



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

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

**Avis sur la mise en compatibilité du PLU par déclaration de
projet pour la réalisation d'un projet photovoltaïque sur le
territoire de la commune de Fourques (Gard)**

N°Saisine : 2022-011143

N°MRAe : 2023AO10

Avis émis le 8 février 2023

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme 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 de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par 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 2 novembre 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la Commune de Fourques pour avis sur le projet de mise en compatibilité du PLU par déclaration de projet pour la réalisation d'un projet photovoltaïque sur la commune de Fourques (Gard).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Danièle Gay et Jean-Michel Salles.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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 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. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 02/11/2022.

La préfète de département a également été consultée et a répondu en date du 29/11/2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

SYNTHÈSE

La commune de Fourques dans le département du Gard souhaite mettre en compatibilité son plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet, afin de permettre la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol sur prairies pâturées, zonage A du PLU en vigueur, aujourd'hui utilisées pour de l'élevage bovin et la production de luzerne.

Le projet consiste en l'aménagement d'un parc photovoltaïque, compatible avec du maraîchage et de la viticulture, d'une surface de 19 ha environ à l'extrémité ouest de la commune. Le site du projet se situe en bordure du canal Philippe Lamour et du canal du Rhône à Sète, correspondant au Marais d'Assouan.

Le site se situe sur des terrains actuellement pâturés et présente une biodiversité riche, avec des enjeux de préservation, attestés par la présence d'un nombre important de zonages écologiques signalés d'intérêt ou réglementés dans lesquels sont inclus les terrains du projet ou se situant à proximité.

Bien que le porteur de projet ait produit une justification du choix du site, en donnant quelques exemples de sites considérés comme non favorables, la MRAe relève qu'aucun site alternatif n'a pu être trouvé à l'échelle du périmètre du SCoT Sud Gard. La MRAe rappelle que la mise en œuvre des orientations nationales et régionales, afin de déterminer la meilleure solution et de rechercher en priorité des sites dégradés ou très anthropisés, nécessite une approche à un niveau supra-communal, en général à l'échelle d'un bassin de vie. Elle considère que la localisation du site est insuffisamment justifiée et recommande de produire une analyse de solutions alternatives à l'échelle requise.

Des impacts résiduels persistent sur la biodiversité malgré la mise en place des mesures d'évitement et de réduction. Des mesures de compensation sont en cours de définition et seront présentées dans le cadre du dossier de demande de dérogation pour atteinte aux espèces protégées. La MRAe recommande de définir dès maintenant ces mesures de compensation et d'intégrer au PLU des mesures en faveur de la biodiversité.

Par ailleurs, le dossier ne démontre pas pleinement la compatibilité du projet avec les prescriptions du SCoT Sud Gard et avec les objectifs du SAGE Camargue gardoise.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte et présentation du projet

1.1 Contexte

La mise en compatibilité par déclaration de projet du plan local d'urbanisme (PLU) de Fourques est soumise à évaluation environnementale en application des articles L. 104-1 à 3 du Code de l'urbanisme.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité du document d'urbanisme pour la création d'une activité agricole de vignes et maraîchage et l'implantation d'un parc photovoltaïque au sol. Le dossier de mise en compatibilité du PLU se base sur l'étude d'impact du parc photovoltaïque dans le cadre du dossier de demande de permis de construire, qui n'a pas encore été déposé. Aussi, le présent avis formulé au titre de la mise en compatibilité du PLU de Fourques ne préjuge en rien de l'avis qui sera émis ultérieurement par la MRAe au titre du projet en application des articles L.122-1 et R.122-2 du code de l'environnement (CE). Pour la bonne information du public il aurait été préférable qu'une procédure de saisine conjointe soit utilisée.

1.2 Historique

La mise en compatibilité du PLU de Fourques a déjà fait l'objet d'un avis de la MRAe². Le projet prévoyait l'implantation d'ombrières photovoltaïques de 47 ha, compatible avec certaines activités agricoles (élevage bovin en l'occurrence). L'objectif du projet est également d'accompagner l'agriculteur dans une amélioration agronomique d'une parcelle en diminuant la salinité des terres par un apport d'eau douce régulier afin de maintenir une certaine humidité dans les sols. Le projet agricole n'est aujourd'hui plus le même et la surface consacrée aux ombrières photovoltaïques a été revue à la baisse.

1.3 Présentation du projet

Le secteur de projet se situe à l'extrémité ouest de la commune de Fourques (3 824 ha et 2 843 habitants – INSEE 2018), en limite communale avec Saint-Gilles et Bellegarde dans le département du Gard (30). Le site se situe en bordure du canal Philippe Lamour et du canal du Rhône à Sète, correspondant au Marais d'Assouan.

La commune souhaite mettre en compatibilité son PLU par déclaration de projet, afin de permettre une production agricole de vignes et maraîchage et la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol sur des prairies actuellement pâturées et utilisées pour de l'élevage bovin et la production de luzerne.

Le volet photovoltaïque du projet prévoit l'implantation d'ombrières photovoltaïques, compatible avec du maraîchage et de la viticulture. L'objectif du projet est également d'« accompagner l'agriculteur dans une amélioration agronomique d'une parcelle en diminuant la salinité des terres par un apport d'eau douce régulier afin de maintenir une certaine humidité dans les sols ».

2 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2021ao62.pdf

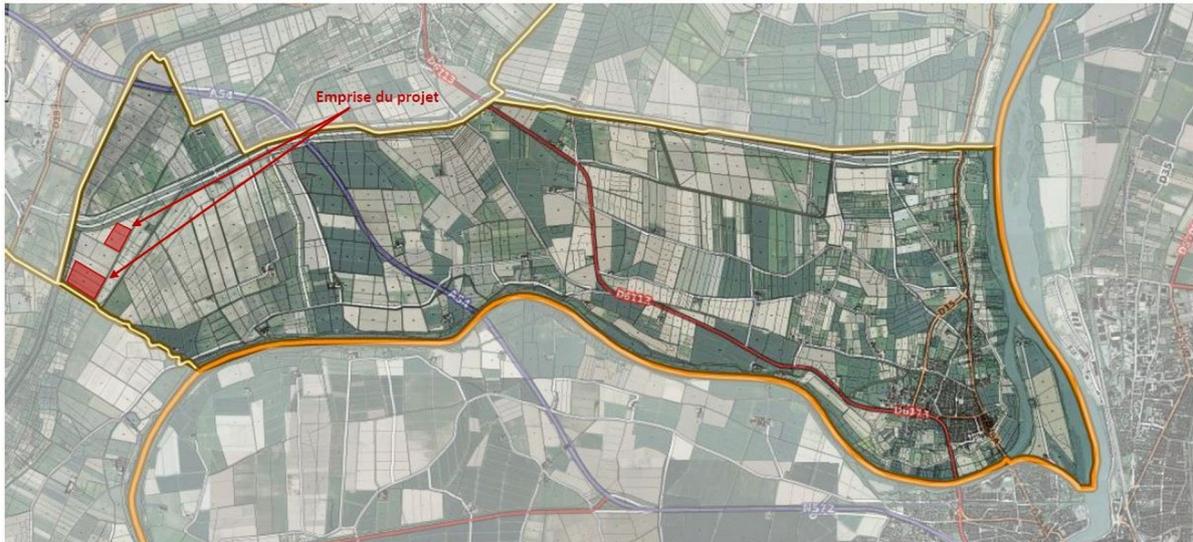


Figure 1: Localisation du projet sur la commune de Fourques

Le projet consiste en l'aménagement d'ombrières photovoltaïques d'une surface de 19,4 ha environ. Le volet photovoltaïque du projet prévoit l'implantation de panneaux solaires classiques d'environ 2 m x 1 m sur des ombrières, adaptées au maraîchage et à la viticulture, espacées de 4,5 à 6 mètres, afin de permettre le passage d'engins agricoles. Le projet étant situé en zone d'aléa fort pour le risque inondation, les sous-faces des tables seront surélevées. Les structures seront d'une hauteur comprise entre 5,5 m et 5,8 m selon la topographie du terrain et les locaux techniques seront sur-élevés de 2,15 m. La structure des ombrières sera en acier, fixée sur des pieux battus ou vissés dans le sol sans utilisation de béton. La puissance installée du projet est estimée à 9 MWc.



Figure 2: Plan de masse

1.4 Présentation de la mise en compatibilité du PLU de Fourques

Le projet est situé en zone A du PLU. Ce secteur autorise les « *constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif* » (CINASPIC) au sens de la jurisprudence, le PLU précise cependant que ceux-ci sont autorisés « *À condition de démontrer la nécessité technique de leur implantation* ». Le zonage du secteur est donc actuellement incompatible avec le projet. La mise en compatibilité du PLU, objet du présent avis, est donc nécessaire.

2 Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Compte tenu de la sensibilité du territoire concerné, des caractéristiques du projet nécessitant une mise en compatibilité du PLU, et de ses incidences potentielles, le présent avis est ciblé sur les enjeux environnementaux suivants :

- la préservation de la biodiversité et des milieux naturels ;
- la protection du patrimoine paysager.

3 Qualité de l'étude d'impact

3.1 Caractère complet de l'étude d'impact et qualité des documents

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-5.II du CE, l'étude d'impact est jugée formellement complète. Toutefois, le projet conduit à une modification substantielle des pratiques culturales pour un large secteur, passant d'un pâturage à une exploitation viticole et maraîchère. Cette évolution peut présenter des impacts sur l'environnement (qualité des sols d'un point de vue environnemental, évolution de la richesse faunistique actuelle et notamment des espèces patrimoniales, clôture des parcelles, etc.). Eu égard à l'ampleur du projet, l'évaluation environnementale au titre de la MEC du PLU, doit procéder à cette analyse environnementale et mettre en place toute mesure nécessaire au maintien des fonctions environnementales en lien avec cet enjeu.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité (MEC) du PLU par une analyse évaluant les conséquences sur la qualité biologique des sols, sur la zone humide en particulier, et à la suite sur les incidences de ces modifications sur les fonctionnalités écologiques du secteur.

3.2 Compatibilité avec les documents de planification existants

Le projet se situe au sein de la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence, sur la commune de Fourques. Il est concerné par le SCoT Sud Gard. Le SCoT alloue une enveloppe maximale de 50 ha pour le développement de projets photovoltaïques sur des terres agricoles à l'échelle de son territoire et à l'horizon 2030. Si le projet est donc compatible avec le SCoT, il consommera néanmoins près de 40 % de l'enveloppe prévue pour les quatre-vingt communes de son territoire. De plus, les prescriptions du SCoT indiquent qu'il est possible « *d'autoriser de manière ponctuelle (sous condition de maintenir les continuités écologiques) les aménagements et constructions nécessaires à des équipements collectifs d'intérêt général concourant au service public, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec la vocation agricole, pastorale ou forestière du terrain et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels, des paysages et au maintien de la fonctionnalité écologique* ». Or le dossier indique que des impacts résiduels persistent après la mise en place des mesures et que le projet nécessite une demande de DEP et précise que « *[...] des mesures de compensation sont en cours de définition. Elles seront présentées dans le cadre du dossier de demande de dérogation pour atteinte aux espèces protégées.* ». Le dossier ne démontre donc pas pleinement la compatibilité du projet avec les prescriptions du SCoT Sud Gard.

Le dossier indique que le projet est intégralement inclus au sein d'une zone humide. Le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) « *Camargue gardoise* » classe cette zone comme une zone humide naturelle, exploitée ou non, qui est soumis à la règle n°3 du SAGE. Cette règle stipule que les opérations de remblais, imperméabilisation, mise en eau et assèchement, soumis à autorisation ou déclaration, sont interdits sur ces zones humides. Une disposition du SAGE associée à ce type de zone humide donne des principes de préservation et de valorisation des zones humides : « *préserver les fonctions de ces zones, réaliser une étude quantifiée systématique de la perte de fonctionnalité et des services rendus* ». Ainsi le projet apparaît incompatible avec les objectifs fixés par le SAGE Camargue gardoise.

La MRAe recommande de mieux justifier la compatibilité du projet avec les prescriptions du SCoT sud Gard et avec les objectifs du SAGE Camargue Gardoise, ou à défaut de le faire évoluer pour respecter les prescriptions de ces documents de rang supérieur.

3.3 Justification des choix retenus

Le site préconisé au titre de la déclaration de projet se situe sur des terrains à caractère naturel et présente une biodiversité riche, avec des enjeux de préservation, attestés par la présence d'un nombre important de zonages

écologiques signalés d'intérêt ou réglementés dans lesquels sont inclus les terrains du projet ou se situant à proximité.

La MRAe rappelle en effet que les orientations nationales réaffirment la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés ou dégradés. Ainsi, en application de la circulaire du 18 décembre 2009, relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, et du guide d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol de 2020, il convient, pour les implantations au sol, de privilégier une implantation dans les zones U et AU (urbaines et à urbaniser), et en dernier recours dans les zones A et N (agricole et naturelle), sous réserve des dispositions du 1° de l'article L. 151-111 du CU. Ces éléments sont par ailleurs repris dans le SRADDET Occitanie adopté le 30 juin 2022 et approuvé le 14 septembre 2022, et notamment la règle n°20 qui indique d'« Identifier les espaces susceptibles d'accueillir des installations ENR³ en priorisant les toitures de bâtiments, les espaces artificialisés et les milieux dégradés (friches industrielles et anciennes décharges par exemple), et les inscrire dans les documents de planification ».

Bien que le porteur de projet ait produit une justification du choix du site, en donnant quelques exemples de sites considérés comme non favorables, la MRAe relève qu'aucun site alternatif n'a pu être recherché à l'échelle du SCoT Sud Gard.

La MRAe rappelle que la mise en œuvre des orientations nationales et régionales, afin de déterminer la meilleure solution et de rechercher en priorité des sites dégradés ou très anthropisées, nécessite une approche à un niveau supra-communal, en général à l'échelle d'un bassin de vie. Elle considère ainsi à ce titre que la localisation du site est insuffisamment justifiée et recommande de produire une analyse de solutions alternatives à l'échelle requise issues d'une recherche approfondie et systématique des terrains favorables.

La MRAe considère que la mise en œuvre des orientations nationales et régionales pour l'implantation de centrales solaires au sol, nécessite une approche à un niveau supra-communal, à l'échelle d'un bassin de vie et que la seule modification du parti aménagement⁴ ne peut être considérée comme une alternative d'aménagement à une échelle suffisante et ne saurait justifier l'implantation prévue

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale de la MEC du PLU par une démarche itérative démontrant à l'échelle communale une recherche et une analyse des choix de substitution raisonnables sur plusieurs sites potentiels permettant de conclure que le site retenu constitue la solution de moindre impact d'un point de vue de l'environnement.

4 Prise en compte de l'environnement

4.1 Biodiversité et continuités écologiques

Zones naturelles signalées d'intérêt ou réglementées

Le projet se situe au sein d'un réservoir de biodiversité du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), au sein de la réserve de biosphère « Camargue (delta du Rhône) (zone de transition) et de la ZNIEFF⁵ de type II « Camargue gardoise ». Il se trouve également à proximité immédiate de la ZNIEFF de type I « Marais de Broussan et Grandes Palunettes » et du site Natura 2000 zone spéciale de conservation (ZSC) « Le petit Rhône ». Ces zones naturelles sont notamment importantes pour la préservation de la Cistude d'Europe. En effet la Camargue gardoise accueillerait une population comprise entre 2 750 et 6 500 individus (Lyet & Cheylan 2002). La zone d'implantation du projet (ZIP) est également une zone humide élémentaire issues d'inventaires informatifs réalisés sur le territoire régional relevant du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée. Trois autres

3 Énergie renouvelable

4 modalités d'aménagement de la zone d'implantation de l'installation

5 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique

sites Natura 2000 sont présents dans l'aire d'étude éloignée du projet : la ZSC « Camargue » et des deux zones de protection spéciales (ZPS) : « Camargue » et « Costières nîmoises ». Enfin, le projet se situe sur des zonages de deux plans nationaux d'action (PNA) : Chiroptères et Milan royal (hivernage) et à proximité de zonages des PNA Odonates Lézard ocellé et Butor étoilé.

État initial du milieu naturel

L'état initial a été établi à partir de données bibliographiques et de données issues d'inventaires de terrain. La MRAe considère que la pression d'inventaire⁶ et les conditions de passage sont satisfaisantes compte tenu de la taille de l'aire d'étude.

Habitats naturels et flore

La campagne de terrain a permis d'identifier quatorze habitats naturels dans l'aire d'étude écologique du projet, dont deux présentent des enjeux de conservation forts : les pelouses amphibies et les ripisylves à frêne à feuilles étroites. Selon le critère de végétation et le critère pédologique réunis, l'ensemble de la zone d'étude est considéré comme une zone humide. Les inventaires ont permis de repérer cent-dix-neuf espèces végétales dans l'aire d'étude dont une espèce à enjeux notables, la Nivéole d'été, espèce protégée en France. Cinq espèces végétales exotiques envahissantes ont également été inventoriées.

Faune

Deux-cent-trois espèces animales ont été recensées dans l'aire d'étude dont soixante-dix-neuf d'oiseaux, trente-trois de mammifères dont dix-sept de chiroptères, trois d'amphibiens, quatre de reptiles et quatre-vingt-quatre d'insectes. Parmi celles-ci on note la présence d'espèces à forte valeur patrimoniale comme la Cistude d'Europe qui présente un enjeu de conservation fort du fait de sa rareté et des menaces qui pèsent sur cette espèce, ou encore l'Outarde canepetière, classée en danger d'extinction (EN) sur la liste rouge des oiseaux nicheurs de France métropolitaine depuis 2016 et qui a fait l'objet de trois plans nationaux d'actions (PNA) du fait de l'effondrement de ses populations entre les années 1980 et 2000. L'étude indique par ailleurs que « *la diversité des habitats rencontrés et la localisation de la zone d'étude, implantée au sein de la plaine agricole de Fourques et située à proximité des Costières de Nîmes et des zones humides de Camargue et Camargue gardoise, a permis l'observation de nombreuses espèces d'oiseaux dont la plupart sont remarquables et présentent un enjeu zone d'étude notable.* »

Parmi les espèces d'oiseaux concernées par le site de projet, l'étude identifie également le site comme territoire de chasse ou de repos pour de nombreuses espèces, dont l'Outarde canepetière, l'Aigle botté ou encore le Busard cendré, mais n'attribue qu'un niveau d'enjeu modéré à ces espèces pourtant classées à enjeux fort par la DREAL Occitanie⁷.

La MRAe recommande de réévaluer les enjeux de conservation et, par conséquent, de l'incidence du projet pour toutes les espèces présentes sur la zone d'étude, en tenant compte de la hiérarchisation des espèces protégées définie par la DREAL Occitanie.

Le dossier identifie certaines mesures à l'échelle du projet de nature à réduire les impacts de celui-ci. Toutefois, la mesure R3 « *Colmatage des fossés drainants* » qui vise à colmater les fossés non évités pour augmenter les capacités de rétention d'eau de la parcelle⁸, entraînera une perte d'habitat pour la Cistude d'Europe et pourrait également entraîner la destruction d'individus de cette espèce.

La MRAe recommande de réévaluer les impacts des travaux de comblement des fossés sur la Cistude d'Europe et de prévoir, le cas échéant, des mesures adaptées à la préservation de l'espèce.

Enfin, le dossier indique que des impacts résiduels persistent malgré la mise en place des mesures d'évitement et de réduction et que « *Les mesures de compensation sont en cours de définition. Elles seront présentées dans le cadre du dossier de demande de dérogation pour atteinte aux espèces protégées* ». La MRAe note qu'aucune

6 Pages 59 à 68 du volet naturel de l'étude d'impact (Annexe 10 du dossier)

7 https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20190906spp_protg_hierarchisation_internet.pdf

8 Cette mesure vise à améliorer les fonctions écologiques de la zone d'étude

de ces mesures n'est intégrée au plan local d'urbanisme objet du présent avis. Ainsi seules des mesures propres au projet sont décrites dans ce document.

La MRAe recommande de définir des mesures de compensation dans le présent dossier de mise en compatibilité et d'intégrer au PLU des mesures en faveur de la biodiversité.

Évaluation des incidences Natura 2000

Le dossier indique que « *Le projet ne génère pas d'incidence notable dommageable sur les habitats et les espèces Natura 2000 qui ont justifié la désignation des deux ZSC suivantes : ZSC FR9101405 « Le petit Rhône » et FR9301592 « Camargue » et des deux ZPS : FR9310019 « Camargue » et de la ZPS FR9112015 « Costières nîmoises »* ». Toutefois, il existe un fort lien biologique entre la zone d'étude et certains des sites Natura 2000 « Camargue et « Costières nîmoises » et plusieurs espèces inscrites aux formulaires standards de données de ces sites sont présentes sur la zone d'implantation du projet. De plus, des impacts résiduels persistent sur des espèces telles que la Cistude d'Europe ou l'Outarde canepetière.

La MRAe recommande de réévaluer les incidences du projet au titre de Natura 2000 et de prévoir le cas échéant des mesures en conséquence au titre de la séquence éviter-réduire-compenser.

4.2 Paysage

Le projet s'implante en zone agricole dans la Camargue gardoise, composée de milieux humides lagunaires entrecoupés d'anciens cordons dunaires. Cette région est principalement tournée vers l'agriculture (riziculture, viticulture sur les anciens cordons dunaires et élevage autour des marais), le tourisme et la production de sel. Toutefois, le dossier ne comporte qu'un seul photomontage ne permettant pas d'analyser correctement l'incidence visuelle du projet et conclut à un impact jugé faible dans l'environnement proche et lointain.

Pour la bonne information du public, la MRAe recommande de réaliser des photomontages supplémentaires, de réanalyser en conséquence l'impact du projet sur le paysage et de proposer si nécessaire des mesures pour assurer l'insertion paysagère du projet.