



HAL
open science

Projets d'énergies renouvelables : à quoi servent vraiment les débats publics ?

Sébastien Chailleux, Andy Smith, Daniel Compagnon

► To cite this version:

Sébastien Chailleux, Andy Smith, Daniel Compagnon. Projets d'énergies renouvelables : à quoi servent vraiment les débats publics ?. 2022. halshs-03638381

HAL Id: halshs-03638381

<https://shs.hal.science/halshs-03638381>

Submitted on 12 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

Projets d'énergies renouvelables : à quoi servent vraiment les débats publics ?

Sébastien Chailleux
CED Centre Émile Durkheim

Andy Smith
CED Centre Émile Durkheim

Daniel Compagnon
CED Centre Émile Durkheim

Au sud de Bordeaux, un grand projet d'énergie renouvelable baptisé « Horizeo » a été récemment débattu, à la suite d'une saisine de droit de la [Commission nationale du débat public](#) (CNDP).

Porté par un consortium comprenant les sociétés Engie, NeoEN, RTE et la Banque des Territoires, il s'articule autour d'un parc de panneaux photovoltaïques d'une puissance installée d'environ 1 gigawatt, auquel sont associées plusieurs « briques technologiques » (notamment un centre de données numériques, des batteries de stockage d'électricité et un électrolyseur produisant de l'hydrogène).

Localisés à Saucats en Gironde, sur une propriété pour le moment utilisée en sylviculture industrielle, les 1 000 ha de panneaux solaires prévus en feraient l'un des plus grands parcs d'Europe, s'inscrivant dans une tendance générale à l'accroissement de la taille des projets de photovoltaïque au sol.

Compte tenu de la taille et du coût du projet, en effet, le maître d'œuvre était tenu de déposer un dossier de saisine à la CNDP qui a décidé de mettre en place une Commission particulière du débat public. Ce débat, qui s'est donc tenu et devrait informer une décision étatique au cours des mois à venir, a mis en lumière un ensemble d'enjeux, à la fois pour la filière concernée mais aussi sur la place de telles discussions publiques dans la prise de décision française en matière de transition énergétique.

Un mode de débat bien particulier

Sur le papier, la démarche, fondée sur l'accueil de tous les publics dans divers formats, le partage de l'information, la transparence, la neutralité et l'égalité entre tous les participants, avait tout pour plaire. Pourtant, l'idée selon laquelle un tel débat aboutirait à une vision partagée du problème voire à des solutions, ne résiste pas à l'expérience empirique de ces quatre mois.

À l'inverse, il a plutôt contribué à réifier les oppositions : les associations de protection de la nature se sont ainsi alliées avec les syndicats de forestiers pour défendre la forêt que le projet

impliquerait de défricher : cultivée en monoculture de pin maritime, elle a soudainement été érigée en forêt patrimoniale à préserver absolument. Cette controverse autour du défrichement a fait passer au second plan le bilan carbone très positif du projet.

Du côté du maître d'ouvrage, les réponses apportées aux questions du public ont reproduit une certaine « vision d'ingénieur » dans laquelle les problèmes sont segmentés et traités les uns après les autres, par des mesures techniques et de la modélisation, mais rarement de façon systémique et globale. Entré à reculons dans le débat, le maître d'ouvrage s'est souvent réfugié derrière des arguments réglementaires, acceptant en toute fin de débat d'envisager une amélioration du projet au-delà du simple cadre de ses obligations légales.

Des intérêts bien cachés

Plus généralement, le mantra de l'égalité entre les participants du débat, vertueux sur le plan de la démocratie, a eu pour inconvénient de masquer les positionnements sociaux et les intérêts des acteurs. Chacun est enjoint de faire comme si la finalité du débat était bien de rechercher la meilleure solution possible pour résoudre la question de l'implantation de capacités de production photovoltaïque en Nouvelle-Aquitaine.

Cependant, il y a bien d'un côté des industriels qui entendent gagner de l'argent, des propriétaires qui vont tirer de leurs terrains des loyers décuplés par rapport à la sylviculture et une municipalité qui va toucher le jackpot fiscal.

De l'autre côté, il y a des sylviculteurs biberonnés à l'aide publique qui défendent leur intérêt plus que la forêt et des riverains installés à la campagne pour jouir d'aménités environnementales.

On ne peut donc pas dire que la discussion ait tellement gagné en clarté au fil des quatre mois, ce qui pose la question de la fonction réelle d'un débat public local visant une politique énergétique nationale.

Une discussion trop précoce

Pour comprendre l'échec de la discussion, un premier élément de réponse est à chercher dans le positionnement temporel de tels débats publics par rapport à la décision étatique. Depuis [la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance](#), le débat public intervient encore plus en amont sur des projets non encore finalisés, afin de prendre en compte la critique classique de projets « déjà ficelés » qu'on imposerait aux populations avec une consultation de pure forme.

L'intention, louable, est de faire émerger, parmi un faisceau d'options possibles, la moins mauvaise possible pour l'environnement et les acteurs des territoires. Toutefois, cette précocité de l'échange semble se retourner contre les projets. Certains acteurs soupçonnent que la relative imprécision des projets cache une manœuvre d'après débat. D'autres regrettent que des impacts environnementaux précis ne soient pas portés au débat.

À l'inverse, malgré ce débat très en amont, certains participants ont remis en cause une discussion trop fermée qui ne permet pas de discuter des scénarios de la transition

énergétique... scénarios pourtant inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie déjà soumise à une large consultation en 2020.

Un débat qui n'a pas le dernier mot

Cependant, et plus fondamentalement, l'insatisfaction face au débat repose sur un grand malentendu : contrairement à ce qui est généralement pensé localement, la vocation de ces débats publics n'est en aucun cas de produire un avis pour ou contre le projet, mais uniquement d'éclairer la décision en collectant les opinions des acteurs. Autrement dit, la décision lui échappe par définition.

Dans le cas d'Horizéo, le choix est du ressort de la préfète de Gironde. Le débat Horizéo n'ayant pas débouché sur un consensus, loin de là, l'autorité décisionnaire a toute discrétion pour en tirer les conclusions qu'elle voudra au terme de la longue procédure d'autorisation dans laquelle le débat public n'est qu'une étape.

Sauf instruction directe du gouvernement, elle s'appuiera pour trancher sur l'avis de ses services, en particulier la Direction départementale des territoires et de la mer, partagée entre les objectifs énergétiques et les questions de biodiversité et la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, qui relaie le point de vue des sylviculteurs hostiles au projet. Elle tiendra compte également de la position des grands élus de son département – or le président de région, celui du département et le maire de Bordeaux se sont prononcés contre.

Un débat pour rien ?

« Tout cela pour cela ! » pourrait-on dire. D'un côté, on peut en conclure que l'État s'est donné les moyens de rester le maître du jeu et le débat public apparaît comme distraction au sens de Pascal quand l'essentiel se passe ailleurs.

De l'autre côté, les représentants de la CNDP n'ont pas tort lorsqu'ils défendent leur procédure en arguant que, à son issue, une majorité de projets traités sont quand même modifiés assez substantiellement.

Dans un pays où les acteurs nationaux dominants refusent toujours de trancher nettement en faveur des ENR, on ne devrait pas s'étonner que, du moins actuellement, ce rapport entre la décision et le débat public ne satisfasse personne.