



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Nouvelle-Aquitaine
sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du
plan local d'urbanisme (PLU) de Durance (47) porté par la
communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne
relatif à la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol au lieu-dit
« Terreneuve ».**

N° MRAe : 2021ANA31

dossier PP-2021-10874

Porteur du Plan : communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne
Date de saisine de la Mission Régionale d'Autorité environnementale : 19 mars 2021
Date de la contribution de l'agence régionale de santé : 3 mai 2021

Préambule

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis de l'autorité environnementale a été rendu le 09 JUIN 2021 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Ont participé et délibéré : Hugues AYPHASSORHO, Bernadette MILHÈRES, Didier BUREAU, Françoise BAZALGETTE, Jessica MAKOWIAK.

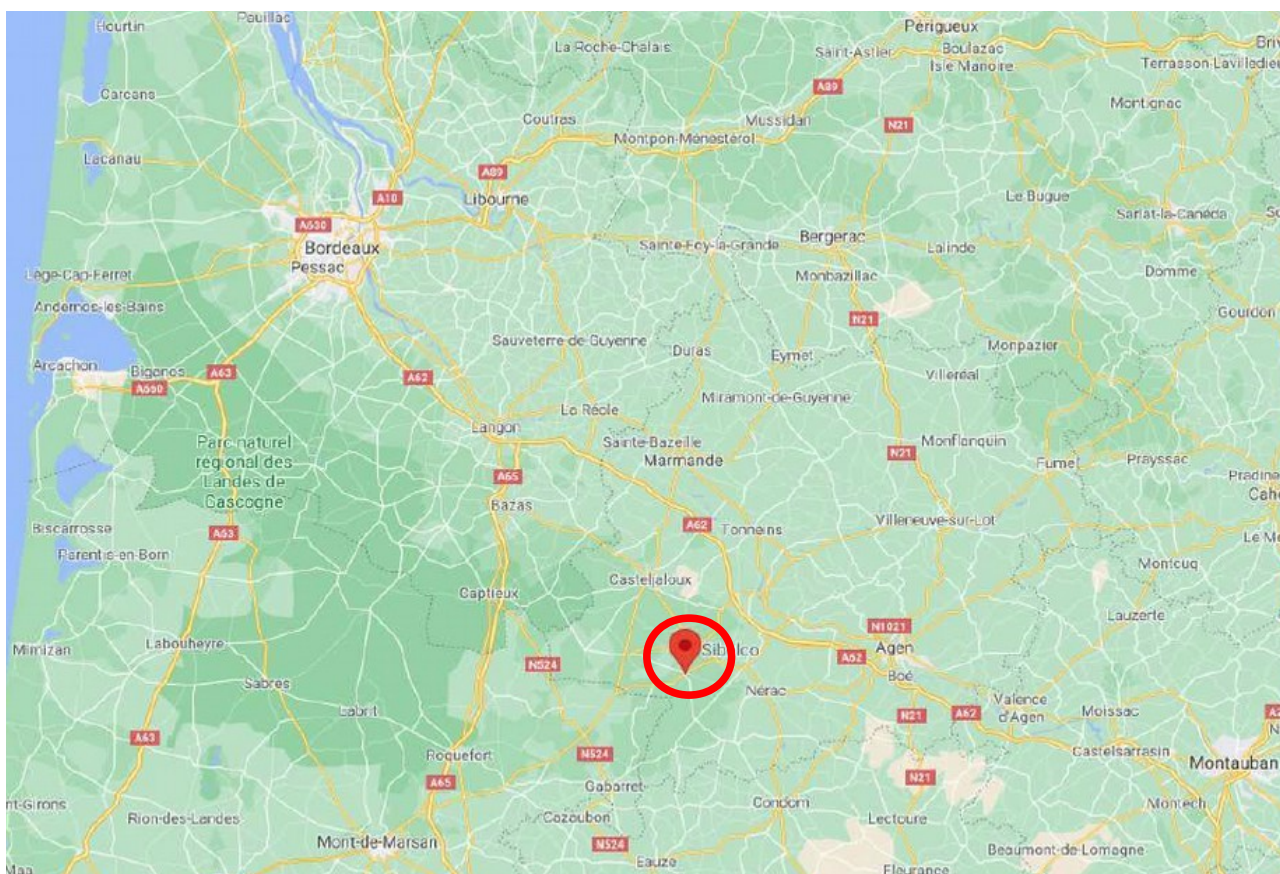
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Freddie-Jeanne RICHARD, Raynald VALLEE.

I - Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU), approuvé le 24 novembre 2013, de la commune de Durance (295 habitants en 2018 sur un territoire de 38,6 km²), située dans le département du Lot-et-Garonne, afin de permettre la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol au lieu-dit «Terreneuve » à l'est du territoire communal (figure n°1).

Ce projet est porté par la communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne (3CLG, 27 communes et 12 791 habitants en 2015), compétente en matière d'urbanisme. La communauté de communes a par ailleurs prescrit le 16 décembre 2020 l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH). Elle est incluse dans le périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Val de Garonne Guyenne Gascogne (107 communes), approuvé le 21 février 2014 et en cours de révision.



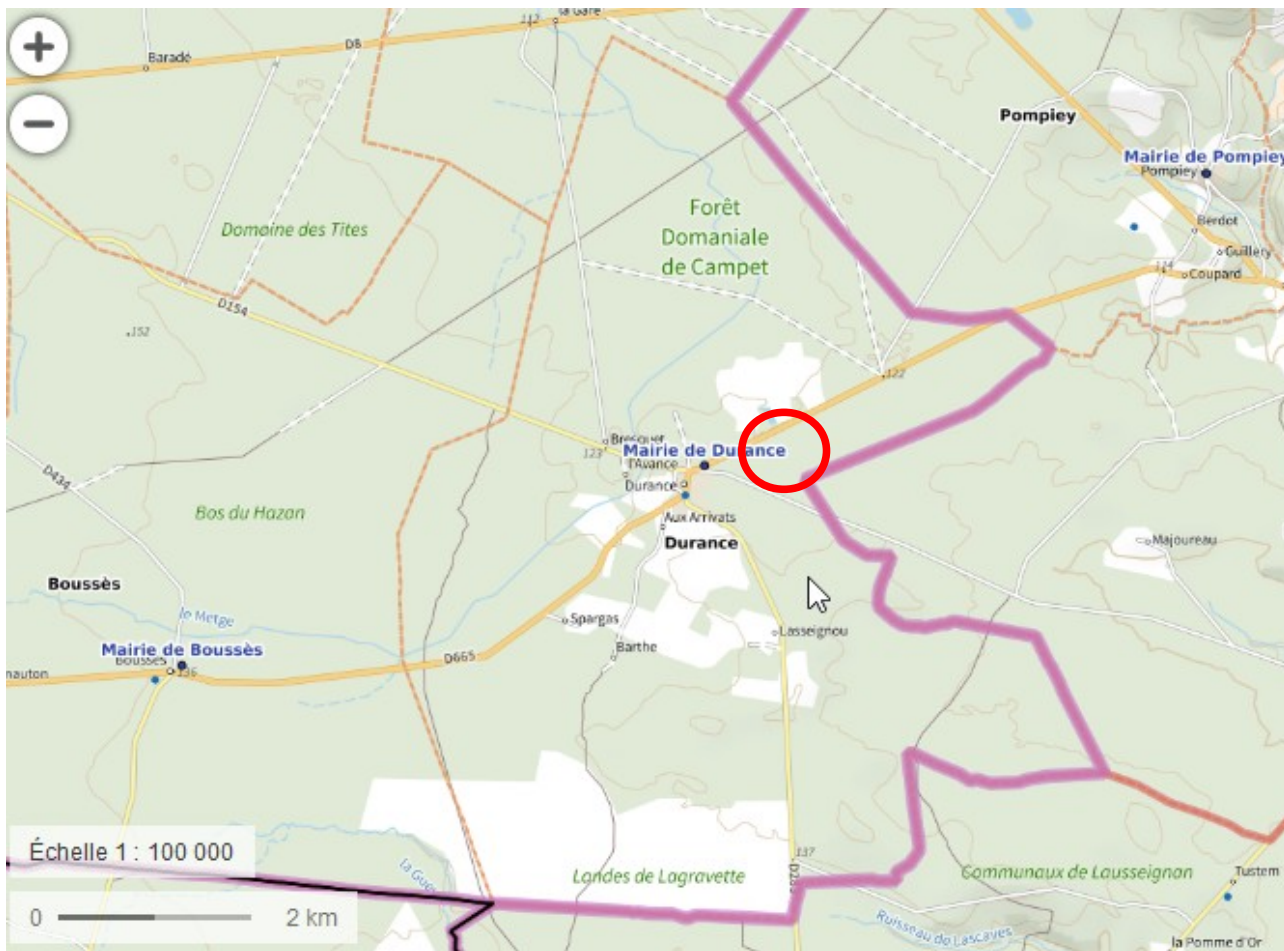


Figure n°1 : Localisation de la commune et du projet (source :google maps et géoportail)

Le projet relatif à la centrale photovoltaïque (29,2 ha) a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 20 avril 2021¹ qui a notamment estimé :

- que le site choisi ne s'inscrit pas de manière cohérente avec les dispositions de la stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine qui préconise un développement prioritaire et systématique du photovoltaïque sur les terrains délaissés et artificialisés ; une seule partie de l'emprise étant susceptible, sous réserve de le démontrer, d'être conforme à ces dispositions, sur une surface d'au plus dix hectares ;
- que les éléments présentés ne permettent pas d'apprécier la stratégie de la collectivité en matière de développement des énergies renouvelables sur son territoire à une échelle intercommunale ;
- que l'analyse de l'état initial de l'environnement met en évidence la présence d'enjeux forts concernant la faune, qu'il est nécessaire d'approfondir ;
- qu'il est nécessaire de quantifier les incidences du projet sur les habitats d'espèces, ainsi que sur les zones humides altérées, et de proposer des mesures de compensation en justifiant leur dimensionnement ;
- qu'il est nécessaire de fournir des compléments sur la prise en compte du bruit vis-à-vis des lieux habités proches, ainsi que du risque incendie.

Le territoire de la commune de Durance est marqué par l'influence paysagère caractéristique de la Forêt Landaise du Lot-et-Garonne, à l'extrémité est du massif forestier des Landes de Gascogne s'étendant sur les trois départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne. La partie Lot-et-Garonnaise de la Forêt Landaise forme un massif forestier d'environ 60 000 hectares. La commune de Durance, dont le caractère forestier est marqué, comporte quelques îlots de céréaliculture et de petits élevages.

1 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2021_10783_avis_ae_delegation_centrale_durance_47_mrae_signe.pdf

En raison de la présence sur la commune du site Natura 2000 *Vallée de l'Avance* au titre de la directive Habitats-Faune-Flore au nord de la commune et à 2,7 km du site de projet (figure n°2), la mise en compatibilité du PLU est soumise à évaluation environnementale.

La MRAe relève que le dossier ne comporte pas de localisation des sites Natura 2000 et recommande d'introduire une cartographie de ces sites.

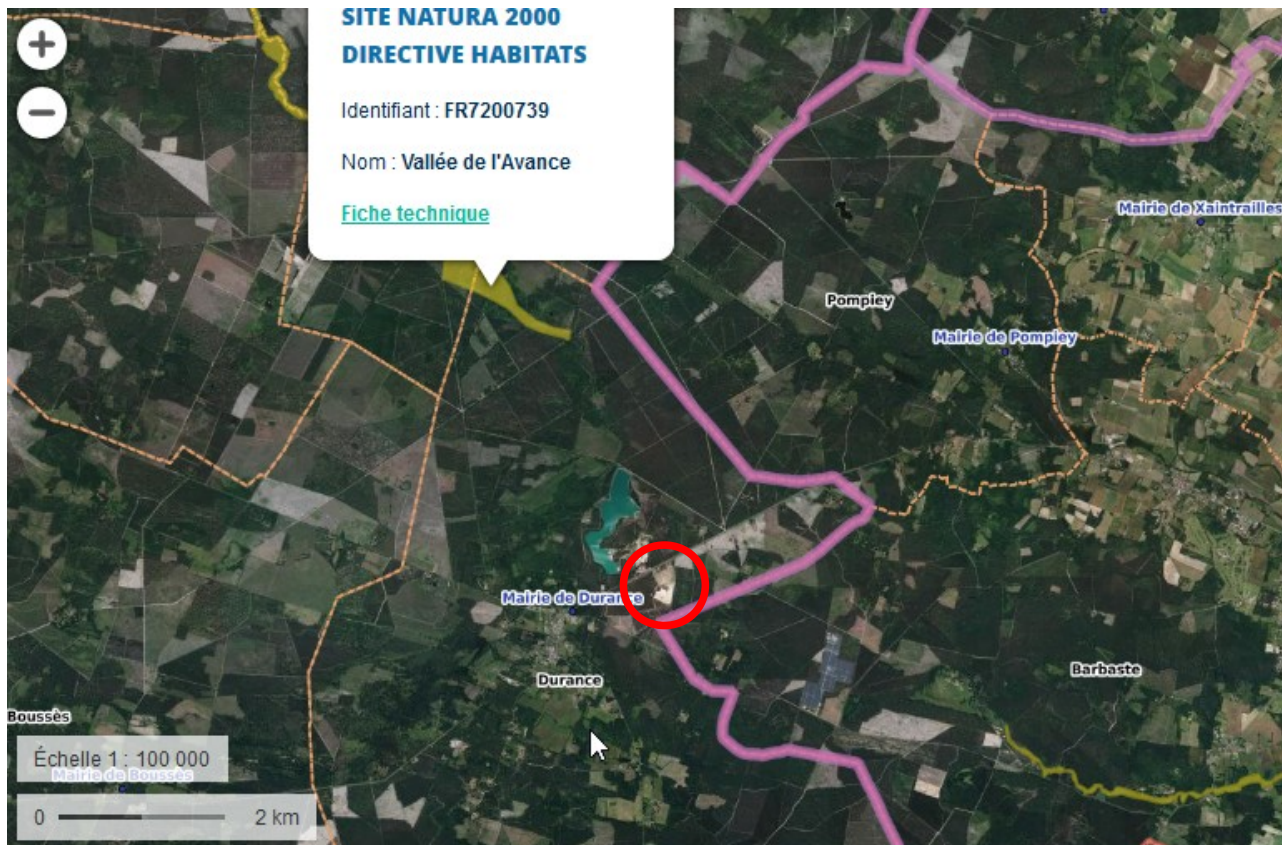


Figure n°2 : localisation du site Natura 2000 Vallée de l'Avance (en vert sur la carte) sur la commune de Durance (source géoportail)

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au pétitionnaire, ainsi qu'au public, de s'assurer de la meilleure prise en compte possible des enjeux environnementaux, entendus dans une large acception, aux différents stades d'élaboration du document.

La démarche a pour but d'évaluer les incidences du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives. La procédure est détaillée dans le rapport de présentation établi conformément aux dispositions du code de l'urbanisme et objet du présent avis.

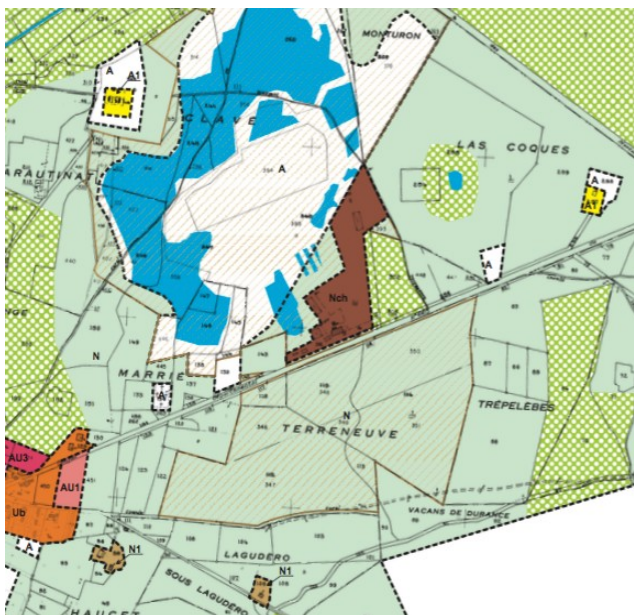
II - Objet de la mise en compatibilité

La zone concernée par la mise en compatibilité du PLU, de 29,2 ha, est occupée dans sa partie est par une ancienne carrière de sable exploitée entre 2006 et 2018 sur 10 ha et dans sa partie ouest du site, par une culture de pins maritimes qui a fait l'objet récemment d'une coupe rase (19,2 ha).

Actuellement, la totalité de la zone est classée en zone naturelle N et dans une emprise des richesses des sols et sous-sols (figure n°3) qui n'autorisent pas, selon le dossier, l'installation d'un parc photovoltaïque. Le classement de ce site en secteur Nph a pour but d'autoriser cette activité².

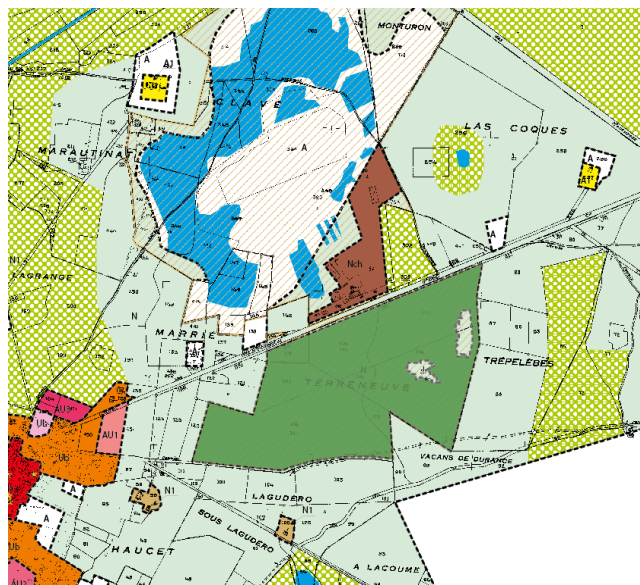
Par ailleurs, la mise en compatibilité prévoit de maintenir deux enclaves en zone naturelle N qui ont pour objectif, selon le dossier, de préserver les zones humides identifiées lors de l'étude d'impact.

² Un secteur Nph, secteur à vocation de production d'énergie photovoltaïque au sein de la zone naturelle, existe déjà en limite sud de la commune, au lieu-dit « Aux Laguats ».



Légende

Zones Urbaines	
Ua	Zone urbaine : bourg-centre
Ub	Zone urbaine : extensions pavillonnaires
Ul	Zone urbaine à vocation de loisirs
Ux	Zone urbaine à vocation d'activité industrielle, artisanale ou commerciale
Uxc	Zone urbaine à vocation d'activité destinée à l'unité de compostage
Zones A Urbaniser	
AJ1	Zone à urbaniser prioritairement sous condition de renforcement des réseaux
AJ2	Zone à urbaniser dans un second temps sous condition de renforcement des réseaux
AJ3	Zone à urbaniser dans un troisième temps sous condition de renforcement des réseaux
AJ0	Zone à urbaniser fermée (COS 0)
Zone Agricole	
A	Zone agricole
A1	Zone d'habitat diffus en zone agricole
A2	Siège d'exploitation en zone agricole
Ace	Corridor écologique en zone agricole
Ah	Zone d'habitat en zone agricole susceptible de recevoir de nouvelles constructions



Zones Naturelles

N	Zone naturelle à préserver
N1	Zone d'habitat diffus en zone naturelle
Nch	Bâti à usage d'activité lié à la valorisation des richesses du sol et du sous-sol
NL	Zone naturelle à vocation de loisir
Nph	Zone naturelle destinée à la ferme photovoltaïque
Nh	Zone naturelle susceptible de recevoir de nouvelles constructions

Autres limites

(Green hatched)	Espaces boisés classés
(Blue)	Pièce et cours d'eau
(Hatched)	Emprise de richesse des sols et sous-sols
(Grey hatched)	Emplacement réservé à la réalisation et l'accessibilité de la STEP
(Yellow star)	Eléments et secteurs de paysage protégé par l'article L1237° 5-1- du C.U.
(Red star)	Changement de destination au titre de l'article L1231°-3- du Code de l'Urbanisme

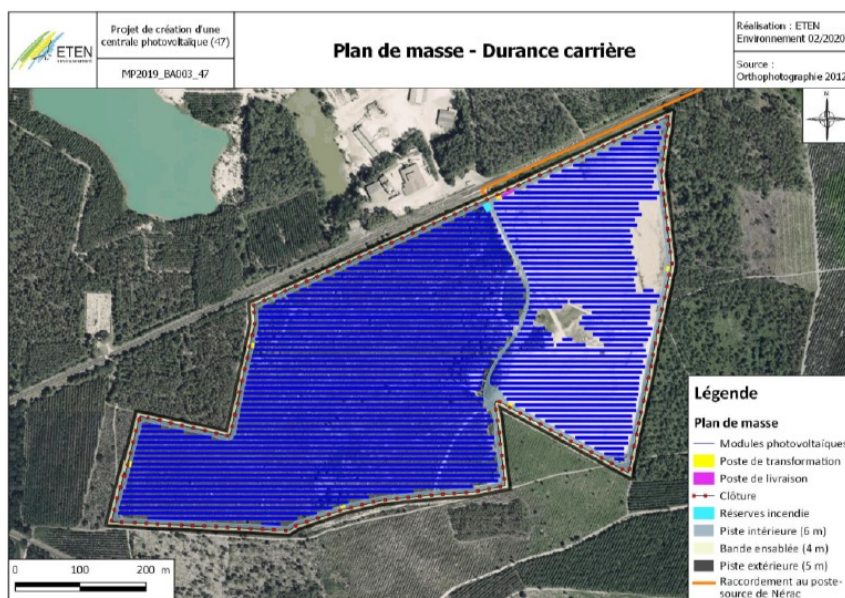


Figure n°3 : zonages graphiques avant (PLU opposable) et après mise en compatibilité (source : plan de zonage) et plan de masse d'implantation des panneaux photovoltaïques du projet (source : notice explicative p.36)

III – Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement

Le dossier comporte une notice explicative et le plan de zonage du PLU avant et après mise en compatibilité. Il présente les enjeux du site, les incidences de la mise en compatibilité sur l'environnement et les mesures envisagées sans toutefois les hiérarchiser. Ces éléments du dossier ne sont pas suffisants pour permettre d'apprécier les enjeux et les incidences du projet de mise en compatibilité du PLU. L'ajout de l'étude d'impact du projet en annexe aurait été utile à cette fin. La MRAe rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière complète, du projet, de ses effets sur l'environnement et de la démarche d'évitement et de réduction des impacts engagée par la collectivité.

La MRAe recommande de présenter une synthèse des enjeux, des incidences et des mesures envisagées dans le cadre de la mise en compatibilité. Elle recommande également, pour garantir une information du public suffisante, de joindre au dossier l'étude d'impact relative au projet de centrale photovoltaïque.

Le dossier présente des indicateurs de suivi relatifs au paysage et à la faune. La consommation d'espaces, notamment pour un usage photovoltaïque, n'est pas abordée, alors que l'intercommunalité compte de nombreux réalisations et projets dans ce domaine (voir §III.2).

La MRAe recommande, pour faciliter le suivi de la mise en compatibilité, d'introduire des données chiffrées incluant un état zéro pour représenter un protocole de suivi opérationnel tel qu'attendu dans le cadre de l'évaluation environnementale. Elle recommande également d'élargir le suivi au domaine de la consommation d'espaces pour l'usage autorisé en secteur Nph.

Le dossier comporte le zonage graphique mais le règlement écrit des zones N et Nph n'est pas fourni, ce qui ne permet pas d'appréhender pleinement les incidences de la mise en compatibilité.

La MRAe estime nécessaire de fournir le règlement complet de la zone N et du secteur Nph, de manière à apprécier les incidences de la mise en compatibilité et les prescriptions en matière d'évitement-réduction d'impact éventuellement inscrites dans le règlement écrit.

1. Choix du site du projet de mise en compatibilité

Ce projet s'inscrit dans l'objectif global de la 3CLG d'installer une production d'énergies renouvelables de type photovoltaïque de 1 500 MW de puissance (figure n°4) sur des parcelles essentiellement agricoles (1 200 hectares environ), le plan d'eau d'une ancienne carrière (79 hectares environ) et de la forêt cultivée (620 hectares environ)³. Le dossier indique que ces parcelles ont été identifiées par la collectivité avec les porteurs de projets pour minimiser les nuisances sans toutefois préciser les enjeux environnementaux évités.

La MRAe recommande de présenter la démarche ERC qui a conduit au choix de ces sites.

Pour la majorité de sa superficie (2/3 du secteur Nph), le site choisi ne s'inscrit pas dans la stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine qui préconise un développement prioritaire et systématique du photovoltaïque sur les terrains délaissés, artificialisés ou pollués. En effet, une seule partie de l'emprise serait cohérente, sous réserve de le démontrer, avec la stratégie de l'État, sur une surface d'environ dix hectares. Le reste est occupé par une coupe forestière récente d'une plantation de pins maritimes.

Le dossier évoque des solutions alternatives d'implantation de parcs photovoltaïques à une échelle intercommunale mais qui ne sont pas décrites de façon explicite (localisation, dimension des sites, description des enjeux, etc.). Il ne justifie donc pas le choix du site retenu au regard des incidences environnementales potentielles sur chacun des sites envisagés à l'échelle intercommunale.

La MRAe recommande de présenter les sites alternatifs d'implantation envisagés pour le projet et de les comparer au regard de leurs sensibilités environnementales et des complémentarités d'usage envisageables. Cette comparaison est indispensable pour justifier le choix du site de projet retenu dans le cadre d'une véritable démarche d'évitement et de réduction des effets sur l'environnement.

2. Incidences sur la consommation d'espaces

Le dossier en page 9 précise qu'à l'échelle de la communauté de communes, il n'existe plus de sites identifiés comme « dégradés » pour l'implantation de projets photovoltaïques (le dernier site aménagé étant l'ancienne décharge de Casteljalous), et que l'éventuelle implantation d'ombrières reste très limitée puisqu'il n'existe que deux supermarchés qui pourraient en être équipés. Cette démonstration n'est toutefois pas étayée car le dossier ne donne pas d'élément d'information sur ces sites.

³ Notice explicative page 10

Le plan de zonage du PLU de Durance fait apparaître un secteur Nph, déjà existant au sud de la commune, ainsi qu'un plan d'eau à proximité immédiate du site (au nord) qui fait l'objet d'un projet de centrale photovoltaïque flottante⁴. Le dossier dresse un état des lieux des centrales et projets photovoltaïques (figure n°4) sans toutefois fournir les potentialités foncières en milieu artificialisé, notamment les surfaces au sol et en toiture disponibles.

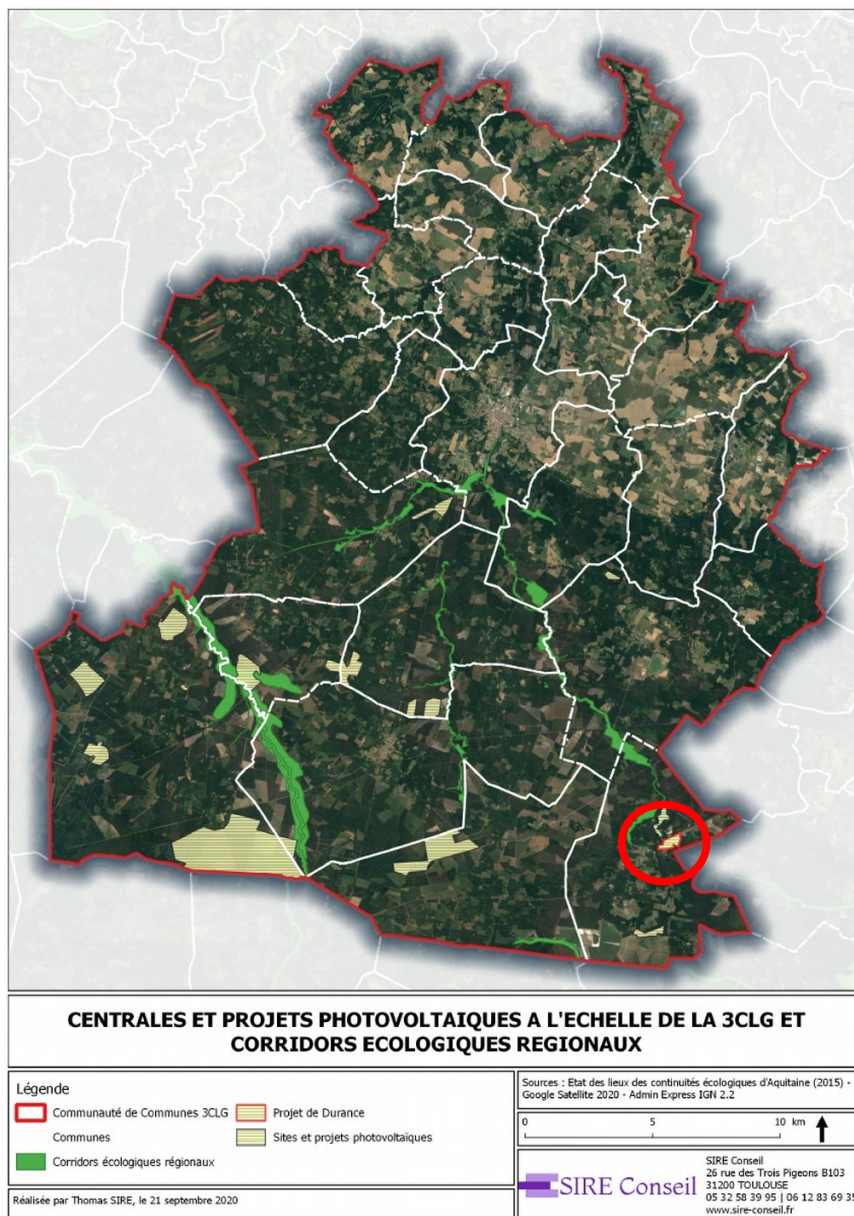


Figure n°4 : carte des centrales photovoltaïques réalisées ou en projet (notice explicative page 46)

La MRAe estime qu'en l'état du dossier présenté, l'impossibilité d'une installation photovoltaïque sur un foncier déjà artificialisé et la cohérence de la mise en compatibilité du PLU avec le SRADDET⁵ ne sont pas démontrées.

La MRAe recommande de compléter l'état des lieux de la consommation foncière à usage énergétique et les potentialités de développement permettant d'appréhender le choix d'un parc photovoltaïque au sol sur ce site. La MRAe recommande, pour assurer la prise en compte du SRADDET, de questionner le choix du site et ses dimensions.

4 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2021_10782_avis_ae_delegation_centrale_durance_flottante33_signe.pdf

5 le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine approuvé par la préfète de Région le 27 mars 2020 prévoit dans la règle n°30 de son fascicule que « Le développement des unités de production d'électricité photovoltaïque doit être privilégiée sur les surfaces artificialisées bâties et non bâties, offrant une multifonctionnalité à ces espaces ».

3. Incidences sur le milieu naturel

L'état initial de l'environnement repose sur un inventaire bibliographique et une visite de terrain réalisée le 15 juillet 2020 dans le cadre de la déclaration de projet. Le résultat des inventaires écologiques donné dans la notice explicative se borne à une énumération des habitats et des espèces floristiques et faunistiques présents sur le site. **La MRAe relève l'insuffisance de présentation de la méthodologie et des résultats détaillés des investigations écologiques et considère que ces faiblesses remettent en cause l'analyse des incidences du projet de PLU sur l'environnement et ne permettent pas d'en démontrer la bonne prise en compte. La MRAe estime nécessaire de compléter le diagnostic écologique en restituant ces investigations sur un cycle annuel complet et sous forme de cartographies détaillées.**

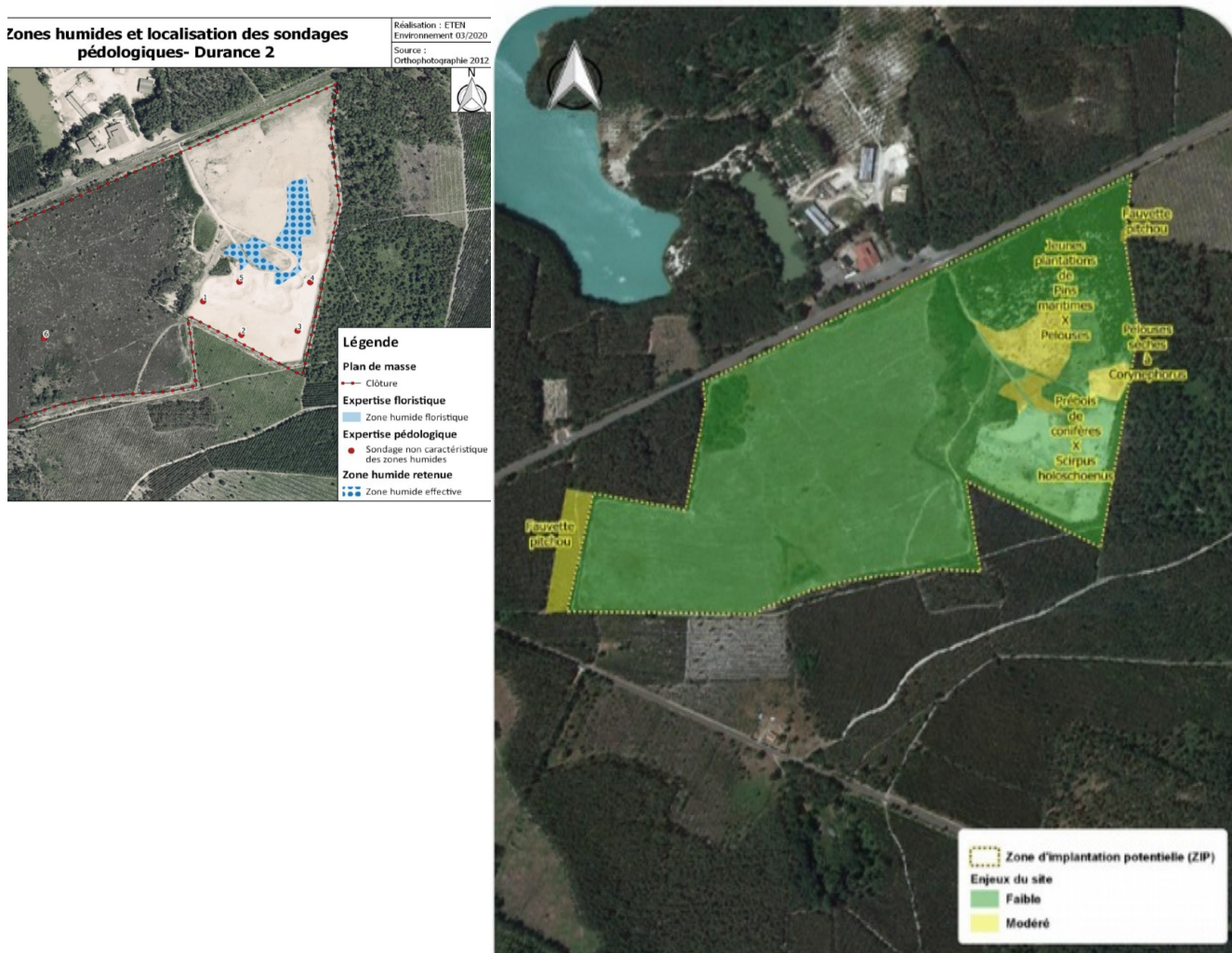


Figure n°5 : Localisation de la zone humide et synthèse des enjeux écologiques du site (notice explicative pages 37 et 40)

Seize habitats naturels différents (dont une partie est présentée en figure n°5) ont été répertoriés, notamment une zone humide à l'est du site et des Landes sèches européennes en bordure du chemin d'accès (habitat associé au site Natura 2000 *Vallée de l'Avance*) qui présentent un état de conservation altéré. Cet état de conservation résulte notamment d'une mise à nu du substrat (coupe rase) dans sa partie ouest et de l'exploitation de l'ancienne zone d'extraction. Le dossier ne décrit pas l'ensemble des habitats rencontrés et ne donne pas non plus toutes les informations expliquant la morphologie du secteur anciennement exploité comme carrière. En particulier, il n'indique pas si l'ancienne carrière a fait l'objet d'une remise en état du site et/ou, comme déjà évoqué dans l'avis relatif au projet, d'une autorisation de défrichement.

La MRAe estime nécessaire d'apporter des éléments complémentaires d'explication sur ces habitats, en précisant notamment les dispositions prévues dans le cadre de la remise en état du site en fin d'exploitation de la carrière et en joignant la demande d'autorisation prévue au titre du défrichement des parcelles forestières.

Les investigations faunistiques ont révélé :

- 45 espèces d'oiseaux dont plusieurs espèces patrimoniales telle la Fauvette pitchou, qui présente un enjeu de conservation modéré, et qui a été observée à proximité immédiate du site ;
- 12 espèces de chiroptères à enjeux localement faible à modéré en raison notamment de l'absence de potentialités pour les gîtes mais dans un contexte globalement favorable en raison de la présence de nombreux boisements à proximité du site ;
- trois espèces de mammifères (hors chiroptères), une espèce d'amphibien et une espèce de reptiles ;
- 12 espèces de lépidoptères dont aucune espèce protégée ;
- une espèce d'odonate non protégée.

Le dossier indique que les enjeux de la faune terrestre sont très faibles et conclut à l'absence d'incidences du projet sur les sites Natura 2000 *Vallée de l'Avance* et *La Gélise* situés respectivement à environ 2,7 et 4 km à l'est, et à l'absence de connexion écologique avec ces sites.

La MRAe considère que la richesse du patrimoine naturel du site (figure n°5) montre l'intensité des relations fonctionnelles entre les milieux, qui devrait être étayée par une analyse plus précise de la trame verte et bleue (TVB). Cette analyse apparaît à l'échelle de l'intercommunalité mais ne prend pas en compte les relations avec les secteurs proches hors intercommunalité à l'est et au sud du site. De plus, elle ne prend en compte que les corridors écologiques identifiés à l'échelle régionale, alors qu'il conviendrait de préciser localement les habitats en connexion avec ces derniers notamment les boisements, haies, fossés et cours d'eau.

La MRAe recommande de justifier l'absence d'incidences du projet de mise en compatibilité sur les sites Natura 2000 *Vallée de l'Avance* dans la commune de Durance et *La Gélise* dans la commune voisine de Barbaste. Cette analyse doit s'appuyer sur un examen de la trame verte et bleue déclinée plus finement, à l'échelle de la commune et du projet.

5. Incidences sur les zones humides

Le dossier indique que les zones humides ont été définies selon l'arrêté du 24 juin 2008 modifié par l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 relatif à la définition et à la délimitation des zones humides. 0,96 ha de zones humides floristiques a été identifié.

Le projet de mise en compatibilité prévoit l'évitement d'une partie des zones humides présentes dans le périmètre du site par leur maintien en zone N. La MRAe estime que ce classement ne garantit aucunement la protection nécessaire de ces milieux étant donné qu'il permet certains travaux tels que les affouillements du sol. Par ailleurs, la MRAe relève que seule la moitié de la surface des zones humides identifiées fait l'objet d'un classement en secteur N.

La MRAe estime qu'en l'état, la mise en compatibilité ne garantit pas la préservation de la zone humide identifiée et ne répond pas à cet égard aux mesures du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2016-2021 approuvé par l'arrêté du 1^{er} décembre 2015.

La MRAe estime nécessaire d'apporter la démonstration de la prise en compte de l'ensemble de la zone humide identifiée et de choisir un classement spécifique permettant de répondre à l'objectif de protection nécessaire associé à son statut.

4. Incidences sur le paysage

Le dossier précise le contexte forestier de l'ancien site d'extraction de matériaux sableux, actuellement bordé par une route au nord et clôturé sur l'ensemble de son périmètre. Les perspectives paysagères présentées illustrent cet enjeu jugé modéré. Toutefois, le dossier ne permet pas d'apprécier pleinement les incidences de la mise en compatibilité sur le paysage ni les mesures paysagères associées.

Compte-tenu des enjeux paysagers du site, la MRAe recommande d'introduire une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle permettant à la fois d'identifier les principales perspectives à préserver, notamment depuis la route au nord, et d'intégrer les orientations de préservation des habitats d'espèces.

IV - Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le projet de mise en compatibilité par déclaration de projet du PLU de Durance, porté par la communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne, concerne la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol au lieu-dit «Terreneuve», sur une superficie de 29,2 ha, dont dix hectares sur le site d'une ancienne carrière de sables.

La MRAe estime que le dossier devrait présenter le règlement écrit du PLU et préciser ainsi les usages autorisés dans la zone N et le secteur Nph. Elle estime également indispensable, notamment pour garantir une bonne information du public, de joindre l'étude d'impact et de présenter la demande d'autorisation au titre du défrichement des parcelles forestières.

L'absence de présentation de sites alternatifs d'implantation et d'un état des lieux suffisant sur la consommation d'espaces pour l'usage envisagé ne permettent pas de justifier le choix du site, notamment au regard de ses incidences sur l'environnement.

La MRAe recommande de présenter les investigations écologiques sur un cycle annuel complet. Les éléments d'analyse environnementale fournis montrent que la transformation de la vocation du secteur d'implantation retenu est susceptible d'incidences fortes sur un habitat humide dont la protection n'est pas assurée.

La MRAe estime que les mesures réglementaires proposées pour réduire les risques d'impact demandent à être complétées, de même que le dispositif de suivi environnemental.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 09 juin 2021.

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
Le président de la MRAe

signé

Hugues AYPHASSORHO