadre de l'étude d'impact

En matière de paysage et de patrimoine, l'étude d'impact est mal nommée. Pour intégrer au mieux ces enjeux, elle doit se démarquer de la séquence ERC (éviter-réduire-compenser) et être une véritable « étude de projet » qui permettrait de déployer un projet de paysage pour accompagner l'inscription de l'infrastructure énergétique. Elle n'est pas prévue aujourd'hui pour être mobilisée comme une justification *a posteriori*, mais doit plutôt motiver les partis d'aménagement. Sa réalisation par un organe indépendant, par exemple du fait d'un pilotage par les collectivités ou les services de l'État, serait également une option pour renforcer la confiance autour des projets.

Assurer un suivi structuré permanent des sites et territoires

La qualité de l'intégration paysagère et patrimoniale des énergies renouvelables se joue au-delà d'un unique projet. Un enjeu de pérennité de cette qualité a été identifié par les acteurs interrogés. Un premier projet réussi peut être suivi d'autres projets qui peuvent annuler les efforts initiaux d'intégration : agrandissement de site éolien, ajout de parc à proximité, *repowering*, mais aussi renforcement du réseau électrique (nouveau poste de raccordement, nouvelle ligne à haute tension) et postes de batteries de stockage. Un suivi continu organisé, à la fois dans l'espace et dans le temps, paraît donc nécessaire pour éviter des effets cumulatifs potentiellement problématiques.

Construire ensemble des propositions durables

Ces propositions ne pourront se déployer sans volonté collective pour les faire progresser. Ainsi, l'amélioration des connaissances croisées, les changements de représentation des acteurs, l'augmentation des moyens humains et financiers, et la modification de la gouvernance sur les enjeux d'énergies renouvelables et de patrimoine ne s'opéreront que si les acteurs concernés poussent ces solutions-là.

En particulier, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, un plaidoyer commun pour des moyens humains et financiers pour une transition qualitative tant au niveau des porteurs de projets, des collectivités que des services de l'État paraît essentiel.

Sources :

1. À noter que l'ADEME peut financer actuellement le poste destiné à mettre en œuvre le plan de paysage.
2. <https://www.senat.fr/rap/r23-780-1/r23-780-1.html>
3. <https://www.senat.fr/rap/r23-780-1/r23-780-11.html>



Avec la participation de



Par les financeurs



Le réseau Cler est une association nationale qui regroupe près de 300 structures (associations, entreprises, collectivités) engagées dans la mise en œuvre d'une transition énergétique juste et ambitieuse partout en France.

www.cler.org



PORTER L'ÉNERGIE DE LA TRANSITION