Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

Avis délibéré de la mission régionale d'autorité environnementale sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Entre 2 Lacs portée par la communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne pour la réalisation d'un parc photovoltaïque sur la commune de Saint-Santin-Cantalès (15)

Avis n° 2025-ARA-AUPP-1656

Avis délibéré le 5 septembre 2025

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), a décidé en réunion collégiale que l'avis sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Entre 2 Lacs sur la commune de Saint-Santin-Cantalès (15) serait délibéré collégialement par voie électronique entre le 3 et le 5 septembre 2025

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Anne Guillabert, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, François Munoz, Muriel Preux, Emilie Rasooly, Benoît Thomé, et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 document qui fait l'objet du présent avis.

***

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 6 juin 2025, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 16/06/2025. La direction départementale des territoires du département du Cantal a également été consultée le 16/06/2025 et a produit une contribution le 03/07/2025.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l’avis

Le présent avis de l’Autorité environnementale porte sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Entre 2 Lacs pour la réalisation d’un parc photovoltaïque sur la commune de Saint-Santin-Cantalès (15). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d’évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux de la mise en compatibilité du PLUI.

Les recommandations de l’Autorité environnementales sont de décrire précisément et renforcer les prescriptions et règles associées aux secteurs qualifiés de « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » identifiés dans le règlement graphique et de s’assurer qu’elles permettent effectivement la bonne conservation des éléments identifiés ; de justifier l’absence de protection du secteur nord-est de l’OAP évité par le parc photovoltaïque ; de revoir à la hausse l’impact de la mise en compatibilité du PLUi sur les sols agricoles et de prévoir de nouvelles mesures d’évitement, réduction ou compensation ; d’examiner un classement réglementaire plus protecteur pour les espaces et cordons boisés et de compléter le dispositif de suivi par un indicateur sur le maintien des éléments de la trame « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » et de leur fonctionnalité.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la mise en compatibilité du plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte de la mise en compatibilité du PLUI

Saint-Santin-Cantalès est une commune rurale de zone de montagne située à l’ouest du département du Cantal. D’une superficie d’environ 34 km², la commune accueillait selon l’Insee 285 habitants en 2022. Elle appartient au territoire du schéma de cohérence territoriale (Scot) du Bassin d’Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie approuvé le 6 avril 2018 et est couverte par le plan local d’urbanisme intercommunal (PLUi) Entre 2 Lacs approuvé le 17 février 2020.

La communauté de communes de la Châtaigneraie Cantalienne a pris le 19 juillet 2021 une délibération en vue d’engager la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLUi pour réaliser sur la commune de Saint-Santin-Cantalès, au lieu-dit Puech Deves, un parc photovoltaïque au sol porté par la société TotalEnergies Renouvelables France. Le projet de parc photovoltaïque a fait l’objet d’un avis de l’Autorité environnementale en date du 17 octobre 2022[1].

Ce parc photovoltaïque sera implanté sur une emprise clôturée d’environ 5,1 ha constituée de trois zones disjointes, en zone Nc[2] du PLUi. Les panneaux photovoltaïques, fixés sur des pieux, recouvriront 1,5 ha en surface projetée et auront une puissance maximale totale de 3,23 MWc. Le projet

1 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/221017_apara134_pvsol_saintsantincatales_15.pdf
2 zone naturelle correspondant aux carrières autorisées ou qui ont été exploitées

de parc nécessitera la réalisation de pistes de circulation interne et de locaux techniques. Enfin, ,le parc sera raccordé au réseau national, potentiellement par le poste source de Gatellier (commune de Saint-Etienne-Cantalès) à une distance d'environ 16 km.

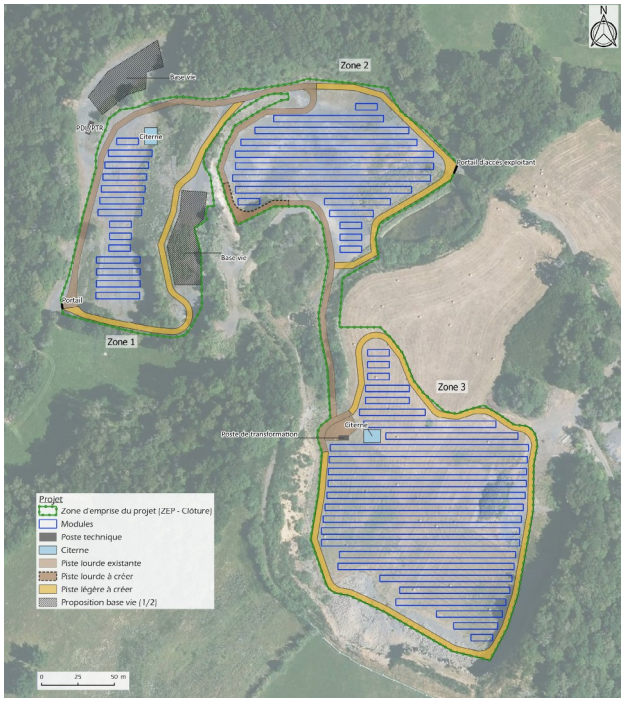

Figure 1: Plan d'implantation du projet photovoltaïque (Source : Notice explicative)

1.2. Présentation de la mise en compatibilité du PLUI

Le projet de mise en compatibilité du PLUi prévoit (cf. figure 2) :

- d'ajouter au PLUi une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) en zone naturelle Nc nommée « Puech Deves » couvrant le secteur concerné par le projet ;
- de modifier le règlement graphique[3] du PLUi en identifiant, pour les protéger, des surfaces pour le patrimoine écologique et du linéaire pour le patrimoine paysager.

Par décision n°2022-ARA-KKU-2678 du 13 juillet 2022 confirmée le 10 octobre 2022, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a conclu que la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Entre 2 Lacs requérait la réalisation d'une évaluation environnementale, proportionnée aux enjeux, dont les objectifs spécifiques étaient notamment :

- de présenter les résultats de la recherche d'autres sites alternatifs susceptibles d'accueillir le projet *a minima* à l'échelle du PLUi ;
- de justifier la création d'une OAP en zone naturelle protégée du PLUii afin d'ouvrir un secteur à l'urbanisation ;
- de justifier de la taille de l'OAP, la superficie zonée étant plus large que celle nécessaire à la réalisation du projet ;
- de s'assurer de la prise en compte effective de l'ensemble des mesures de réduction et de compensation nécessaires à la réalisation du parc photovoltaïque.

3 Extrait du règlement graphique avant modification p.36 et après modification p.37 de la notice explicative

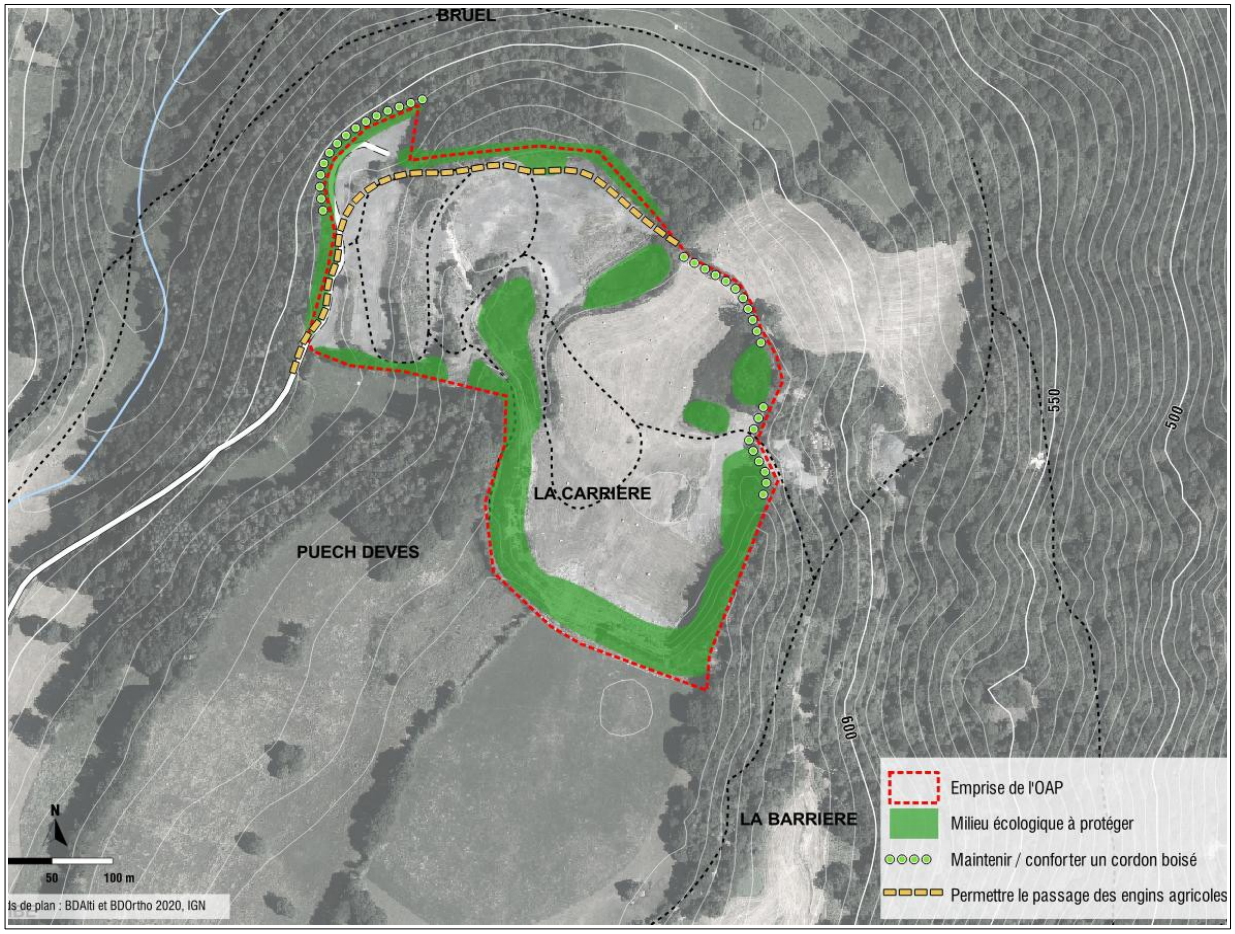

Figure 2: Schéma de principes de l'OAP Puech Deves (Source : Notice explicative)

1.3. Principaux enjeux environnementaux de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux environnementaux du territoire et du projet de mise en compatibilité sont :

- la biodiversité, le site comportant des habitats naturels et des espèces floristiques et faunistiques protégées inféodées à ces milieux ;
- le paysage, le site étant visible depuis des habitations ;
- les sols agricoles, le site étant en partie et au contact de zones agricoles.

Les autres enjeux ont été analysés et amènent selon le dossier au constat suivant concernant la consommation d'espace : l'emprise de l'OAP est intégralement comprise en zone Nc du PLUi actuellement opposable. Dans cette zone l'extraction de matériaux naturels est autorisée. Ainsi, potentiellement la totalité de l'emprise peut actuellement être artificialisée, ce qui ne sera plus le cas avec l'évolution du PLUi qui prévoit la protection de 3 ha au titre des continuités écologiques et du patrimoine écologique à préserver.

Ceci n'appelle pas d'observation de l'Autorité environnementale.

2. Analyse du rapport environnemental et prise en compte de l'environnement par le projet de PLUi

2.1. Observations générales

La mise en compatibilité prévue du PLUi s'opère sur le périmètre de la zone d'étude[4] du projet photovoltaïque (10,7 ha), plus large que la zone clôturée du parc. Ce périmètre paraît adapté pour prendre en compte les mesures ERC définies pour le projet photovoltaïque. Ainsi l'OAP englobe les milieux naturels évités lors de la définition de l'implantation des panneaux photovoltaïques et la mise en compatibilité prévoit leur protection ; elle englobe aussi le secteur agricole évité par le projet photovoltaïque, situé dans la partie nord-est de l'OAP, sans l'assortir d'une protection. Il peut être considéré que le périmètre de la mise en compatibilité reste circonscrit à celui du projet bénéficiaire qui par définition comprend les mesures d'évitement, réduction et compensation nécessaires à sa réalisation.

Globalement le dossier est de bonne qualité, mais il n'est, en l'état, pas complet. En effet, les prescriptions et règles associées aux secteurs qualifiés de « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » identifiés au règlement graphique ne sont pas décrites dans le dossier, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur pertinence ni de leur efficacité au regard de la prise en compte de l'environnement.

Le résumé non technique du projet de mise en compatibilité du PLUi comporte six pages. Il est clair, illustré, cohérent avec le dossier et facilite la prise de connaissance du projet par le public. Il conviendra de le faire évoluer à la suite des recommandations du présent avis.

L'Autorité environnementale recommande de décrire dans le détail les prescriptions et règles associées aux secteurs qualifiés de « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » identifiés dans le règlement graphique et de justifier l'absence de protection du secteur agricole en partie nord-est de l'OAP ,ou de la reconsidérer.

2.2. Articulation du projet de PLUi avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation de la mise en compatibilité du PLUi avec les autres plans, documents et programmes prend en compte :

- le PLUi du territoire « Entre 2 lacs » ;
- le Scot du Bassin d'Aurillac, du Carladès et de la Châtaigneraie ;
- la loi Montagne.

Il en ressort une adéquation du projet de mise en conformité du PLUi avec le PADD[5] qui soutient l'installation des équipements de production d'énergie renouvelable à condition que ceux-ci ne portent pas atteinte à la qualité paysagère et au développement touristique du territoire. La mise en compatibilité du PLUi s'inscrit également dans les orientations du Scot qui recommande que les

4 Les limites de cette zone d'étude correspondent au périmètre étudié le plus finement et où les impacts potentiels du projet seront directs. C'est à l'intérieur de cette zone que va s'implanter le projet selon les sensibilités environnementales mises en évidence

5 Projet d'aménagement et de développement durables

projets de parcs solaires au sol soient localisés en zone artificialisée, en donnant une liste non exhaustive de cas de figures : « friches minières ou industrielles, Zac ou ZA sans perspective sérieuse de remplissage, nœuds routiers, espaces aéroportuaires, carrières ou centres d'enfouissement techniques ayant cessé d'être exploités…) ». Pour ce qui est de la compatibilité du projet avec la loi Montagne, elle est traitée dans une partie dédiée du dossier p.32 à 34 de la notice explicative du dossier.

Pour les documents traités, l'analyse est proportionnée et n'appelle pas de remarque de l'Autorité environnementale.

2.3. État initial de l'environnement, incidences du projet de PLUi sur l'environnement et mesures ERC

Milieux naturels, biodiversité et paysage

La notice explicative s'appuie sur l'étude d'impact du projet photovoltaïque pour présenter les principaux enjeux environnementaux du site et leur prise en compte par la mise en compatibilité du PLUi.

Le dossier identifie notamment des habitats et des espèces à fort enjeu de conservation, dont plusieurs zones humides (mares, cariçaies, etc), un habitat naturel d'intérêt communautaire (Chênaie hêtraie acidiclinophile), et deux espèces patrimoniales de flore (le Potamot de Berchtold, classé vulnérable au niveau régional, et la Venenate douteuse, classée quasi menacée). Ces enjeux forts à très forts font l'objet du classement « patrimoine écologique surfacique à protéger » dont les règles et prescriptions applicables ne sont pas présentées. Un classement réglementaire en espace boisé classé pour la chênaie serait plus protecteur.

L'analyse paysagère du dossier met en évidence que, en raison de la topographie du site et des cordons boisés qui l'entourent, la visibilité du site est aujourd'hui réduite. Les vues depuis les lieux habités (bourg de Saint-Santin-Cantales et lieu-dit La Terrade) seront préservées par la mise en compatibilité du PLUi grâce à une obligation de maintien des cordons boisés autour du site et des haies à l'interface entre ces lieux habités et le projet de parc photovoltaïque. Ces enjeux font l'objet du classement « patrimoine paysager linéaire à protéger » en complément du classement « patrimoine écologique surfacique à protéger » évoqué ci-avant.

L'intégration paysagère est également prise en compte pour les locaux techniques et les clôtures en imposant qu'ils soient de teinte sombre pour se fondre dans le paysage boisé qui caractérise les abords du site, ou, pour les clôtures, qu'elles soient masquées par des haies champêtres implantées côté extérieur du site.

L'Autorité environnementale recommande de :

- **s'assurer, outre leurs présentations, que les règles et prescriptions associées aux zonages « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » permettent assurément la conservation des éléments identifiés, y compris des zones humides ;**
- **prévoir un classement réglementaire plus protecteur pour les espaces et cordons boisés.**

Consommation d'espace agricoles

Le dossier présente l'impact sur l'agriculture et les surfaces agricoles comme « quasiment neutre ». Il mentionne que l'emprise du projet concernera 4,2 ha d'une prairie permanente utilisée pour des bovins (activité agricole qui ne pourra être maintenue), d'une qualité agronomique qualifié de « médiocre », et qui ne représente que 1,36 % de la surface de prairies permanentes dans un rayon de 1 km. L'existence d'effets négatifs notables du projet de parc photovoltaïque sur l'économie agricole est d'ailleurs avérée, des compensations économiques[6] ayant été exigées.

Ainsi l'impact du projet sur la qualité des sols semble sous-estimé et n'est pas suffisamment pris en compte par la mise en compatibilité du PLUi. En effet l'OAP ne prévoit que le maintien d'une continuité routière pour le passage des engins agricoles au sein du site. En fin d'exploitation du parc photovoltaïque, l'OAP prévoit que le site devra soit être renaturé pour préparer une reconquête par des milieux écologiques d'intérêt pour la biodiversité, soit faire l'objet d'un projet d'intérêt général. La possibilité de la remise en place d'une activité agricole devrait être également considérée, en prévoyant un rétablissement de la fonctionnalité des sols.

L'Autorité environnementale recommande de revoir à la hausse l'impact de la mise en compatibilité du PLUi sur les sols, et de prévoir de nouvelles mesures d'évitement, réduction ou compensation.

2.4. Dispositif de suivi proposé

Pour l'analyse des résultats de la mise en œuvre du PLUi, des indicateurs ont été mis en place au moment de l'évaluation environnementale initiale de celui-ci. Le dossier indique qu'« aucun indicateur supplémentaire ne paraît nécessaire à ajouter pour suivre les effets » de l'évolution du PLU sur l'environnement. Le projet de mise en compatibilité du PLUi définit pourtant plusieurs mesures de réduction des impacts du projet qui méritent d'être suivies.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi par un indicateur sur le maintien des éléments de la trame « patrimoine écologique surfacique à protéger » et « patrimoine paysager linéaire à protéger » et de leur fonctionnalité.

6 Une compensation financière de 36 242 € a été exigée