

Commission « Société, environnement et qualité de vie »
Rapporteur : David CABEDOCE

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional
« Plan solaire régional : une ambition renforcée pour l'énergie solaire photovoltaïque en Bretagne et un engagement régional volontariste dans la feuille de route HEOL Breizh »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Conseil régional, avec sa stratégie énergétique et climatique inscrite dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ambitionne de s'inscrire dans le plan européen Repower EU visant à se passer des hydrocarbures russes et à réduire notre dépendance et vulnérabilité avec un objectif d'atteindre 45% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique européen en 2030.

Au premier rang des potentiels de développement d'énergies renouvelables en Bretagne figure l'énergie solaire photovoltaïque qui pourrait atteindre 4,4 TWh en 2050, soit 8% de la production d'énergie en Bretagne contre 3% aujourd'hui. Le développement de cette filière permettra d'augmenter l'autonomie énergétique de notre région. Cette transition est un défi qui se gagnera avec l'ensemble du tissu économique local, des territoires et de la population. Le Conseil régional souligne l'opportunité de création d'une filière photovoltaïque structurée, innovante et créatrice d'emplois.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le CESER se félicite que, pour réussir le déploiement du photovoltaïque sur son territoire, le Conseil régional s'engage de manière volontariste à mettre en œuvre les actions qui découleront de la feuille de route structurée « Heol Breizh ». Multiplier par 6 le rythme d'installation solaire de la période 2011-2021 en Bretagne d'ici 2050 est très ambitieux et le CESER sera vigilant sur les trajectoires des puissances effectivement installées. Par exemple, installer 149 MWc par an entre 2021 et 2040 revient à installer tous les deux ans autant que ce qui a été fait les 10 dernières années et de maintenir le rythme sur 20 ans.

Il note que cette feuille de route se déclinera suivant trois axes principaux :

- Axe 1 : Structurer le développement de la filière photovoltaïque bretonne
- Axe 2 : Massifier l'usage du solaire
- Axe 3 : Accompagner les territoires dans leur transition solaire

2.1. Axe 1 : Structurer le développement de la filière photovoltaïque bretonne

2.1.1. Former les acteurs pour accompagner le développement du photovoltaïque en Bretagne

Le Conseil régional constate que la formation sur les métiers du photovoltaïque n'est pas adaptée à la création d'emplois locaux et pérennes. Le CESER soutient sa volonté d'accompagner cette filière en matière de formation. L'action 1 d'Heol Breizh consistera à créer une formation qualifiante de « photovoltaïcien » ainsi que des formations courtes sur les métiers supports. Ainsi, dès 2023, le Conseil régional pilotera la mise en œuvre de trois formations :

- Installateur/maintenance en système photovoltaïque
- Formation/sensibilisation sur les réglementations solaires
- Formation/sensibilisation pour les relais locaux.

2.1.2. Favoriser les savoir-faire régionaux et renforcer la filière industrielle régionale

A travers l'action 2 d'Heol Breizh, le Conseil régional réalisera une cartographie de la filière photovoltaïque bretonne en partenariat avec BDI et Atlansun. Le but de cette cartographie est d'identifier les actions à mettre en œuvre et les conditions permettant de relocaliser cette filière en Bretagne. Le CESER s'interroge néanmoins sur la capacité du Conseil régional à pouvoir initier une relocalisation de cette industrie sur notre territoire dans un si bref délai, sachant qu'une grande partie de la production est réalisée à l'étranger et que la Bretagne ne dispose pas des industries et des matières premières nécessaires à cette filière.

2.1.3. Promouvoir l'innovation et l'expérimentation des solutions photovoltaïques

Le CESER se félicite du soutien que le Conseil régional apportera, par cette action 3 d'Heol Breizh, aux démonstrateurs de projets innovants sur le plan technique, juridique ou social, via ses propres dispositifs ou en mobilisant les fonds européens.

Au-delà de l'innovation, il sera nécessaire de capitaliser sur les bonnes pratiques et d'identifier l'adaptation de solutions à leur contexte, de manière à essaimer de la manière la plus efficiente dans les territoires.

2.2. Axe 2 : Massifier l'usage du solaire

2.2.1. Accélérer l'intégration du photovoltaïque au réseau breton

Il s'agit d'un enjeu fort car le raccordement des projets d'énergies renouvelables aux réseaux ne doit plus être un frein à leur développement en Bretagne. En effet, trop de projets d'énergies renouvelables ne sont pas raccordés aux réseaux, ou de manière trop lente, ce qui est particulièrement vrai pour l'énergie solaire photovoltaïque. Au vu de la complexité technique de ces raccordements, des moyens innovants devront être développés pour plus d'agilité.

Le CESER soutient donc l'aide apportée par le Conseil régional à l'association SMILE afin de raccorder plus largement et efficacement les énergies renouvelables au réseau électrique. L'action 4 d'Heol Breizh doit permettre d'élaborer de nouvelles méthodes agiles et sécurisées afin de diminuer les coûts et les temps de raccordement du solaire photovoltaïque au réseau électrique breton.

2.2.2. Faire du photovoltaïque un élément intégré à l'acte de rénover et bâtir

Le CESER note la volonté du Conseil régional d'accompagner la filière du bâtiment dans les futurs projets afin d'intégrer, dès la conception architecturale, les projets photovoltaïques. Dans le cadre de l'action 5 d'Heol Breizh, le Conseil régional soutiendra Batylab, le centre de ressources techniques du bâtiment durable. Le CESER approuve la participation du Conseil régional au groupe de travail « Renforcement charpentes et couvertures des bâtiments publics existants ».

Le CESER approuve le projet du Conseil régional de développer l'utilisation massive du photovoltaïque en autoconsommation sur son bâti propre : lycées, ports, aéroports, etc.

2.2.3. Accompagner le monde agricole breton dans ses projets solaires en préservant l'activité principale agricole

Le Conseil régional pilotera l'action 6 d'Heol Breizh qui consiste à accompagner le développement du photovoltaïque en priorité sur les toitures des bâtiments agricoles en mobilisant les leviers adaptés pour prendre en charge le surcoût du désamiantage de ces bâtiments. Le CESER aurait souhaité avoir plus de précision quant à la nature de ces leviers, s'agit-il de leviers financiers, techniques ou autres ?

Le CESER souligne que, dans un contexte de forte inflation des coûts énergétiques, le photovoltaïque peut être un puissant facteur d'autonomie énergétique des exploitations agricoles. Il attire toutefois l'attention sur la concurrence éventuelle avec les enjeux de production et de souveraineté alimentaires. Une vision régionale d'ensemble de l'usage des sols et de ses enjeux est nécessaire. L'étude en cours de la section Prospective du CESER sur l'usage des sols à l'horizon 2050 permettra d'éclairer le Conseil régional sur le sujet.

Le CESER note enfin que le Conseil régional participera, à travers l'action 6 d'Heol Breizh, au groupe de concertation autour du développement du photovoltaïque dans le monde agricole.

2.2.4. Démultiplier les installations solaires et l'autonomie énergétique de la Bretagne

Le CESER souligne ici l'intérêt du dispositif « Conseil en énergie partagée » initié par l'ADEME qui, en s'appuyant sur le réseau territorial des conseillers en énergie, permet d'accompagner les communes afin d'optimiser leurs dépenses énergétiques. En ce domaine, les médiations humaines, complémentaires des outils techniques, sont à encourager.

2.3. Axe 3 : Accompagner les territoires dans leur transition solaire

2.3.1. Acculturer l'ensemble des acteurs bretons au photovoltaïque

Le CESER soutient la volonté du Conseil régional de démultiplier les actions de communication auprès des maîtres d'ouvrage et des architectes afin de mieux faire connaître les porteurs de projets en matière de photovoltaïque. Cet engagement se traduira par le maintien du soutien au projet « Les Générateurs - Bretagne ensemble Energies renouvelables ».

Le CESER appelle ici à la vigilance quant à la qualité et au sérieux des intervenants et prestataires pour éviter les effets d'aubaine.

2.3.2. Planifier le solaire dans les territoires bretons en compatibilité avec les autres enjeux du territoire

Le foncier constitue un enjeu essentiel au regard de l'ensemble des enjeux que doit embrasser le territoire breton, ne serait-ce qu'au travers des différentes déclinaisons du terme souveraineté : alimentaire, industrielle, énergétique... Le foncier représente donc un enjeu fondamental en ce sens dans un contexte de croissance démographique de la Bretagne et d'augmentation des besoins en énergie.

Le CESER, qui réalise actuellement une étude prospective sur les usages des sols, ne peut que saluer la volonté du Conseil régional d'optimiser le foncier existant et de lui donner une nouvelle vocation au travers de la production photovoltaïque (solarisation des délaissés des aéroports, par exemple, de terrains dégradés ou dont la renaturation présente des coûts élevés), tout en préservant les espaces agricoles et naturels, ainsi que leur biodiversité. Le CESER renvoie notamment ici aux préconisations de son rapport « *Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions !* » (octobre 2020). Il souligne l'intérêt de développer un cadastre du potentiel solaire, en particulier à l'échelle des EPCI, et de mettre en place une base de données régionale permettant de suivre la progression de la « photovoltaïsation » (toitures, parkings, autres espaces aménagés...).

Le CESER se félicite que, en s'impliquant dans cette action 11 d'Heol Breizh, le Conseil régional souhaite développer le photovoltaïque en utilisant le foncier disponible tout en respectant une ligne de conduite basée sur trois points :

- mobiliser les zones déjà artificialisées ;
- utiliser les terrains dégradés ;
- prioriser les zones les plus faciles à raccorder.

2.3.3. Promouvoir des projets solaires locaux et de proximités, créateurs de valeur pour les territoires bretons

Le CESER note avec satisfaction le projet du Conseil régional de faciliter le déploiement des énergies renouvelables coopératives et citoyennes en Bretagne. Comme ce dernier, le CESER considère que les avantages de ces modèles sont multiples : ancrage local, réappropriation citoyenne des questions énergétiques, mobilisation de l'épargne locale...

Le développement de projets photovoltaïques citoyens peut permettre de donner un nouvel élan aux autres énergies citoyennes comme l'éolien, qui ont connu ces dernières années un ralentissement : c'est une manière d'engager l'appropriation collective des enjeux, de les adapter aux contextes locaux dans le sens de l'intérêt commun et non dans celui de la prévalence d'intérêts privés qui a souvent été un frein au développement des projets citoyens.

Le CESER approuve que le Conseil régional poursuive son soutien à l'accompagnement de ces projets coopératifs et citoyens via le réseau régional TARANIS.

2.4. Gouvernance

Le CESER soutient le souhait du Conseil régional de rester fortement impliqué dans le pilotage du Groupe d'analyse et de contributions photovoltaïque (GAC PV), ce qui lui permettra de suivre la mise en œuvre de la feuille de route HEOL BREIZH. Par ailleurs, l'énergie photovoltaïque étant par nature très décentralisée, le Conseil régional, au-delà de soutenir les projets des acteurs locaux, publics et privés, pourrait être le véritable chef de file du déploiement pour engager une dynamique collective qui doit conduire aux ambitieux résultats attendus.

Le CESER prend note que le suivi de l'engagement du Conseil régional sera quant à lui assuré par sa commission « climat, transitions et biodiversité ». Le CESER continuera à suivre la mise en œuvre d'Heol Breizh dans le cadre de la Conférence bretonne de la transition énergétique dont il est membre.

2.5. Financement

Le CESER prend acte que, pour mettre en œuvre ses engagements, le Conseil régional mobilisera une enveloppe spécifique de 1,2 M€ en 2023 ainsi qu'un crédit de 7 M€ sur le programme FEDER 21/27.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

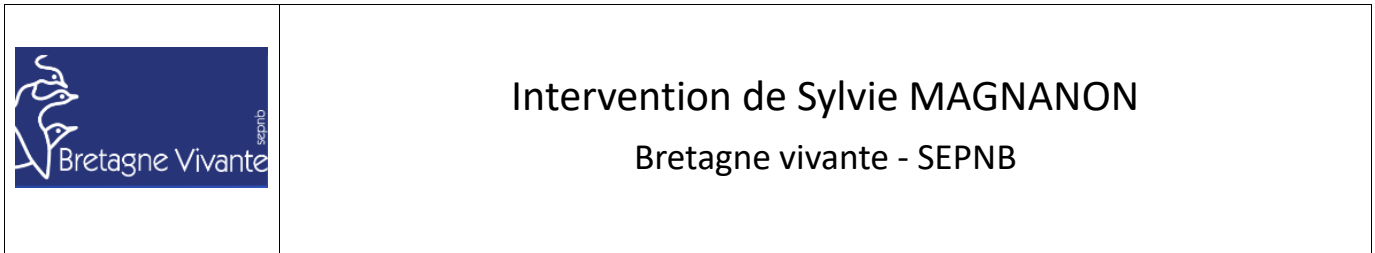
Plan solaire régional : une ambition renforcée pour l'énergie solaire photovoltaïque en Bretagne et un engagement régional volontariste dans la feuille de route HEOL Breizh

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 1

Jean CABARET (Confédération paysanne de l'Ouest)

Adopté à l'unanimité



J'interviens au nom de Bretagne vivante, Eau et Rivières de Bretagne et Cohérence.

Nos associations voteront l'avis du CESER. Elles sont heureuses de voir la Région s'impliquer fortement dans le développement du photovoltaïque en Bretagne ; nous saluons en particulier la volonté de concilier développement du photovoltaïque et préservation des espaces naturels et du foncier agricole. Ce point nous paraît crucial.

Comme l'explique l'ADEME, les friches industrielles et les parkings, mais aussi les toitures et les façades des bâtiments, représentent un très haut potentiel de panneaux photovoltaïques. Ainsi, les terrains naturels ou agricoles peuvent ne pas être mobilisés.

Conserver les terres agricoles c'est garantir leur vocation nourricière. Préserver les terres naturelles c'est permettre à la biodiversité de s'épanouir et donc de réduire les risques environnementaux ; c'est aussi générer des bénéfices pour la santé physique et mentale de l'ensemble de la population.

Aujourd'hui pourtant, des projets de centrales photovoltaïques sur des espaces agricoles et naturels sont envisagés. Ils impacteront des milieux fragiles tels que les landes ou les prairies, milieux faisant partie de notre patrimoine commun, importants pour la biodiversité et la production alimentaire. Par souci de cohérence avec les objectifs de la Breizhcop et du SRADDET, en particulier la trajectoire Zéro artificialisation nette et par cohérence avec le Schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables, nous souhaiterions que ces projets ne bénéficient d'aucune aide du Conseil régional.

Pour éviter d'occuper des sols agricoles, d'impacter la biodiversité et de nuire à l'image de cette énergie renouvelable, il nous semble fondamental de s'en tenir aux 3 règles d'or suivantes :

1. Équiper en priorité les toitures et les bâtiments (existants et futurs)
2. Occuper les espaces déjà artificialisés : parkings, délaissés des réseaux de transports, etc.
3. Cibler les terrains dégradés (zones endommagées et polluées, friches industrielles, anciennes décharges) ne pouvant être valorisés pour d'autres usages.



Intervention de Jean-Paul RIAULT Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

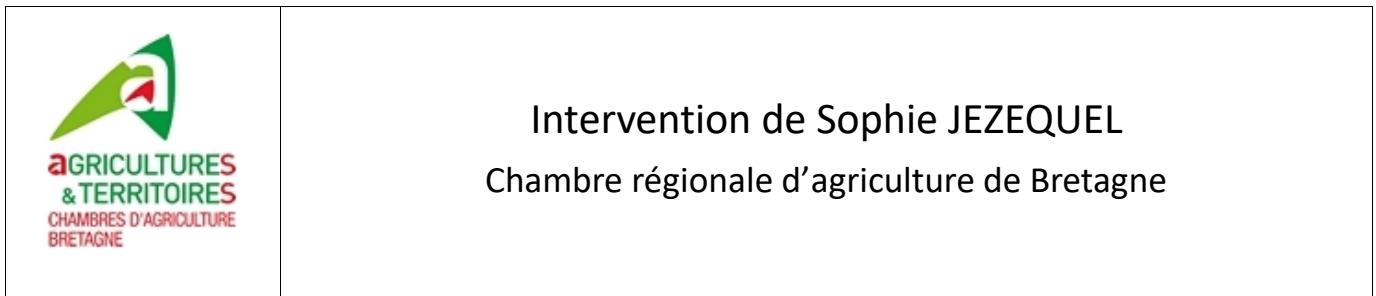
Je m'exprime ici au nom de la FRSEA Bretagne.

Le développement des énergies renouvelables pose la question de leur complémentarité avec l'activité agricole traditionnelle de production alimentaire. Le Conseil régional le souligne bien. Nous tenons à affirmer l'importance de maintenir la production alimentaire en Bretagne, cette production étant essentielle à notre souveraineté alimentaire européenne. Un renoncement de la Bretagne sur cette production serait immédiatement remplacé par de l'importation contrairement aux objectifs politiques de relocalisation et aux attentes des citoyens. Dès lors, nous appuyons la volonté de la Région de soutenir en priorité l'équipement des toitures en panneaux photovoltaïques afin de préserver le foncier agricole. A cette fin, le recensement des bâtiments de toutes les collectivités pouvant accueillir des panneaux photovoltaïques est indispensable. Concernant l'utilisation des terrains dégradés pour faire du photovoltaïque au sol, nous alertons sur le fait que cela ne doit pas priver l'agriculture de zones de compensation dont elle aurait besoin à l'avenir.

La proposition de la Région, de mobiliser des dispositifs d'aide pour prendre en charge le surcoût du désamiantage nécessaire des bâtiments agricoles avant la pose de panneaux photovoltaïques, peut-être une piste intéressante. Pour autant, l'accompagnement du désamiantage ne peut pas seulement passer par le biais du développement du photovoltaïque. Le retard pris sur ce sujet place notre pays et notre région, une fois de plus, en situation de désavantage concurrentiel face aux autres régions productrices d'Europe.

L'amélioration de l'efficacité énergétique et de l'autonomie énergétique des fermes bretonnes mérite un accompagnement large de la Région. Cet accompagnement doit se décliner notamment dans le cadre des aides à l'investissement, dont le maximum d'agriculteurs doit pouvoir bénéficier. Le Conseil régional annonce qu'il poursuivra son soutien aux projets agricoles d'autoconsommation photovoltaïque. Nous souhaitons que cette aide concerne les projets avec revente de l'excédent de production, y compris en stockage virtuel.

Merci de votre écoute.



Je m'exprime ici au nom des Chambres d'agriculture de Bretagne, qui ont élaboré leur propre « Cadre de référence régional sur le photovoltaïque » en 2022.

L'agriculture est un acteur du développement de l'énergie solaire photovoltaïque en Bretagne, reconnu en tant que tel dans ce plan solaire régional. Nous partageons les priorités et objectifs de la feuille de route et appuyons les acteurs de « Ambition Climat Energie » (Etat, Région, ADEME) dans leur choix d'inscrire la préservation du foncier agricole en tête des règles de déploiement de cette énergie. Nous soulignons l'importance de cette position politique au regard des pressions observées sur le foncier et de la multiplication des projets de développement de photovoltaïque sur sols agricoles en Bretagne.

Le photovoltaïque doit rester :

- une source d'autonomie pour diminuer la facture électrique dans le cas d'un projet en autoconsommation ;
- et/ou une source de revenu complémentaire à l'activité agricole en cas d'un projet en injection réseau.

Sur l'action 7 « Désamianter et solariser les bâtiments agricoles », nous partageons la nécessité de trouver des leviers pour prendre en charge les coûts de désamiantage lors de la modernisation des bâtiments agricoles. L'économie agricole n'est pas en mesure de prendre en charge les coûts afférents.

Sur l'action 8 « Mettre en place un groupe de concertation régional sur le développement du photovoltaïque dans le monde agricole ». Nous sommes en effet volontaires pour participer à cet espace de concertation et de dialogue breton qui doit permettre de prendre en compte nos spécificités régionales agricoles, énergétiques, d'aménagement... Il pourrait conduire à des préconisations de rédaction des PLU(i) et devra également s'intéresser aux leviers nécessaires pour permettre un plus grand déploiement du photovoltaïque sur les toitures des bâtiments agricoles (charpente, raccordement, innovations...).

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Bernard LAURANS

ENEDIS

Par accord entre les représentations régionales de la SNCF, de SNCF Réseau, d'EDF, du RTE, d'ENGIE et de la Poste

Je m'exprime au nom des entreprises de mission de service public du domaine de l'énergie et mon intervention traite des objectifs et de la mise en œuvre du plan solaire régional.

Il y a 11 ans, avec le pacte électrique breton, la Bretagne s'engageait dans un programme ambitieux de développement des énergies renouvelables (EnR) et l'énergie solaire et photovoltaïque en était un des principaux piliers. Aujourd'hui la puissance installée en photovoltaïque est de 321 MWc pour 25000 installations, ce qui correspond à 3% de la production d'énergie installée en Bretagne.

Nous saluons le choix de la trajectoire ambitieuse proposée par la Région Bretagne, à savoir multiplier par 6 la puissance installée d'équipements photovoltaïques, ce qui revient à construire de l'ordre de 150 MWc par an dans les 20 prochaines années et nous rappelons que cette trajectoire permet à la Bretagne de s'inscrire dans la stratégie nationale bas carbone. Il nous semble important de revenir sur le cadre juridique des raccordements des installations photovoltaïques, en effet les dernières dispositions relatives au tarif de rachat (augmentation du plan fond de puissance pour l'obligation d'achats de 100 à 500kW) doivent être un élément d'accélération du nombre de projets raccordés et des puissances installées (tendance constatée en 2022).

Par ailleurs, si nous partageons la politique qui vise à équiper les propres équipements de la Région, et en particulier les lycées, celle politique doit également intégrer les parkings qui devront, pour les plus grandes surfaces, être équipés d'ombrières avec panneaux photovoltaïques.

Pour ce qui est de la formation, nous estimons qu'il faut réfléchir plus large et lancer des formations de la filière électrique sans les flécher exclusivement sur le PV. L'enjeu est tel qu'il y aura des besoins sur l'ensemble de la filière et pour tous les acteurs.

Les entreprises publiques sont parties prenantes de nombreux projets en cours ou à l'étude, et notamment au programme SMILE, et continueront à apporter à la Région Bretagne toute leur capacité d'action et leur soutien dans l'accompagnement et l'atteinte de ses objectifs.

Je vous remercie de votre attention.