



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis sur la création d'un parc photovoltaïque au sol à
Lalbenque et Cieurac (Lot)**

N°Saisine : 2023-011929

N°MRAe : 2023APO94

Avis émis le 12 juillet 2023

PRÉAMBULE

Pour tous les projets soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet, mais sur la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement dans le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 08 juin 2023, l'autorité environnementale a été saisie pour avis par la préfecture du Lot sur le projet de création d'un parc photovoltaïque au sol sur les communes de Lalbenque et Cieurac (Lot).

Le dossier comprenait une étude d'impact datée de décembre 2002 et l'ensemble des pièces de demande du permis de construire. Deux courriers de réponse à des demandes de compléments sont également inclus (courriers datés du 1^{er} mars 2023 et du 28 mars 2023).

L'avis est rendu dans un délai de 2 mois à compter de la date de réception de la saisine et du dossier complet à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application du 3^o de l'article R. 122-6 I relatif à l'autorité environnementale compétente et de l'article R. 122-7 I du code de l'environnement, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en délégation le 12 juillet 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Marc Tisseire.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-7 III du code de l'environnement, ont été consultés le préfet de département [qui a répondu en date du 20/06/23, au titre de ses attributions en matière d'environnement, et l'agence régionale de santé Occitanie (ARS). La saisine comprenait les contributions de l'office français de la biodiversité (OFB), du parc naturel régional (PNR) des Causses du Quercy, de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), du paysagiste conseil de l'État, du conseil départemental du Lot, de RTE et de l'ensemble des communes concernées par le projet.

Conformément à l'article R. 122-9 du même code, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹ et sur le site internet de la Préfecture du Lot, autorité compétente pour autoriser le projet.

1 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le projet consiste à construire et exploiter un parc photovoltaïque au sol sur les communes de Lalbenque et Cieurac (Lot). Le projet est porté par la société Plenitude. Le parc photovoltaïque occupe au total 37,58 ha clôturés pour une puissance totale installée de 22,66 MWc. L'ensemble du projet se situe dans le périmètre du parc naturel régional (PNR) des Causses du Quercy. Les parcelles d'implantation sont concernées par des activités agricoles (prairies, pâturage). Il nécessite le défrichage de 16,6 ha de boisements de Chênes pubescents et de truffières.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche continue et itérative qui sert à formaliser et à améliorer la prise en compte de l'environnement d'un projet. Ici, la MRAe considère que le processus d'évaluation environnementale est insuffisant et présente deux défauts méthodologiques majeurs.

Une des premières étapes de l'évaluation environnementale consiste à déterminer le site potentiel d'implantation. Il est le résultat d'une analyse de solutions alternatives qui permet de démontrer que le site retenu constitue le site de moindre impact environnemental. La MRAe considère que cette première étape n'a pas été menée de manière suffisante. Il en résulte le choix d'un site d'implantation sur un secteur à enjeu biodiversité et patrimonial fort, comme le démontre l'état initial du dossier. Il est inclus dans un secteur à préserver identifié dans la charte du parc naturel régional des Causses du Quercy et dans le SCoT Cahors sud du Lot.

Par ailleurs, le travail de recherche d'une variante de moindre impact est incorrect. D'une part la définition du périmètre du projet est partielle et conduit à une sous-évaluation des incidences brutes et résiduelles du projet (non prise en compte des incidences induites par les réseaux de câblage, les équipements nécessaires à l'exploitation agricole maintenue sous les panneaux, les fouilles archéologiques et par les obligations légales de débroussaillage). D'autre part, l'évitement de certaines parcelles est proposé sans que le lien avec les enjeux environnementaux forts soit clairement démontrés. L'implantation de panneaux est maintenue sur des secteurs à enjeux forts (habitats communautaires abritant des espèces protégées). Ainsi, les mesures d'atténuation proposées ne suffisent pas pour atteindre des impacts non significatifs. Les mesures de compensation proposées sont sous-dimensionnées et devraient être enrichies substantiellement.

En conclusion, le projet s'implante dans un secteur d'enjeux forts où les mesures d'atténuation sont insuffisantes et imposent des mesures de compensation certainement conséquentes. L'absence d'incidences résiduelles semblant compromise, la MRAe considère le secteur comme réhabilitaire à l'implantation d'un projet photovoltaïque. Le travail de recherche de site alternatif doit être repris.

L'ensemble des recommandations est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Présentation du projet

1.1 Contexte et présentation du projet

Le projet consiste à construire et exploiter un parc photovoltaïque au sol composé de quatre entités disjointes sur la commune de Lalbenque à 15 km au sud est de Cahors dans le département du Lot. Un des sites d'implantation (îlot 4) empiète sur la commune de Cieurac dans le même département. L'ensemble du projet se situe dans le périmètre du parc naturel régional (PNR) des Causses du Quercy. Les parcelles d'implantation sont actuellement concernées pour partie par des activités agricoles (prairies, pâturage).

Le parc photovoltaïque proposé par la société Plenitude (filiale 100 % du groupe ENI) occupe au total 37,58 ha clôturés. La puissance installée est de 22,66 MWc.

L'ensemble des éléments du projet inclut :

- le défrichage de 8,1 ha de chênaie pubescente et 8,5 ha environ de truffières ;
- 41 202 panneaux photovoltaïques bifaciaux d'une puissance unitaire de 550 Wc maintenus par des pieux battus d'une hauteur maximale de 2,6 m et minimale de 1,2 m. Le dossier précise que les caractéristiques techniques ont été adaptées pour assurer un entretien par pâturage ovin ;
- la création d'une piste de circulation périphérique d'une largeur de 4 m et pour chaque îlot une zone de retournement de 350 m² ;
- quatre postes de livraison (un par îlot) d'une surface de 14,77 m² chacun et d'une hauteur hors sol de 3 m ;
- cinq postes de transformation (un par îlot sauf pour l'îlot 4 où deux postes sont implantés) d'une surface de 14,77 m² chacun et d'une hauteur hors sol de 3 m ;
- quatre locaux de maintenance et 5 locaux de batterie d'une surface de 14,77 m² chacun et d'une hauteur hors sol de 2,90 m
- la création de cinq réserves incendie de 120 m³ (une dans chaque îlot et une deuxième sur l'îlot 3) du SDIS46 ;
- une clôture d'une hauteur de 2 m et enterrée de 10 cm pourvue de mailles de 15 cm de largeur et 5 cm de hauteur en partie basse (les mailles seront plus grandes en partie supérieure) ;
- le raccordement depuis le poste source de Lalbenque situé à 100 m de l'îlot 3. L'îlot 1 est le plus éloigné du poste source, il est situé à 4,2 km. L'ensemble des raccordements des 4 îlots conduit à des travaux sur 5,4 km. Le tracé prévisionnel est précisé et emprunte les voiries existantes ;
- des obligations légales de débroussaillage (OLD) prescrites par le SDIS² 46 (arrêté préfectoral du 5 juillet 2012) qui comprennent l'élagage des arbres sur une hauteur de 1,5 m et le débroussaillage sur une bande de 50 m à partir des panneaux.

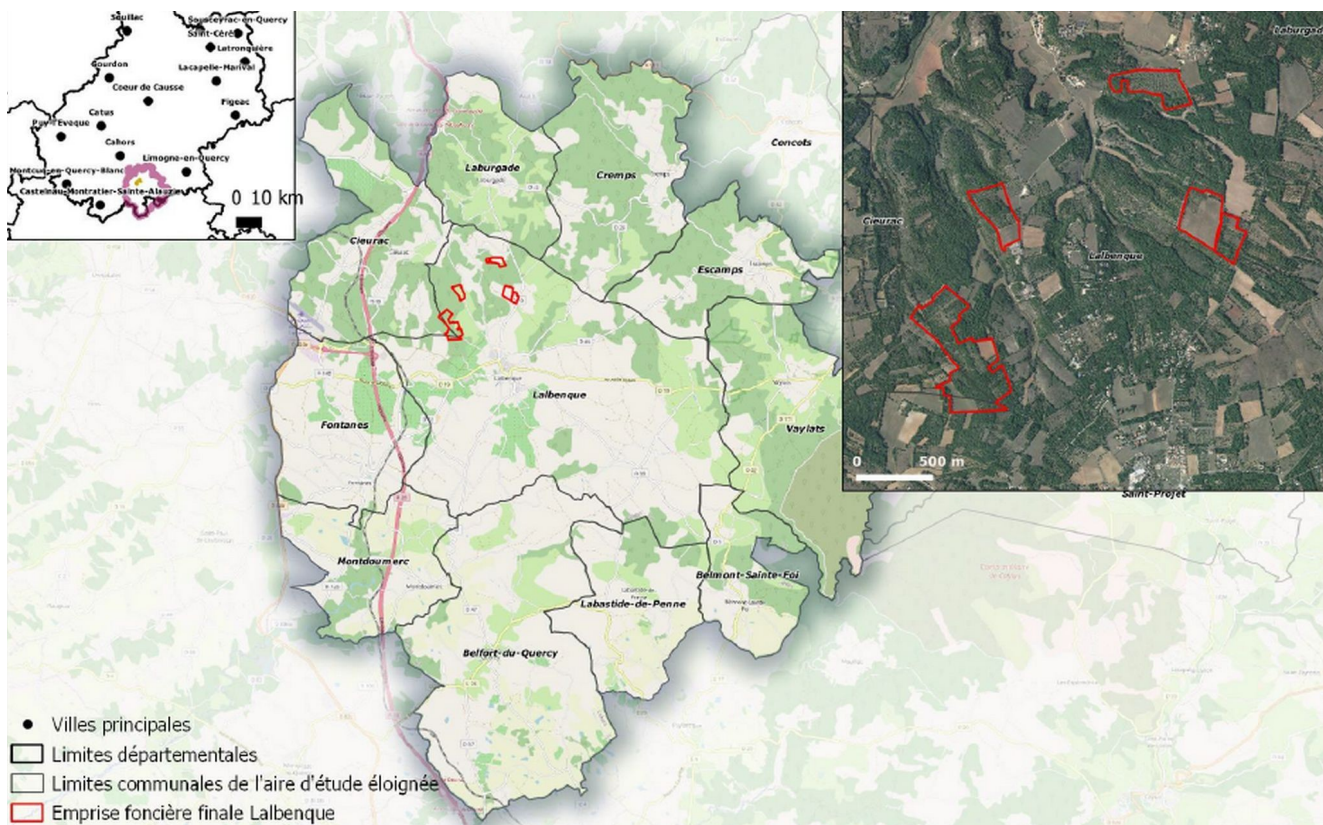


Figure 1 : Localisation du projet (source : étude d'impact)

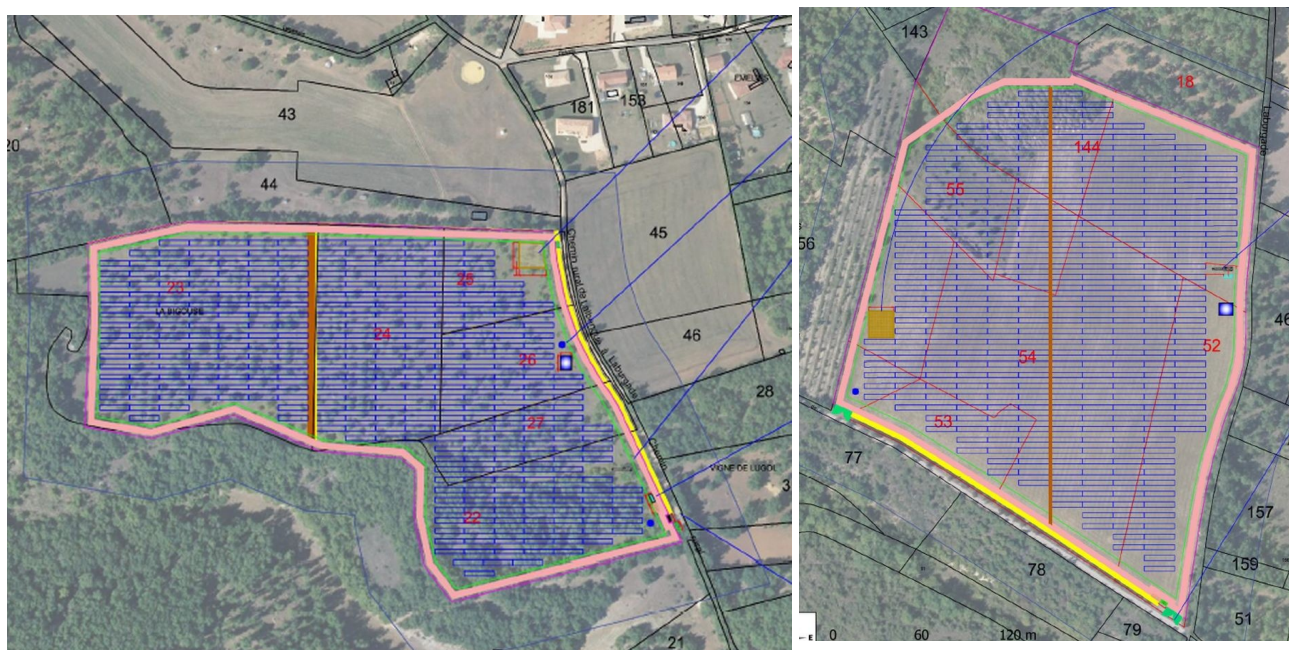


Figure 2 : plan de masse des îlots 1 (à gauche) et 2 (à droite) (source : étude d'impact)
(La légende est reportée au niveau de la figure 3 ci-dessous).

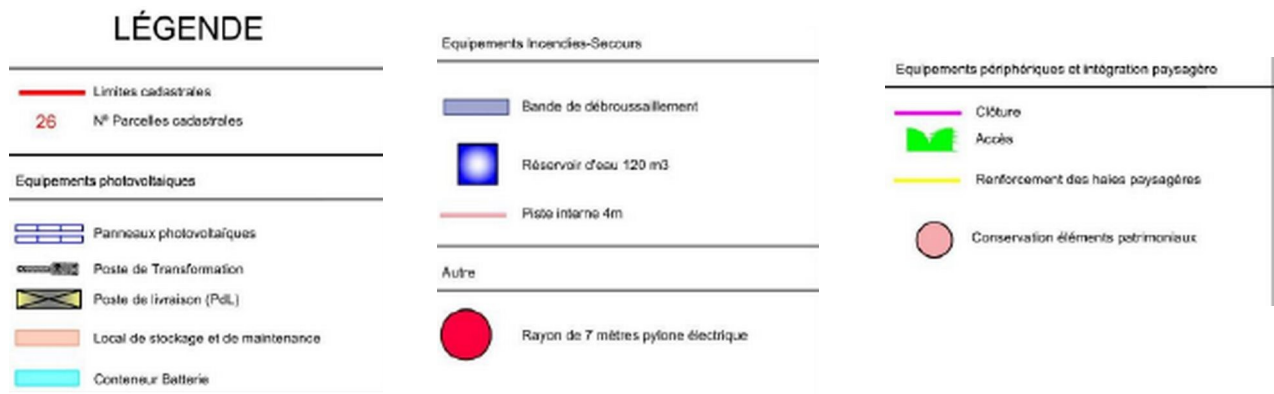
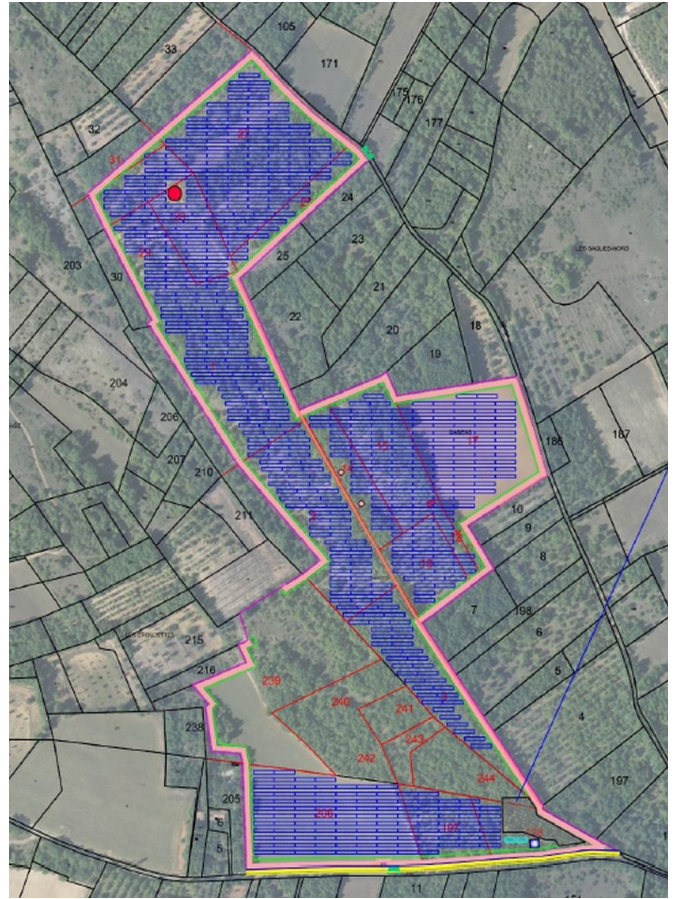
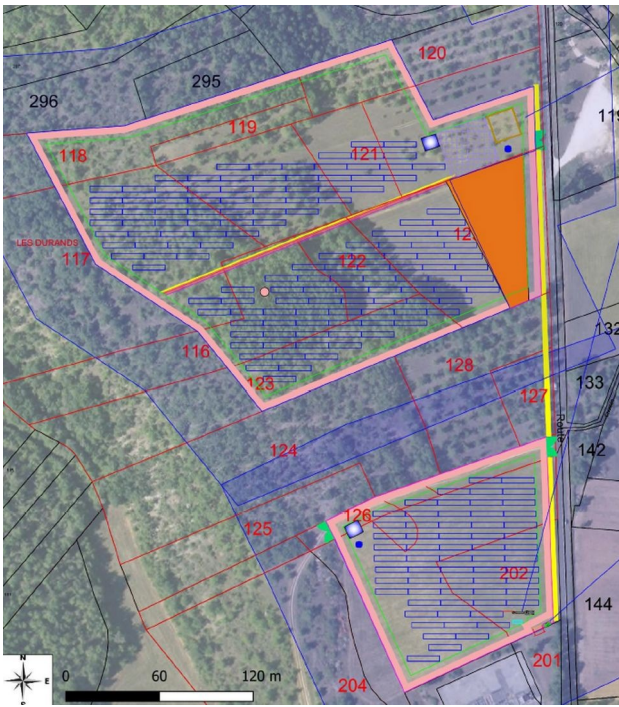


Figure 3 : plan de masse des îlots 3 (à gauche) et 4 (à droite) (source : étude d'impact)

1.2 Cadre juridique

En application des articles R. 421-1 et R. 421-9 h du code de l'urbanisme, les ouvrages de production d'électricité à partir d'énergie solaire, installés sur le sol, dont la puissance est supérieure à 1 Mwc, font l'objet d'une demande de permis de construire.

Le projet est soumis à étude d'impact conformément à la rubrique 30 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement et soumis à autorisation au titre des ouvrages destinés à la production d'énergie solaire (installations au sol d'une puissance égale ou supérieure à 1 Mwc).

Le projet fait également l'objet d'une demande d'autorisation de défrichement au titre du code forestier.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu des terrains concernés, de la nature du projet et des incidences potentielles de son exploitation, les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- la préservation de la biodiversité et des fonctionnalités écologiques ;
- la préservation des paysages et du patrimoine ;
- le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre.

2 Qualité de l'étude d'impact

2.1 Qualité et caractère complet de l'étude d'impact

Notion de projet :

La MRAe rappelle le contenu de l'article L. 122-1 du code de l'environnement qui précise que « *lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrages, afin que ses incidences soient évaluées dans leur globalité* ».

La description du projet apparaît de fait incomplète : le nombre, la localisation et les caractéristiques techniques des locaux techniques (poste source, poste de livraison, locaux de maintenance...) ne sont pas précisés dans l'étude d'impact. Les éléments reportés dans le présent avis sont issus du dossier de demande de permis de construire. Les réseaux de câblages électriques internes ne sont pas décrits. Par ailleurs, les équipements et matériels agricoles nécessaires à l'activité pastorale prévue en phase exploitation ne sont pas précisés. Ces éléments doivent être reportés dans l'étude d'impact et dans le résumé non technique.

La MRAe recommande de compléter la description du projet au sein de l'étude d'impact et du résumé non technique en y incluant les locaux techniques et les réseaux de câblages électriques nécessaires au fonctionnement du parc photovoltaïque et les équipements et matériels nécessaires à l'activité pastorale prévue sous les panneaux en phase exploitation.

Elle recommande également de mener une analyse de leurs incidences potentielles sur la biodiversité et le paysage. Selon les résultats de cette analyse, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation appropriées devront être intégrées.

Évaluation des incidences :

L'évaluation environnementale doit porter sur l'ensemble du périmètre du projet. La MRAe note que le projet s'implante sur une zone archéologique *sensible*. Des fouilles archéologiques préventives ont été prescrites. Les incidences environnementales de ces fouilles ne sont pas prises en compte, ni évaluées dans l'étude d'impact.

Des obligations légales de débroussaillage (OLD) sont par ailleurs prescrites et décrites dans le dossier pour autant les incidences ne semblent pas être prises en compte du projet notamment sur la biodiversité.

Ainsi, la MRAe considère que l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement est incomplète et qu'il en résulte une sous-estimation des enjeux et des impacts. Le dossier doit être repris.

La MRAe recommande de reprendre l'évaluation des incidences de l'ensemble du projet en y incluant les incidences sur la biodiversité et le paysage des fouilles archéologiques et des obligations légales de débroussaillage. En cas d'incidences résiduelles significatives, des mesures complémentaires d'évitement, de réduction voire de compensation sont à proposer.

Le dossier propose une analyse des incidences sur le climat (partie 6.1 de l'étude d'impact à partir de p 101). La MRAe note cependant que l'étude d'impact n'évalue pas les émissions de gaz à effet de serre (GES). La MRAe

rappelle que les défrichements (environ 16,6 ha projetés) ont des conséquences sur le stockage du carbone dans la végétation et le sol. D'un autre côté, la production d'énergies renouvelables contribue à la réduction des émissions de GES. Pour la MRAe, afin de mieux appréhender l'ensemble des incidences du projet, l'évaluation environnementale doit comporter un chapitre plus détaillé sur le bilan des émissions de GES (BEGES). Le BEGES doit intégrer la phase de travaux (transports, utilisation de matériaux et équipements, évacuation des déblais, défrichements) et la phase d'exploitation et en précisant les méthodologies ou références utilisées. Une déclinaison de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) sur cette thématique est également attendue.

La MRAe recommande de compléter l'étude d'impact par un bilan des émissions de GES global chiffré adapté au contexte du projet sur l'ensemble du cycle de vie des installations en incluant les défrichements et d'en déduire les mesures ERC appropriées.

2.2 Justification des choix retenus au regard des alternatives

En application de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit comporter une description des « solutions de substitution raisonnables » qui ont été examinées par le maître d'ouvrage.

La justification du projet fait l'objet d'un volet de l'étude d'impact (partie 2.4 p. 5 et suivantes). Selon ce document, le projet est justifié par les enjeux en termes de développement des énergies renouvelables, par la proximité du poste source de raccordement, par l'absence de zonages environnementaux ou paysagers sur le site d'implantation et par le « faible potentiel agronomique » des parcelles.

La MRAe considère que la justification du projet n'est pas suffisamment argumentée et présente trois défauts méthodologiques majeurs, à savoir :

- une recherche de site alternatif non aboutie

Les orientations nationales (circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, principes réaffirmés dans la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables) recommandent l'utilisation préférentielle de zones fortement anthropisées pour le développement des centrales photovoltaïques. Cette logique est également reprise dans le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires Occitanie (SRADDET), approuvé le 14 septembre 2022. La règle n°20 indique « *Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés (notamment les parkings) et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification* ». Le dossier propose l'étude de trois sites dégradés à l'échelle de deux EPCI les plus proches du site potentiel d'implantation :

- l'ancienne station d'épuration de Puylaroque : situé dans la zone de protection de la Citadelle de Puylaroque et trop éloigné du poste source, ce site n'est pas retenu ;
- l'usine d'enrobage de Fontanes : situé à proximité de l'aéroport et sans accord du propriétaire, ce site n'est pas retenu ;
- l'ancienne carrière de Villesèque : ce site n'est pas retenu du fait de l'arrêté préfectoral d'autorisation qui prévoit les modalités de remise en état sans installation.

La MRAe note toutefois que les arrêtés d'exploitation de nombreuses carrières n'ont pas inclus l'implantation de panneaux photovoltaïques dans les modalités de remise en état en fin d'activité. Dans ces cas, les arrêtés préfectoraux sont modifiés pour y inclure les projets photovoltaïques. La justification d'absence de site dégradé est donc insuffisante. Par ailleurs, la recherche de solutions de substitutions raisonnables doit inclure, en l'absence de sites dégradés, l'étude de sites d'implantation sur des zones naturelles ou agricoles présentant un moindre impact. Cette deuxième phase de recherche de solutions alternatives n'a pas été menée.

- un site d'implantation à enjeux biodiversité et paysager

Le projet s'implante au sein de corridors écologiques identifiés dans le SCoT Cahors sud du Lot et dans la charte du PNR des Causses du Quercy (cf. figure 4 ci-dessous). Il est concerné par quatre sous-trames verte et

bleue (landes et pelouses sèches, prairie, forêt et milieux humides) ce qui met en avant la diversité et la richesse des habitats rencontrés dans la zone.

Si le projet n'est pas formellement inclus dans un zonage à enjeu de biodiversité, toutefois, il est limitrophe avec une zone Natura 2000 et deux ZNIEFF³ de type 1. Au global, il est situé à moins de 5 km de deux zones Natura 2000 et de quatorze ZNIEFF de type 1.

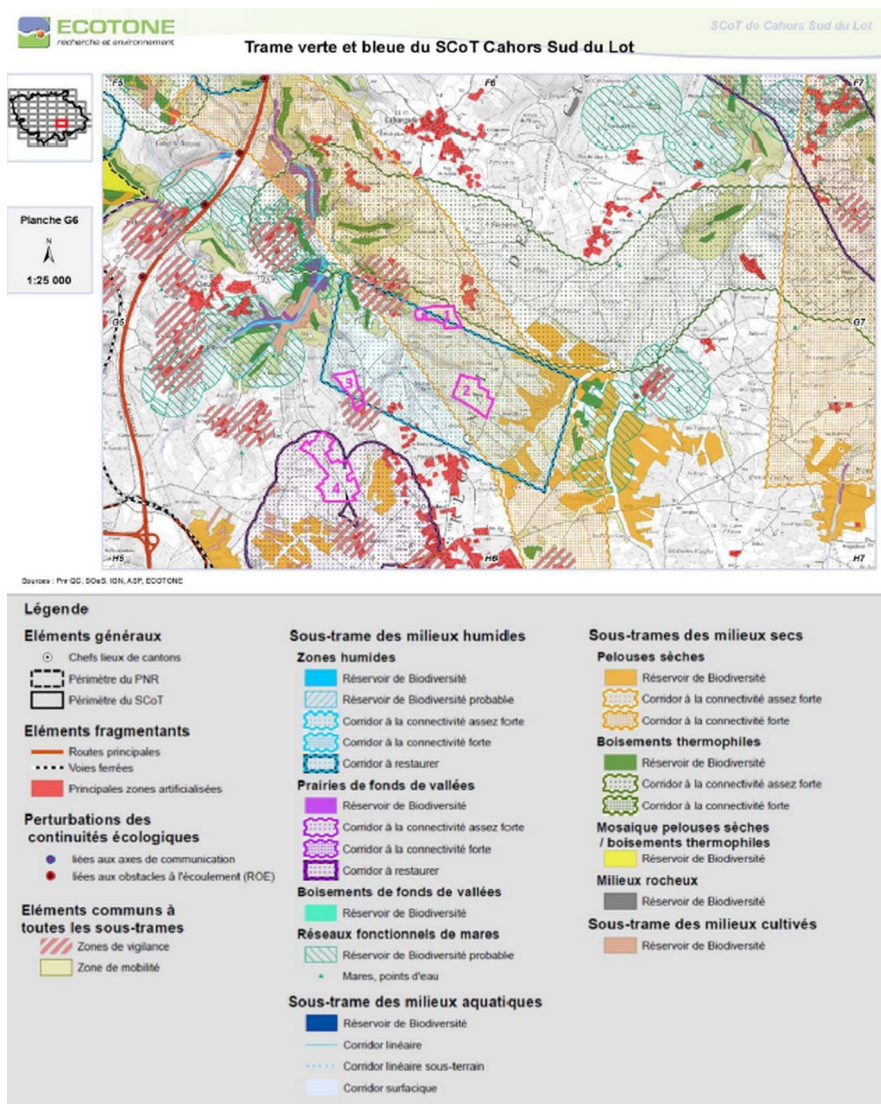


Figure 4 : cartographie de la trame verte et bleue inscrite au SCoT Cahors sud du Lot (source : étude d'impact)

Le projet s'inscrit ainsi :

- en « secteurs prioritaires à préserver » de la « sous-trame landes et pelouses sèches », cette sous-trame est considérée comme prioritaire au niveau local (charte du PNR) ;
- dans un « réservoir de biodiversité » de la « sous-trame prairie » également considérée comme prioritaire au niveau local ;
- dans un « secteur à restaurer » de la « sous-trame prioritaire des milieux humides » (réseau de mares interconnectés) ;
- en zone relais de la « sous-trame forêt ».

3 ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. C'est un espace naturel inventorié en raison de son caractère remarquable.

La stratégie du PNR des Causses du Quercy proscrit tout aménagement susceptible de détériorer un réservoir de biodiversité ou une « sous-trame prioritaire » ce qui est le cas ici. Il en est de même pour le SCoT Cahors sud du Lot qui fixe comme objectif de « *maintenir la trame verte et bleue* » (objectif 20).

Les enjeux notables en termes de biodiversité sont également mis en évidence dans l'état initial (inventaires de terrain) de l'étude d'impact avec :

- des enjeux « très forts » et « forts » en termes d'habitats patrimoniaux (pelouse sèches et landes de genévriers) ;
- des enjeux « forts » en termes de flore (présence d'une espèce protégée au niveau national la Sabline des chaumes, une espèce protégée au niveau régional la Lavande à larges feuilles, une espèce à enjeu patrimonial, la Crapaudine de Guillon et 5 espèces déterminantes des ZNIEFF de la région) ;
- des enjeux « forts » à « modérés » pour des espèces de chauves-souris, de papillons, d'insectes saproxyliques et d'oiseaux (13 espèces de chauves-souris protégées, une espèce de papillon de jour l'Azuré du serpolet, une espèce patrimoniale d'insecte saproxylique le Lucane cerf-volant⁴ et 37 espèces d'oiseaux) ;

Par ailleurs la charte du PNR identifie des secteurs à enjeu patrimonial et touristique. Du fait de la présence du chemin de Saint-Jaques de Compostelle (situé à 400 m de l'îlot 1) et de patrimoine rural (cazelle de Nouel située à environ 100 m de l'îlot 3). Le site potentiel d'implantation est inclus dans un secteur à préserver en termes de qualité paysagère. Une orientation stratégique de la charte du PNR « *veiller à la qualité paysagère de l'entrée du Parc A20/Cahors sud / Lalbenque* » est prévue.

Ainsi, la MRAe considère que des enjeux forts en termes de biodiversité et de paysages sont clairement démontrés au niveau local et insuffisamment appréciés dans l'étude d'impact.

- un travail de recherche de variante insuffisant

Au niveau des sites d'implantation potentielle, le dossier ne comporte pas d'analyse de variantes. En revanche, une mesure d'« évitement amont » est présentée (notée ER1). Elle est présentée comme une mesure d'évitement des enjeux forts en termes de biodiversité et paysager. La MRAe note néanmoins que cette mesure conduit à maintenir l'implantation de panneaux photovoltaïques sur certains secteurs dont l'enjeu en termes de biodiversité est qualifié de « fort » dans le dossier alors que l'évitement de secteur à enjeu « faible » est proposé. Par ailleurs, certains secteurs sont considérés comme *évités* alors qu'ils sont dans l'emprise des OLD et donc impactés par le projet. À titre d'exemple, la figure 5 illustre le résultat de la mesure ER1.

Cette mesure ER1 semble basée sur des opportunités foncières (frontières des zones évitées qui correspondent aux limites des parcelles cadastrales) et ne prend pas en compte l'ensemble des enjeux environnementaux. Le travail de recherche de variante par évitement des zones à enjeux environnementaux est donc insuffisant.

Si le dossier propose des mesures de réduction pour limiter les impacts, il conclut toutefois à des incidences résiduelles significatives compte tenu des enjeux forts identifiés. Des mesures de compensation sont proposées pour la destruction des habitats de pelouses sèches et de landes de genévriers. En l'état 7,6 ha de pelouses sont restaurées pour 3,7 ha détruits soit un ratio de compensation de 2. La MRAe note qu'il est d'usage de proposer des ratios de compensation de 6 pour les enjeux « très forts » et 3 pour des enjeux « forts »⁵. Par ailleurs, la MRAe rappelle que l'ensemble des habitats détruits n'est pas pris en compte dans le dimensionnement des mesures de compensation (habitats détruits par les OLD non pris en compte). Ainsi, les mesures de compensation sont insuffisantes pour justifier d'une absence de perte nette de biodiversité.

4 Les données d'inventaire récents mettent en évidence la présence du Grand capricorne (donnée OFB). Cette espèce protégée n'est pas prise en compte dans le dossier.

5 Source : « Approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique » - CGDD / OFB / CEREMA – mai 2021 – 149 p

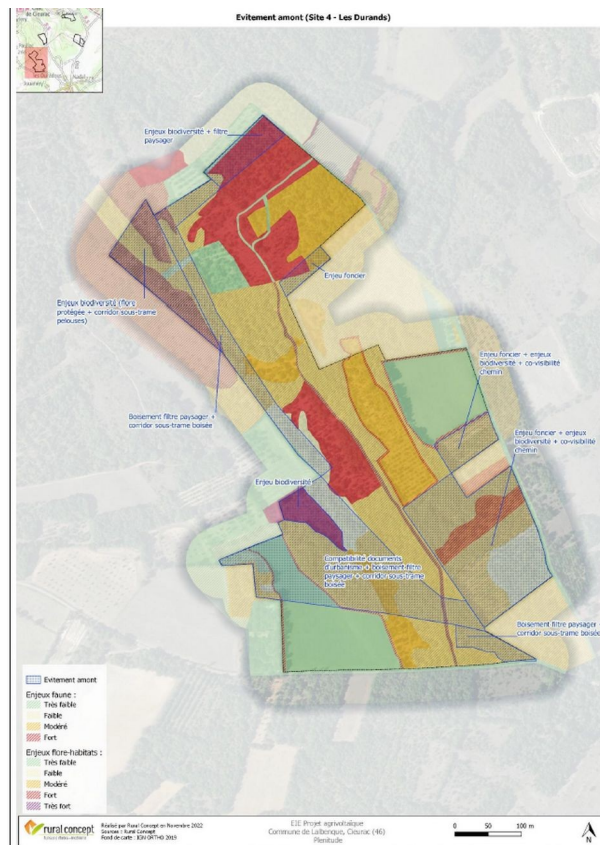


Figure 5 : résultat de la mesure d'évitement ER1 (source : étude d'impact)

En conclusion, la MRAe rappelle que les orientations nationales reprises localement dans la charte du PNR des Grands Causses et dans le SCoT Cahors sud du Lot préconisent l'implantation des projets photovoltaïques dans des secteurs « dégradés ». À défaut, le choix du site potentiel d'implantation doit se porter sur des terres de moindres valeurs écologiques et patrimoniales.

Compte tenu du cumul d'enjeux forts identifiés localement en termes de biodiversité qui ne sont pas évités par le projet, la MRAe considère en première approche le secteur comme rédhibitoire à l'implantation d'un projet photovoltaïque, quel que soit l'îlot considéré.

La MRAe estime que le travail de recherche de solutions alternatives doit être repris afin d'identifier des sites potentiels d'implantation d'enjeux écologiques et paysagers moindres.

La MRAe recommande de reprendre le travail de recherche de sites alternatifs pour l'implantation du projet sur un secteur de moindre enjeu environnemental.

En tout état de cause, si le site d'implantation était maintenu, la MRAe considère que la recherche de variante est inaboutie pour démontrer des incidences résiduelles nulles à très faibles, et que les mesures de compensation proposées sont insuffisantes. Un travail complémentaire d'évitement de tous les secteurs à enjeux forts et très forts est attendu en intégrant les incidences liées aux OLD et aux fouilles archéologiques. Dans cette hypothèse, la MRAe estime que les modifications devant être apportées en termes de périmètre de projet et de mesures d'atténuation sont substantielles. La MRAe devrait alors être à nouveau saisie sur la base d'un dossier modifié qui réponde aux objectifs de l'évaluation environnementale, avant présentation du projet à l'enquête publique.