

Projets « *Horizéo* » et éolien en mer : poser les termes d'une régulation publique et d'une appropriation citoyenne et territoriale plus générales sur les choix énergétiques

Séance plénière du 16 juillet 2021

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) prépare actuellement deux consultations portant sur des projets d'implantation de structures de production d'énergie électrique renouvelable sur le territoire de Nouvelle-Aquitaine :

- Projet « *Horizéo* » de plateforme énergétique dite bas carbone comprenant un parc photovoltaïque sur la commune de Saucats (Gironde) :
Sur une surface d'environ 1 000 ha, localisée sur une parcelle forestière privée sur la commune de Saucats, à environ 30 kms au sud-ouest de Bordeaux, le projet vise la construction d'un parc photovoltaïque d'environ 1 GW qui alimenterait également plusieurs « briques » technologiques : des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur produisant de l'hydrogène, un *data center* sur une surface de 5 ha maximum, une parcelle agricole orientée vers la restauration collective du territoire. S'ajoutent également le raccordement électrique et la mise en compatibilité du Plan Local d'Urbanisme de Saucats. Les responsables de projet sont Engie, Neoen, Réseau Transport d'Électricité (RTE) et la commune de Saucats.
- Projets éoliens au large de Nouvelle-Aquitaine :
La consultation porte sur l'implantation d'un parc éolien posé en mer (« éolien *offshore* ») au large de l'île d'Oléron (entre 50 et 80 éoliennes, pour une production de 500 MW à 1 GW - la localisation et les caractéristiques n'étant pas encore précisément fixées). Le projet comporte également les raccordements électriques à terre, ainsi qu'une extension de 1 GW (portant la puissance installée du parc jusqu'à 2 GW maximum). Les responsables de projet sont la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (Ministère de la Transition Écologique), Réseau Transport d'Électricité, le Ministère de la Mer.

Les deux projets soumis au débat public sont définis comme s'inscrivant dans le respect des engagements internationaux de la France en matière climatique, traduits dans la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) révisée en 2018-2019 qui définit la trajectoire pour atteindre la neutralité carbone en 2050, et dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de 2020 qui exprime les orientations et priorités d'actions des pouvoirs publics pour l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental.

Ces deux consultations publiques auront lieu à l'automne 2021¹.

Informé par la CNDP de ces deux consultations et bien que ces deux projets soient sans lien direct entre eux, le CESER Nouvelle-Aquitaine souhaite exprimer globalement les remarques suivantes.

¹ A partir de septembre 2021 pour 4 mois pour *Horizéo* ; à partir de juillet 2021 jusqu'à novembre 2021 pour l'éolien.

Le dérèglement climatique comme l'épuisement à venir des ressources fossiles mondiales et l'effondrement de la biodiversité imposent de revoir en profondeur la nature de l'énergie que nous consommons, pour sortir des énergies dites carbonées (pétrole, charbon, gaz), et aller vers d'autres formes de production d'énergie. Pour le CESER Nouvelle-Aquitaine, la sortie des énergies carbonées par la maîtrise et la réduction de la consommation – efficacité et sobriété énergétiques – et le développement d'un nouveau mix énergétique constituent un enjeu prioritaire et primordial, à la fois du point de vue climatique et du point de vue de l'amélioration du niveau d'indépendance énergétique du pays. Les outils de la fiscalité et les normes peuvent aussi être mobilisés, aux niveaux français et européen, en articulant justice sociale et lutte contre le changement climatique.

Le CESER constate que les principales alternatives actuellement existantes sont de plusieurs natures :

- la biomasse qui représente actuellement plus de 70 % de la production énergétique renouvelable ;
- les énergies dites renouvelables électriques (parmi lesquelles les principales actuellement en production en Nouvelle-Aquitaine sont les énergies hydroélectrique, photovoltaïque et éolienne) ;
- l'énergie électrique d'origine nucléaire² ;
- l'hydrogène décarboné, mais qui est une énergie dite « secondaire » puisque nécessitant une énergie primaire pour la produire ;
- le bio gaz avec les sites de méthanisation.

Toutes ces énergies, bien que s'inscrivant dans la trajectoire souhaitable de sortie des énergies carbonées, génèrent beaucoup de débats voire d'opposition, car elles posent, chacune et de manière différenciée, de forts enjeux, en termes environnemental et sanitaire, en termes économique et financier, en termes industriel, en termes technique et technologique, et, enfin, en termes territorial et démocratique.

Enjeu environnemental et sanitaire : il convient d'abord de constater qu'aucune de ces sources d'énergie n'est neutre du point de vue environnemental. En effet, à des degrés divers, les composants, les processus de fabrication, les implantations, l'entretien, la gestion des déchets produits, le raccordement et le stockage de l'électricité posent des défis environnementaux et peuvent notamment impacter fortement les écosystèmes et la biodiversité. Or, ainsi que le CESER a eu l'occasion de l'exprimer dans plusieurs de ses travaux récents³, l'enjeu climatique ne doit pas masquer les autres enjeux environnementaux, y compris dans les pays producteurs de matière première et d'équipements, notamment celui du déclin de la biodiversité qui nécessite tant de protéger les écosystèmes que d'enrayer l'artificialisation des sols, et qui ont donné lieu à des engagements forts de la France aux niveaux européen (Natura 2000) et international. Pour chaque nature d'énergie, il s'agit dès lors d'étudier et d'intégrer à la réflexion les impacts globaux, positifs et négatifs sur l'environnement, sur la santé (maladies cardiovasculaires et pulmonaires, cancers) et en matière de sûreté et de maîtrise des risques, en prenant en compte la configuration géographique particulière des lieux d'implantation envisagés et les conséquences des projets aux différentes échelles. En particulier, il convient d'appliquer dès l'amont la séquence Eviter – Réduire – Compenser (éviter les impacts voire éviter le projet – réduire le projet – réduire les impacts – évaluer la possibilité d'une compensation – évaluer ses effets).

² Le territoire régional néo-aquitain comporte deux centrales nucléaires, au Blayais et à Civaux. Ces deux centrales présentent les caractéristiques d'être situées à proximité de grandes zones habitées de la région (Bordeaux et Poitiers). La centrale du Blayais fait partie des plus vieilles du parc nucléaire français et engage des investissements pour faire face au risque de submersion, au vu des projections de retrait du trait de côte, lié au réchauffement climatique. Une mise à l'arrêt de deux de ses réacteurs pourrait être engagée d'ici à 2035. Une troisième centrale, celle de Golfech, située en région Occitanie, se trouve également à proximité du territoire néo-aquitain.

³ Rapports « *Enjeux d'une neutralité carbone en Nouvelle-Aquitaine en 2050* » (juillet 2019) ; « *Maîtrise du foncier : des bonnes intentions aux bonnes pratiques* » (juillet 2019) ; « *Contribution du CESER Nouvelle-Aquitaine à la Stratégie nationale de la biodiversité* » (avril 2021).

Enjeu économique et financier : la bascule vers un nouveau mix énergétique (que ce soit par maintien du parc nucléaire, ou par le développement des autres sources d'énergies décarbonées, ou par un mix des deux) impliquera nécessairement des investissements massifs et soutenus dans les années qui viennent. Le seul projet *Horizéo* est valorisé à 1 milliard d'euros ! Au-delà du nouveau mix énergétique, l'atteinte d'une neutralité carbone implique qu'une approche volontariste de réduction de la consommation d'énergie soit massifiée et mise en œuvre sans tarder, nécessitant là aussi de forts investissements (efficacité énergétique des bâtiments et sobriété, report modal vers le train...). Ainsi, la pertinence de projets d'investissements majeurs comme *Horizéo* peut et doit donc être interrogée de manière globale, au regard des priorités d'investissements dans la réduction de la consommation d'énergie. Par ailleurs, les énergies n'ont pas toutes le même coût, ce qui suppose une appréciation indépendante la plus fine et éclairée possible, prenant en compte les coûts de production, de gestion des déchets dans la durée, de recyclage et ceux du démantèlement des installations. Il importerait aussi d'évaluer plus complètement les effets de ces projets sur la facture des ménages d'une part (il faudra veiller à ce que le mix énergétique n'aggrave pas la précarité énergétique et les inégalités dans l'accès à l'énergie) et sur les autres segments économiques des territoires concernés d'autre part (ex : sur l'économie touristique, sur les activités halieutiques ou encore forestières).

Enfin, au-delà de son gigantisme, on note que le projet *Horizéo* marque l'émergence d'un modèle économique nouveau, par sa conception sous forme de « *Purchase Power Agreement* » (contrat de vente directe d'électricité par le producteur au consommateur / agrégateur / fournisseur). Il s'agirait donc d'une nouvelle logique contractuelle et commerciale susceptible de modifier substantiellement le mode de régulation du marché de l'électricité qui prévalait jusqu'ici : les impacts de cette évolution doivent être discutés et évalués *ex ante*.

Enjeu industriel : la production d'énergie renouvelable constitue désormais un marché et une filière industrielle à part entière, où se côtoient plusieurs géants industriels, de nombreux prestataires de sous-traitance, mais aussi des acteurs coopératifs. Pour partie, la filière s'approvisionne, pour ses matières premières et biens intermédiaires, dans des pays à bas coût (au risque parfois d'atteintes aux droits élémentaires de la personne humaine), présentant un bilan carbone dégradé, sans parler de la dépendance créée par ces approvisionnements et de la vulnérabilité économique induite. La structuration de la filière en différents niveaux de sous-traitance génère également des enjeux sociaux sur les conditions de travail dans le secteur. Cette réalité ne doit pas être un « angle mort » de la politique énergétique : comme pour toute filière industrielle, se pose la question de la prise en compte, dans les choix et arbitrages à opérer, des enjeux sociaux et environnementaux ainsi que des conditions de production au sein de la filière énergétique en France et à l'étranger. La réflexion globale doit en outre intégrer la nécessaire anticipation de la fin de vie des équipements et des sites de production ainsi que la question du recyclage ou celle du traitement des matériaux utilisés ou produits par chacune des filières énergétiques. Par exemple, la filière de recyclage des panneaux solaires qui permet la réutilisation des matériaux comme la silice jusqu'à 4 fois. Ce système de recyclage contribue à la fabrication de panneaux photovoltaïques 100 % européens dont il faudrait développer l'industrialisation.

Enjeu technique et technologique : l'état actuel des technologies en matière de transport et surtout de stockage implique que la distribution d'énergie doit à tout moment maintenir un équilibre entre la demande en électricité et la quantité d'électricité qui est injectée dans le réseau. Or, chacune des sources d'énergies décarbonées peut poser des défis différents au niveau du transport et du stockage de l'énergie. Ces considérations sont à prendre en compte afin d'assurer une stabilité de l'approvisionnement en électricité. Il convient également de souligner le foisonnement actuel de recherche et d'expérimentations à l'échelle mondiale sur de nouvelles formes de production d'énergies renouvelables, comme sur la recherche de technologies de rupture en matière de stockage. Les choix en la matière doivent s'assurer d'intégrer les dernières innovations pertinentes et d'optimiser les alternatives possibles, dans une configuration géographique donnée.

Enjeu territorial et démocratique : enfin, il n'est pas possible d'évoquer la politique énergétique sans aborder la question du choix des implantations en terme territorial. Depuis plusieurs années, les projets d'implantation, s'agissant notamment de parcs photovoltaïques et éoliens terrestres, se multiplient, au gré des initiatives privées des maîtres d'ouvrage, des intérêts particuliers des propriétaires des sites d'implantation ou des enjeux de collectivités. Force est de constater que cela suscite souvent des tensions contradictoires, entre les impacts positifs attendus pour les uns, en termes de revenus, d'emplois, de développement des territoires, et les oppositions souvent fortes des riverains, pour leur impact négatif sur la qualité de vie et la préservation des paysages et des patrimoines. Au-delà de l'effet « Nimby » (« *Not in my backyard* », littéralement : pas dans mon jardin), cela pose la question de l'association des citoyens aux choix, mais aussi celle des inégalités entre territoires du point de vue de l'implantation de nouveaux sites. Par bien des aspects, sur certains territoires, le « seuil d'acceptabilité » semble atteint. Cette réalité doit être prise en compte pour ce qu'elle est : une question démocratique majeure. Le CESER a bien noté qu'un débat public a été organisé à la demande du gouvernement par la CNDP en 2018 sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, associant les différentes parties prenantes et un large public, dont des citoyens tirés au sort. Malgré la richesse des outils déployés et des expressions, son bilan en est contrasté : ainsi la présidente de la CNDP note-t-elle dans son bilan que « *les choix de politique énergétique devront manifestement clarifier sa gouvernance, et répondre à cette aspiration de territorialisation et de responsabilisation des collectivités territoriales* »⁴.

De même, le CESER note que les projets qui émergent entrent parfois en conflit direct avec des dispositions de politique publique en vigueur. Ainsi, le projet « *Horizéo* » qui serait amené à consommer 1 000 ha d'espaces forestiers entre en contradiction avec l'esprit et la lettre du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), adopté par la Région Nouvelle-Aquitaine en décembre 2019, dont une des mesures phares, pleinement soutenue par le CESER Nouvelle-Aquitaine, consiste en un objectif de réduction de 50 % du rythme de la consommation foncière non artificialisée et qui prévoit à ce titre que les parcs photovoltaïques soient prioritairement installés sur des zones déjà artificialisées. Le projet éolien en mer au large d'Oléron serait quant à lui localisé en plein cœur d'un vaste secteur, dont la riche biodiversité a justifié la désignation en tant que site Natura 2000 au titre des directives européennes « oiseaux » et « habitats ». Le projet entre ainsi en conflit direct avec la vocation même de cette zone. Il y a ici un enjeu majeur de cohérence de politiques publiques.

Compte tenu de tous ces éléments, et même si le CESER souhaite saluer le rôle de la CNDP en matière d'animation du débat public, il considère néanmoins que ces deux consultations sont des procédures non suffisantes face à la complexité et à l'ampleur stratégique de la question énergétique. Le CESER Nouvelle-Aquitaine considère en effet que l'arbitrage sur les enjeux énergétiques nécessite préalablement une évolution de la façon de décider, de planifier et de piloter ces investissements stratégiques. Indépendamment du projet éolien en mer au large d'Oléron qui est mentionné à la fois dans la PPE et dans le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, les projets de développement d'énergie renouvelable, qui répondent toutefois aux objectifs globaux de la PPE en termes de développement d'énergie renouvelable, ne peuvent être uniquement laissés à la seule appréciation des stratégies financières et industrielles de groupes ou consortiums privés, ni se faire projet par projet, ou territoire par territoire. Ils doivent faire l'objet d'une maîtrise publique pleine et entière, offrant aux territoires une visibilité, une régulation et une planification pluriannuelles, révisables en fonction des innovations technologiques à venir. Les critères de choix de mix énergétique, d'implantation des sites de production et d'investissements en la matière doivent être définis par la puissance publique, de manière transparente et cohérente, dans une démarche démocratique dont les citoyens ne peuvent être tenus à l'écart, et prenant en compte tous les enjeux précités. C'est d'ailleurs le message du Haut-Commissariat au Plan qui appelle, dans sa note du 23 mars 2021 « *Électricité : le devoir de lucidité* », à « *l'impératif démocratique d'un débat honnête, lucide et partagé avec les citoyens, porté par les élus de la Nation mais associant l'ensemble des composantes de la Société, [pour permettre] de formuler une volonté crédible et d'arrêter un plan réaliste* »⁵.

⁴ <https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-ppe/file/2470/bilan-energiecpdp.pdf>

⁵ <https://www.gouvernement.fr/electricite-le-devoir-de-lucidite>
Expression – Séance plénière du 16 juillet 2021

Au niveau national, le projet de loi Climat et résilience en cours de discussion prévoit la mise en place de comités régionaux de l'énergie et la définition d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables. Au niveau régional, le SRADDET et le Contrat de Plan État-Région semblent pouvoir être les instruments de planification et de pilotage stratégique des projets et investissements en la matière.

En attendant la concrétisation de cette nécessaire démarche d'ensemble, le CESER exprime la demande que les deux projets actuellement en consultation, ainsi que ceux de nature similaire, fassent l'objet d'un moratoire. Renouer le lien de confiance avec les citoyens et garantir une appropriation des enjeux pour tous les citoyens au-delà des seuls riverains et des parties prenantes légitimement mobilisées autour de ces enjeux, apparaît comme une condition préalable indispensable à l'inscription durable de la région Nouvelle-Aquitaine dans la trajectoire souhaitée de neutralité carbone et du développement des énergies renouvelables.



Adoption de la proposition d'expression du CESER Nouvelle-Aquitaine à l'initiative du Bureau

119 votants
91 pour
13 contre
12 abstentions
3 NPPV

Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés

Emmanuelle FOURNEYRON
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine