

Christian LECAILLON
Commissaire Enquêteur

ENQUETE PUBLIQUE AVEC DECLARATION
DE PROJET VALANT MCDU
(Parc photovoltaïque flottant sur le lac de Bédorède)

09/12/2021

PREFECTURE DES LANDES

COMMUNAUTES DE COMMUNES MACS ET DU SEIGNANX

COMMUNES DE SAINTE MARIE DE GOSSE, SAINT LAURENT DE GOSSE ET
BIARROTTE

CONCLUSIONS

DU

COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

DESTINATAIRES :

- MESSIEURS LES PRESIDENTS DES COMMUNAUTES DE COMMUNES DE
MACS ET DU SEIGNANX
- MESSIEURS LES MAIRES DE SAINTE MARIE DE GOSSE, SAINT
LAURENT DE GOSSE ET BIARROTTE
- MADAME LA PRESIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PAU

1 - OBJET DE L'ENQUÊTE :

Dans le cadre de l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'Environnement (2007-2012) et de la Loi relative à la transition énergétique du 18/08/2015, qui vise à porter à 32% la part d'énergie verte dans la consommation d'énergie, les communes de Sainte Marie de Gosse (CC MACS), Saint Laurent de Gosse et Biarrotte (CC du Seignanx) entendent faciliter la réalisation d'installations de production d'énergie à partir de sources renouvelables. Le projet de centrale photovoltaïque flottante de Bédorède s'inscrit dans ce cadre.

La présente enquête publique est une Déclaration de projet emportant mise en compatibilité des documents d'urbanismes (PLUi pour la CC MACS et deux PLU de St Laurent de Gosse et Biarrotte).

Il s'agit de se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général de l'opération d'aménagement et d'adapter les documents d'urbanisme par une procédure de mise en compatibilité.

L'instruction de cette enquête est de la compétence des deux Communautés de Communes citées ci-dessus. Le projet a nécessité une Evaluation Environnementale (réalisée par le bureau d'études spécialisé ETEN ENVIRONNEMENT, qui a été soumise à l'avis de l'Autorité Environnementale, qu'on trouvera dans le dossier.

2 - AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

2.1 Avis global

Les dossiers présentés sont conformes aux exigences légales.

La procédure retenue pour réaliser la présente enquête de Déclaration de Projet (DP) avec Mise en Conformité des Documents d'Urbanisme (MCDU) est conforme à la réglementation.

Le public a pu s'exprimer par tous les moyens mis à sa disposition (visites dans les trois mairies, transmissions par voie électronique, courriers). Nous pouvons juste regretter que la voie électronique soit largement privilégiée, au détriment des rencontres physiques possibles avec le commissaire enquêteur lors des permanences, qui restent, à notre sens, la seule façon d'arriver à un meilleur partage des idées.

Contrairement à ce qui a été avancé dans certaines observations, l'enquête a été précédée d'une information informelle (lors de réunions en mairies, lors des Conseils Municipaux publics et lors des assemblées des Communautés de Communes) ainsi que de l'information formelle prévue dans la réglementation des enquêtes publiques (publications dans les journaux et campagne d'affichage).

Le nombre d'observations recueillies n'est pas très élevé (dix au total), mais plusieurs d'entre elles sont très fouillées et posent un certain nombre d'interrogations importantes, ce qui prouve que le dossier présenté a été analysé dans le détail.

La démocratie participative, dont la présente enquête est un des vecteurs, trouve ici un excellent terrain de développement.

2.2 Avis sur le caractère d'intérêt général du projet

Il nous apparaît indéniable que le projet est tout à fait conforme aux Directives Européennes ainsi qu'aux différentes lois nationales françaises (principalement Loi d'orientation sur les énergies de juillet 2005, Lois Grenelle 1 et 2) incitant à augmenter fortement la production d'électricité décarbonée à partir d'énergies renouvelables. Ces textes ont été déclinés au niveau régional Nouvelle-Aquitaine, ainsi qu'au niveau local (Plan Climat Air Energie Territorial : PCAET)

Le solaire, et particulièrement la production photovoltaïque, est un axe important pour arriver aux objectifs ambitieux qui ont été fixés. C'est un moyen de production local, qui, au moins en période d'exploitation, ne fait pas appel aux importations. C'est, à ce point de vue, une énergie « nationale ». A priori, les nuisances sont moindres que d'autres ENR, pour la population. L'opposition paraît bien moins marquée que pour les éoliennes, par exemple, ou pour la méthanisation. Le problème vient du fait que pour obtenir une production intéressante, il faut prévoir une surface de panneaux importante, ce qui peut engendrer des impacts sur les terres agricoles, les paysages, l'environnement et la biodiversité.

Le site du lac de Bédorède est-il bien choisi, en fonction de ces critères, sachant que d'une manière générale, le solaire tient une place particulière dans les Landes en raison du climat tempéré, de l'ensoleillement et de la topographie ?

L'aliénation des activités agricoles

Il s'avère qu'un certain nombre de projets (suivis ou non de réalisation effective) sont implantés au détriment de terres agricoles ou forestières. Malgré les aménagements possibles pour maintenir une part des activités agricoles ou pastorales sur ces sites, l'opposition est souvent forte, en particulier de la part des organisations professionnelles et des Chambres d'Agriculture. Ce n'est pas le cas ici, puisque la centrale proposée est flottante et doit être implantée sur un lac. La Chambre d'Agriculture 40 est favorable au projet car aucune terre agricole n'est aliénée. L'ASA, propriétaire du lac y est également favorable, pour des raisons économiques (bail emphytéotique de 30 ans à négocier avec les propriétaires de la centrale), mais aussi parce que son activité d'irrigation à partir des eaux du lac ne sera pas impactée.

L'impact sur les paysages

Il est en effet évident que l'impact paysagé d'une telle réalisation ne peut être complètement nié. Toute construction ou installation a un impact sur le paysage. Toutefois, on peut considérer, comme le paysagiste conseil de l'Etat, que, compte-tenu de la topographie du lac, de ses abords immédiats, la covisibilité est réduite.

Nous nous sommes rendus sur le site le 06/09/2021, et nous avons pu constater par nous-mêmes que l'impact paysager serait effectivement réduit par le peu de recul laissé par le boisement touffu des bords du lac et le nombre réduit d'accès.

En outre, les panneaux, légèrement inclinés, ne présentent pas une structure trop massive depuis la rive.

L'environnement et la biodiversité

Les diverses observations recueillies au cours de cette enquête ont donné lieu à une bataille d'experts qu'il est difficile de trancher. On pourra utilement se reporter à notre rapport ci-joint qui en décrit les détails. Ces questions forment le cœur du sujet.

La position de l'antenne locale d'«Europe Ecologie Les Verts », qui donne un avis défavorable sur le projet, en dépeint toute la dichotomie :

Cette opposition tranchée peut paraître étonnante alors que les instances nationales de ce parti politique proposent un programme qui privilégie la production électrique à partir d'énergies renouvelables, et en particulier le solaire, afin de réduire les émissions de CO₂. Ils vont même jusqu'à prévoir un abandon du nucléaire dans un avenir relativement proche, ce qui obligerait, malgré les économies d'énergie possibles en parallèle, à augmenter de façon importante la part du solaire, et des autres ENR.

Nous avons bien conscience qu'il ne faut pas non plus prévoir la réalisation de centrales ENR au détriment de l'environnement et de la biodiversité, mais n'est-ce pas finalement la quadrature du cercle ?

Deux notions s'opposent :

- la recherche de solutions pour réduire drastiquement les gaz à effet de serre (dont le CO₂) en favorisant la production et l'utilisation d'énergies décarbonées
- la protection pure et dure de l'environnement et de la biodiversité, même si celle-ci réduit la possibilité de création de centrales « propres ».

Notre conviction est qu'il faut choisir des solutions intermédiaires qui, comme il est proposé, ménagent l'un et l'autre choix.

La recherche de sites alternatifs dans la région a conduit à privilégier une centrale flottante sur le lac de Bédorède pour implanter le projet, car ses impacts sur l'environnement sont ici considérés par les porteurs de projet comme les moins traumatisants.

La réalisation d'une centrale ENR sans grand impact prouvé, dans un site anthropisé par le barrage et le lac depuis 30 ans, apporte certainement une compensation en terme de réduction d'émission de CO₂ à comparer aux risques d'atteinte à l'environnement et à la biodiversité. D'autant que les impacts des centrales photovoltaïques flottantes étant encore mal connus (effet sur les insectes et l'avifaune), les suivis environnementaux mis en place vont permettre d'en améliorer la connaissance.

Bilan économique

Le bilan économique (dont on trouvera les détails dans notre rapport ci-joint) est relativement favorable à long terme si l'Etat poursuit ses engagements qui consistent à continuer de favoriser le développement des énergies propres. L'évolution sociétale en cours le forcera certainement à le faire.

C'est un élément qui va également dans le sens de donner à ce projet un caractère d'intérêt général.

Pour parfaire cet avis *concernant l'intérêt général du projet*, nous avons souhaité utiliser une matrice (simplifiée) de la représentation de la « théorie du bilan », pratique référentielle instaurée à partir de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mai 1971 :

Appréciations	Critères	Très favorable	Favorable	Neutre	Défavorable	Très défavorable
	Evolution sociétale en faveur des ENR et de la décarbonation					
	Réponse aux directives européennes, nationales et régionales en matière d'électricité produite à partir d'ENR					
	Positionnement du projet dans la stratégie économique des Communautés de Communes, et soutien des élus ainsi que des PPA					
	Intégration du projet dans l'environnement et limitation des impacts					
	Respect de la réglementation et du SCOT ainsi que conformité à l'avis de la MRAe et des PPA					
	Atteinte à la propriété privée et maîtrise du foncier					
	Retombées fiscales et dynamisation économique locales					
	Rapport coûts (environnementaux et économiques) / avantages					

Cette matrice, qui vient compléter les éléments décrits auparavant, montre que le caractère d'intérêt général du projet est avéré.

2.3 Avis sur la Mise en Conformité des Documents d'Urbanisme (MCDU)

La MCDU est rendue obligatoire, si les Collectivités veulent porter ce projet, par les classements actuels qui n'en permettent pas la réalisation.

La zone d'implantation du projet, et celle-ci seulement, passerait en zone NEnR, qui resterait dans tous les cas une des sous-zones de la zone N. *Elle en garderait donc toutes les protections inhérentes à une zone naturelle*, sur laquelle une centrale « propre » aura été réalisée.

Le reste du lac et ses abords resteraient en zone naturelle, protégée eux aussi.

Le PADD du SCOT mentionne des éléments favorables au développement des ENR afin de réduire le recours aux énergies fossiles. Sur cette base, le Conseil syndical du SCOT a donné un avis favorable, et demande *qu'un suivi naturaliste et environnemental soit mis en œuvre*. Cette demande a été également formulée par la DDTM dans son avis favorable, ainsi que par la MRAe qui exprime en complément la nécessité de prendre en compte les mesures d'évitement-réduction des impacts liées au projet dans *une traduction réglementaire au sein d'une OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation)*.

Les EPCI et les porteurs de projet ont donné leur accord pour prendre en compte ces mesures, qui nous semblent indispensables.

La réglementation prévoit qu'une Evaluation Environnementale doit accompagner la MCDU consécutive à une Déclaration de Projet, si ces procédures sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. C'est pourquoi les porteurs de projet l'ont incluse dans leur dossier.

La MRAe a donné un avis détaillé sur ce document, plutôt favorable et assorti de quelques autres recommandations qui ont toutes été acceptées par les porteurs de projet.

L'impact sur l'urbanisme (compatibilité avec les documents supra-communaux, les milieux physiques, le milieu humain et les milieux naturels et la biodiversité ont été étudiés en détail. La méthode ERC a été appliquée, limitée ici à l'Evitement et la Réduction, sachant que la faiblesse évaluée des impacts n'a pas nécessité d'aller jusqu'à des Compensations. De plus, le périmètre concerné reste classé en zone N .

Les périmètres réglementaires et les périmètres d'inventaire Natura 2000 sont explicités dans cette Evaluation Environnementale. L'étude d'incidence sera développée dans l'Etude d'Impact fournie dans le dossier dédié au Permis de Construire.

Suivant en cela l'avis de la MRAe et ceux des PPA, *nous donnons également un avis conforme à cette Evaluation Environnementale*, sachant qu'une Etude d'Impact plus détaillée sera présentée dans le cadre de la demande de Permis de Construire.

Compte tenu de ce qui précède, nous considérons que la MCDU est correctement argumentée.

Remarque supplémentaire :

Un certain nombre d'études, citées par la SEPANSO mais aussi par les promoteurs du projet, tendent à prouver que la lumière polarisée émise par les panneaux photovoltaïques attire les insectes et entraîne une mortalité due à la déshydratation et à un problème de reproduction.

Ne serait-il pas possible d'étudier la possibilité de border les panneaux d'une bande blanche, qui réduirait l'attractivité pour les insectes (Etude citée par SEPANSO) ? Une telle modification réduirait-elle de façon trop importante le rendement de l'installation ?

2.4 Formalisation de l'avis du commissaire enquêteur

Compte tenu de ces éléments, nous formulons pour le projet tel qu'il a été présenté un

AVIS FAVORABLE AVEC UNE RESERVE ET UNE RECOMMANDATION.

La réserve, qui doit être levée pour que l'avis demeure favorable, est la suivante :

Les remarques formulées par la MRAe, la DDTM et le Conseil Syndical du SCOT doivent être prises en compte, et en particulier l'obligation d'ajouter un suivi naturaliste et environnemental avec indicateurs, qui sera formalisé par une OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation) sectorielle spécifique inscrite dans les trois documents d'urbanisme.

La recommandation, qui n'altère pas l'avis favorable, est la suivante :

Etudier la possibilité de border les panneaux d'une bande blanche, qui réduirait l'attractivité pour les insectes (Etude citée par SEPANSO), à condition qu'une telle modification ne réduise pas de façon trop importante le rendement de l'installation.

Le Commissaire Enquêteur



Christian Lecaillon