

Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine sur les projets de mise en compatibilité par déclaration de projet des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes de Cachen, Herré, Saint-Justin et Vielle-Soubiran (40) porté par la communauté de communes Landes d'Armagnac pour permettre la création de trois parcs photovoltaïques

n°MRAe 2025ANA17

dossier PP-2024-16902, 16903,
16904 et 16905

Porteur du Plan : la communauté de communes des Landes d'Armagnac
Date de saisine de l'Autorité environnementale : le 22 novembre 2024
Date de consultation de l'Agence régionale de santé : le 28 novembre 2024

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

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

Ont participé et délibéré : Didier BUREAU, Michel PUYRAZAT.

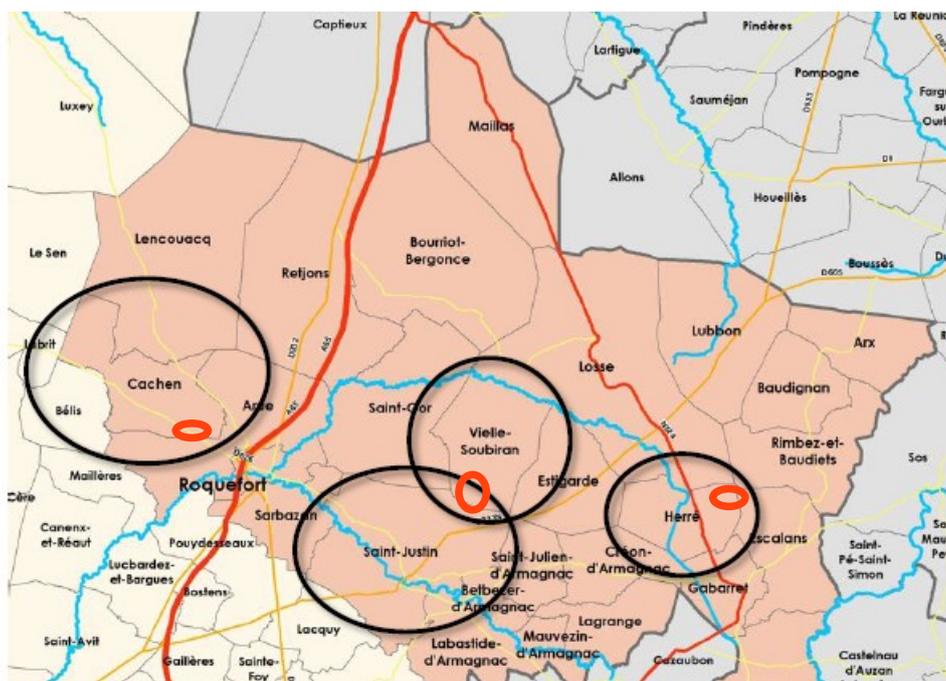
Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

I. Contexte général

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur la qualité des rapports environnementaux et sur la manière dont l'environnement a été pris en compte par les projets de mise en compatibilité par déclaration de projet des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes de Cachen, Herré, Sain-Justin et Vielle-Soubiran (40), porté par la communauté de communes des Landes d'Armagnac, pour permettre la création de trois parcs photovoltaïques.

La communauté de communes des Landes d'Armagnac regroupe 27 communes membres représentant une population de 10 768 habitants en 2021 d'après les données de l'INSEE. La mise en compatibilité des quatre PLU fait l'objet d'une déclaration de projet commune. Elle s'inscrit, d'après le dossier, dans une stratégie intercommunale de transition énergétique, qui s'est notamment traduite par une réponse à l'appel à projets « territoires à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) en 2015, et par la signature d'un Contrat d'Objectif Territorial (COT)¹ avec l'ADEME en 2022. Les quatre communes ont par ailleurs délibéré afin de définir les secteurs concernés par les mises en compatibilité en tant que zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAEr)².

La communauté de communes ne dispose pas de plan climat énergie territorial (PCAET). Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) des Landes d'Armagnac approuvé en 2019 et ayant fait l'objet d'un avis³ de la MRAe en date du 23 janvier 2019. Le SCoT prévoit une enveloppe foncière de 330 hectares pour le développement de centrales photovoltaïques au sol, dans la perspective de devenir un territoire à énergie positive. La MRAe signale que son avis sur le SCoT en 2019 portait sur un projet de mix énergétique avec une enveloppe foncière de 100 hectares de consommation d'espaces naturel, agricole et forestier (NAF) pour les énergies renouvelables et non 330 hectares. Cette évolution significative du projet de SCoT aurait justifiée une nouvelle saisine de la MRAe pour avis sur le projet de SCoT modifié.



Localisation des secteurs (en rouge) concernés par les mises en compatibilité sur les territoires de la communauté de communes des Landes d'Armagnac (source : notice générale, page 15)

Les trois projets de parcs photovoltaïques se situent dans un rayon de 20 à 30 km autour de Roquefort. Ils s'implantent dans des milieux boisés, et ont nécessité une demande de défrichement.

- 1 Le Contrat d'Objectif Territorial est un dispositif proposé par l'Agence de la transition écologique (l'ADEME) afin d'accélérer les changements de pratiques internes dans le but de réduire l'impact environnemental de la collectivité.
- 2 Les ZAEr sont un dispositif issu de la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023. Les ZAEr visent d'une part à affirmer le rôle des collectivités dans la planification des énergies renouvelables. Elles permettent aux porteurs de projet s'implantant dans ces zones de bénéficier d'avantages financiers.
- 3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2018-7329_scot_landes_armagnac_ae_dh_mls_signe.pdf

Les trois projets de parcs photovoltaïques qui suscitent les mises en compatibilité des PLU de Cachen, Herré, Sain-Justin et Vielle-Soubiran ont fait l'objet d'un avis de la MRAe au titre de l'évaluation environnementale, les 19 avril⁴ et 11 juillet 2024⁵.

Au titre de la stratégie de déploiement des énergies renouvelables sur le territoire de la communauté de communes des Landes d'Armagnac, la MRAe signale qu'elle a déjà émis des avis sur un précédent projet de parc photovoltaïque au sol sur les communes de Roquefort et Arue dans le cadre du permis de construire (le 9 juillet 2019⁶ et le 20 décembre 2022⁷) puis de la mise en compatibilité des PLU (le 1^{er} juin 2023⁸). Ces avis ont signalé les incidences du projet sur des zones humides et des espèces d'intérêt communautaire, demandant aux porteurs de projet et à la communauté de communes un approfondissement de la démarche d'évitement-réduction-compensation.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative qui doit permettre au porteur de projet, 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 de la modification du plan sur l'environnement et d'envisager les mesures visant à éviter, réduire ou, en dernier lieu, compenser les incidences négatives.

II. Objet de la mise en compatibilité

Les projets de mise en compatibilité des PLU des communes de Cachen, Herré, Sain-Justin et Vielle-Soubiran (40) vise à permettre l'implantation de trois parcs photovoltaïques :

- à Cachen, en reclassant en secteur à urbaniser dédié aux parcs photovoltaïques (1AUpv) un ensemble de parcelles de 25,29 hectares, actuellement situées en zone naturelle (N) ; et nécessitant un défrichement d'environ 54 hectares en comptant les compensations selon l'étude d'impact ;
- à Herré, en reclassant en secteur 1AUpv un ensemble de parcelles de 17,47 hectares actuellement situées en zone naturelle (N) nécessitant un défrichement d'environ 22 hectares selon l'étude d'impact ;
- à Saint-Justin et Vielle-Soubiran, en reclassant en secteur à urbaniser dédié aux parcs photovoltaïques (respectivement AUpv et 1AUpv) un ensemble de parcelles situées en zone naturelle (N), représentant 34,54 hectares (21,02 hectares à Saint-Justin et 13,53 hectares à Vielle-Soubiran) et nécessitant un défrichement de plus de 42 hectares selon l'étude d'impact ;

Les PLU sont modifiés afin d'introduire les dispositions applicables dans les secteurs 1AUpv et AUpv dans les règlements écrits ainsi que des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles visant à préciser les modalités d'aménagement des terrains concernés. Les projets de règlements écrits réservent spécifiquement les secteurs 1AUpv et AUpv à l'installation de centrales photovoltaïques au sol.

Les programmes d'aménagement et de développement durable (PADD) des PLU en vigueur affirmant un principe de préservation des forêts contre tout projet d'urbanisation, la mise en compatibilité les fait évoluer afin de permettre l'installation des parcs photovoltaïques. Cependant, la modification des PADD consiste à permettre de façon générale, « les projets d'équipements collectifs » dont les dispositifs de production d'énergie renouvelable.

La MRAe invite la communauté de communes à étudier une rédaction modifiée du PADD plus restrictive permettant uniquement les projets d'énergies renouvelables en forêt afin de ne pas affaiblir au-delà du nécessaire la protection des espaces forestiers.

Les rapports de présentations sont modifiés afin de rendre compte des évolutions apportées aux PLU, les bilans surfaciques étant notamment mis à jour.

4 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2024_15523_parc_pv_au_sol_saint-justin_et_vielle-soubiran_40.pdf
et https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2024_15508_centrale_photovoltaique_au_sol_cachen_40.pdf

5 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2024_15918_avis_ae_delegation_parc_photovoltaique_herre_40.pdf

6 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2019_8300_avis_ae_delegation_centrale_arue_roquefort_40_signe.pdf

7 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/p_2022_13362_avis_centrale_arue_roquefort_40_mee_signe.pdf

8 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2023-013911_mecdp1_et2_plu_arue_roquefort-sabazan_40_collegiale-1_rv.pdf

III. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité

1. Qualité générale du dossier

Les dossiers comportent une notice de présentation de la mise en compatibilité avec un résumé non technique, les pièces des PLU modifiées, et des notices environnementales. Les études d'impact réalisées pour chaque projet sont également jointes, étant observé qu'elles constituent la source principale des notices environnementales.

Les dossiers comportent également une notice générale commune aux quatre mises en compatibilité, qui présente la stratégie d'ensemble de l'intercommunalité, et les principales évolutions des PLU projetées.

S'agissant toutefois de l'historique des procédures, les dossiers ne précisent pas s'il a été tenu compte des avis de la MRAe sur les projets de parcs photovoltaïques datés du 19 avril 2024 et du 11 juillet 2024. **Il conviendrait de préciser les suites données aux avis de la MRAe sur les projets de parcs photovoltaïques ; et d'indiquer leurs effets sur les projets de mise en compatibilité des PLU.**

Afin de rendre la démarche plus simple et compréhensible par le public, les projets de parcs photovoltaïques et les projets de mise en compatibilité des PLU auraient pu faire l'objet d'une procédure d'évaluation environnementale commune⁹.

Une telle procédure aurait permis de fournir, en un seul document, une analyse des enjeux environnementaux liés aux projets et aux modifications des PLU rendues strictement nécessaires.

Ceci aurait permis de présenter conjointement l'ensemble des impacts liés aux projets et aux mises en compatibilité des PLU, ainsi que les mesures d'évitement-réduction voire de compensation prises tant à l'échelle du projet que du plan. L'ensemble du dossier aurait dès lors fait l'objet d'un avis unique de la MRAe et d'une procédure unique de consultation et de participation du public.

2. Choix des sites et consommation d'espace

Le dossier souligne que les sites concernés ont été sélectionnés dans le cadre d'une prospection menée à l'échelle de l'intercommunalité. Les études d'impact indiquent que la communauté de communes a mené un travail de prospection afin d'identifier des sites dégradés.

Le dossier précise qu'en l'absence de sites dégradés disponibles, la collectivité a choisi d'élargir la prospection à des espaces agricoles, naturels et forestiers (NAF). L'ensemble des sites ayant fait l'objet d'une prospection ne sont toutefois pas présentés, et le dossier ne détaille pas l'analyse au terme de laquelle les sites qui font l'objet de la mise en compatibilité ont été jugés de moindre incidence environnementale.

Or, comme l'a relevé la MRAe dans ses avis sur les projets, ceux-ci impactent des habitats d'espèces protégées et des zones humides, ce qui rend nécessaire la mise en œuvre de mesures de compensation. La MRAe a ainsi recommandé au porteur de projet du parc photovoltaïque de Cachen de poursuivre la recherche de sites de moindre impact. Pour ce qui concerne le parc de Saint-Justin/Vielle-Soubiran, elle a demandé un approfondissement de la démarche d'évitement des secteurs les plus sensibles.

La communauté de communes justifie la stratégie de déploiement des énergies renouvelables sur des espaces NAF en s'appuyant sur le SCoT approuvé, qui prévoit une enveloppe de 330 hectares pour les énergies renouvelables. Le dossier met en avant le fait que 114 hectares restent à consommer sur cette enveloppe. Pour mémoire, les quatre mises en compatibilité représentent une consommation d'espace NAF de 77,3 hectares.

Cependant, il convient de préciser les incidences de cette consommation d'espace sur les perspectives d'atteinte, à l'échelle de la communauté de communes, des objectifs de réduction de la consommation d'espace NAF de la loi climat résilience et du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié le 18 novembre 2024.

De plus, le dossier ne présente pas de stratégies alternatives pour atteindre les objectifs intercommunaux en matière de développement des énergies renouvelables : solutions alternatives en matière de mix énergétique, recours à l'agrivoltaïsme ou mobilisation du décret et de l'arrêté du 29 décembre 2023 relatifs aux modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans la consommation d'espace.

D'après le 6° de l'article L. 141-5-3 du Code de l'énergie, les ZAEnR sont définies « *en tenant compte de l'inventaire relatif aux zones d'activité économique prévu à l'article L. 318-8-2 du Code de l'urbanisme, afin*

⁹ Procédure d'évaluation environnementale commune portant à la fois sur le projet de carrière et sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme, en application des articles L. 122-14 et R. 122-27 du Code de l'environnement.

de valoriser les zones d'activité économique présentant un potentiel pour le développement des énergies renouvelables ». Or, le dossier ne précise pas si un tel inventaire a été réalisé, et s'il en a été tenu compte.

Enfin, pour mémoire, l'article L. 111-33 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023, dispose que les installations solaires ne seront pas autorisées dans les zones forestières lorsqu'elles nécessitent un défrichement de plus de 25 hectares. Cette disposition s'applique aux dossiers déposés après l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Au vu des dossiers d'étude d'impact, les trois projets photovoltaïques semblent répondre à ces exigences. Toutefois, au titre de la stratégie de développement des projets d'énergies renouvelables de la communauté de communes, ces projets sont susceptibles de nécessiter le défrichement cumulé d'environ 118 hectares à eux trois ; ce qui interroge sur le respect des principes de la loi accélération des énergies renouvelables.

La MRAe considère que les projets de mise en compatibilité des PLU ne constitue pas des solutions de moindre impact environnemental. Elle recommande d'étudier des scénarios alternatifs de développement des énergies renouvelables avec de moindres incidences sur la consommation d'espaces NAF, sur les défrichements induits et sur les sensibilités environnementales en présence. Il convient également de veiller à la cohérence de la stratégie de la communauté de communes par rapport l'objectif de réduction des consommations d'espace NAF du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié.

3. Prise en compte des sensibilités écologiques

a. Biodiversité

Les notices environnementales des dossiers de mise en compatibilité reprennent les éléments des études d'impact des projets concernés. La localisation des secteurs concernés par rapport aux sites d'inventaire et de protection indique des enjeux écologiques potentiellement forts :

- le futur secteur 1AU_{pv} de Cachen se situe dans le périmètre parc naturel régional (PNR) des landes de Gascogne ;
- les futurs secteurs 1AU_{pv} et AU_{pv} de Saint-Justin/Vielle-Soubiran sont situés dans un réservoir de boisements et de milieux humides identifiés dans le SRADDET Nouvelle-Aquitaine ;

Les secteurs envisagés se situent en outre à proximité de sites Natura 2000 : les sites de Cachen et de Saint-Justin/Vielle-Soubiran se situant à environ 1,5 km du site Natura 2000 *Réseau hydrographique des affluents de la Midouze*, référencé au titre de la directive « habitats, faune, flore », le site de Herré se situant à environ 500 mètres du site Natura 2000 *La Gélise*, référencé au titre la même directive.

À l'échelle des futurs secteurs 1AU_{pv} et AU_{pv}, les dossiers mettent en avant l'évitement des secteurs présentant les enjeux les plus forts. À cet égard, les périmètres des secteurs 1AU_{pv} et AU_{pv} ont été ajustés à l'emprise clôturée des futures installations photovoltaïques, telles que présentées dans les études d'impact après mise en œuvre de l'évitement. En outre, des protections au titre de l'article L. 151-23 ont été ajoutées aux règlements graphiques afin de protéger les enjeux les plus forts, et s'agissant de Cachen, les futures zones de compensation écologique.

Néanmoins, l'évaluation environnementale fait ressortir, après application de la démarche ERC, des incidences résiduelles sur des espèces et habitats d'intérêt patrimonial à Cachen (destruction de landes sèches et d'habitats de l'Engoulevant d'Europe), Saint-Justin/Vielle-Soubiran (lande à Molinie) et Herré (destruction d'habitats de chiroptères).

S'agissant du secteur de projet de Cachen, ces incidences ont conduit la MRAe à demander au porteur de projet de poursuivre la recherche de sites artificialisés sur le territoire de la communauté de communes. L'évitement total des zones humides a été demandé sur le site de Saint-Justin/Vielle-Soubiran. La mise en place de mesures de compensation a enfin été recommandée par la MRAe pour la destruction de 10 arbres constituant des gîtes pour des chiroptères sur le secteur de Herré.

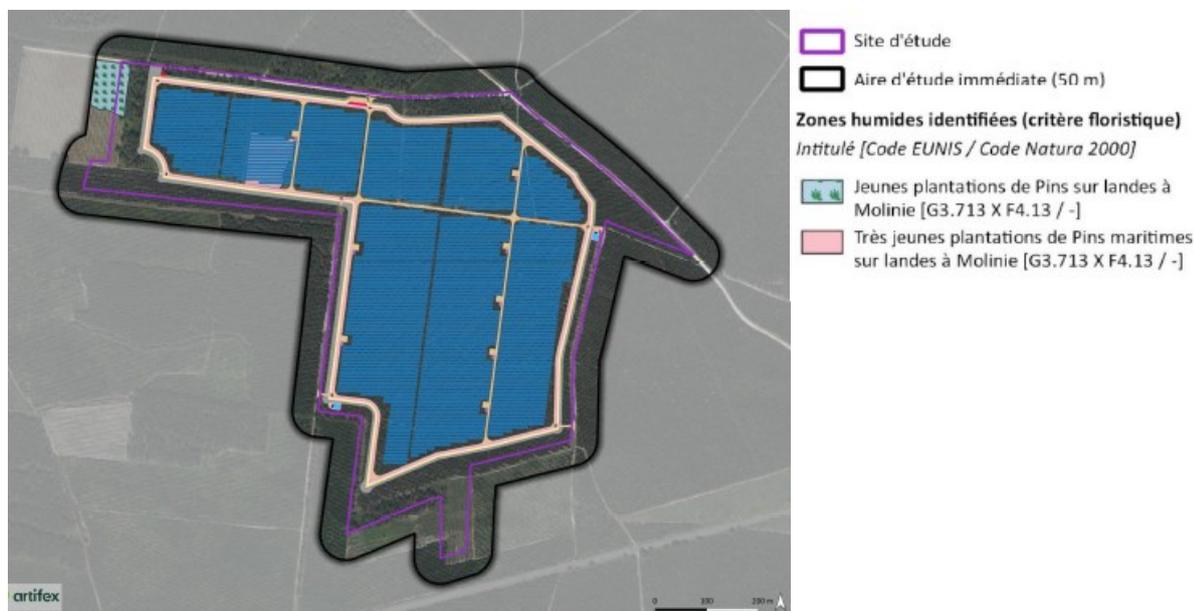
La MRAe observe que ces demandes n'ont pas été prises en compte au vu des éléments présentés dans les dossiers de mise en compatibilité. Elle recommande de privilégier une démarche d'évitement, ce qui doit conduire à ré-interroger les modalités de développement des énergies renouvelables envisagées sur le territoire de la communauté de communes.

Pour ce qui concerne le secteur 1AU_{pv} de Cachen, d'après le 2° du II de l'article L. 141-5-3 du Code de l'énergie, l'identification des zones d'accélération au sein de parcs naturels régionaux doit être réalisée en concertation avec le syndicat mixte gestionnaire du parc. Le dossier doit spécifier si une telle concertation a été menée, et préciser comment il en a été tenu compte.

b. Zones humides

Les dossiers de mise en compatibilité s'appuient sur les inventaires relatifs aux zones humides réalisés dans le cadre des études d'impact. Ces inventaires avaient conclu :

- à Cachen et à Herré, à l'absence de zone humide dans le périmètre du projet ;
- à Saint-Justin/Vielle-Soubiran, à la présence de deux habitats humides, représentant au total 1,47 hectare, et correspondant à des secteurs de jeunes plantations de pins maritimes sur landes à Molinie ; les habitats humides sont situés dans le périmètre du futur secteur 1AUpv à Vielle-Soubiran ;



Localisation des habitats humides identifiés dans le périmètre du futur secteur 1AUpv à Vielle-Soubiran (source : notice d'évaluation environnementale, page 147)

Pour ce qui concerne Saint-Justin/Vielle-Soubiran, la MRAe avait relevé un évitement partiel des habitats humides identifiés, 0,81 hectare de zones humides étant situés à l'intérieur du périmètre du projet. **La MRAe recommande de poursuivre l'évitement de cette zone comme déjà énoncé dans l'avis relatif au projet.**

4. Prise en compte des risques

Les trois secteurs concernés par la mise en compatibilité sont situés en zone d'aléa fort de l'atlas départemental du risque incendie feu de forêt. Les OAP relatives à chaque secteur comportent des orientations relatives à la prise en compte du risque incendie. Elles définissent notamment les aménagements à prévoir pour l'accès et la circulation des engins de lutte contre l'incendie, la création de réserves d'eau, ou de bandes de terres à nu pour éviter la propagation des feux.

La MRAe a néanmoins relevé dans ses avis sur les projets que l'implantation de parcs photovoltaïques dans des secteurs forestiers est de nature à aggraver le risque d'incendie, tant par l'aléa induit que par la multiplication des enjeux à défendre en cas d'incendie. Pour mémoire, les études d'impact ont signalé la présence d'autres parcs photovoltaïques aux alentours des futurs secteurs 1AUpv de Cachen et de Herré, dans un rayon de moins de 5 km autour des sites concernés par la mise en compatibilité.

La MRAe invite en outre la collectivité à prendre en compte les effets du changement climatique qui sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité des forêts du territoire aux feux de forêt.

5. Prise en compte des sensibilités paysagères

Les dossiers comportent une présentation des enjeux d'intégration paysagère des futures installations prévues sur les secteurs 1AUpv et AUpv créés. Ces analyses abordent les enjeux liés à l'insertion dans le grand paysage, ainsi que ceux liés aux co-visibilités aux alentours des sites concernés, en tenant compte notamment des habitations environnantes.

Elles concluent à l'absence d'enjeux significatifs, compte-tenu de la faible visibilité des secteurs concernés du fait de leur insertion dans des massifs boisés. Pour limiter les vues sur les futurs secteurs 1AUpv et AUpv,

la collectivité entend en outre s'appuyer sur des lisières arborées, reportées sur le règlement graphique au titre des articles L. 151-23 ou L. 151-19 du Code de l'urbanisme et mentionnées dans les OAP, La prise en compte des enjeux paysagers n'appelle pas d'observations.

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

Les projets de mise en compatibilité par déclaration de projet des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes de Cachen, Herré, Sain-Justin et Vielle-Soubiran (40) vise à permettre la création de trois parcs photovoltaïques au sol dans des secteurs boisés du territoire intercommunal. Les règlements des PLU sont notamment modifiés pour délimiter au plan de zonage des secteurs à urbaniser ad hoc, 1AUpv ou AUpv, dévolus à l'installation de parcs photovoltaïques au sol.

Les quatre mises en compatibilité font l'objet d'une déclaration de projet commune, qui rappelle l'objectif intercommunal de développer les énergies renouvelables. Les secteurs concernés ont été définis par les communes en tant que zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAEEnR) au sens de la loi d'accélération des énergies renouvelables du 10 mars 2023, sans toutefois présenter dans le dossier l'ensemble des pré-requis définis par la loi pour ce faire, ni la manière dont les incidences environnementales ont été prises en compte.

Les principaux enjeux mis en exergue par les dossiers ont trait à la prise en compte de la biodiversité, à la préservation des zones humides, et à l'exposition des futurs secteurs 1AUpv et AUpv au risque incendie feu de forêt. Les dossiers présentés reprennent les éléments des études d'impact réalisées pour les projets correspondants, sans prendre compte les recommandations émises par la MRAe dans ses avis datés du 19 avril et 11 juillet 2024.

Les dossiers ne démontrent pas que la stratégie intercommunale dont résultent les présentes procédures constitue la solution de moindre impact environnemental. Cette stratégie consiste en effet à développer des parcs photovoltaïques sur des espaces naturels, agricoles et forestiers à enjeux et sans tenir compte de la stratégie régionale de l'État pour le développement des EnR en Nouvelle-Aquitaine, ni du SRADDET Nouvelle-Aquitaine modifié.

Au vu des incidences environnementales fortes des dossiers présentés, notamment sur des espèces d'intérêt patrimonial et en termes d'aggravation de l'exposition du territoire au risque incendie, la MRAe recommande de revoir la démarche en privilégiant l'évitement. Cela doit conduire à ré-évaluer les sites d'implantation des projets d'énergies renouvelables en prenant en compte les incidences environnementales.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis. Les réponses apportées ont vocation à être prises en compte dans une mise à jour du dossier et de son résumé non technique ce qui peut aller jusqu'à revoir les sites d'implantation des projets de parcs photovoltaïques.

À Bordeaux, le 18 février 2025

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
le membre délégataire

Signé

Michel Puyrazat