

LE PARCOURS DU COMBATTANT



DÉVELOPPER
UN PROJET
DE CENTRALE
SOLAIRE AU SOL
EN FRANCE

Rapport
France Territoire Solaire
Février 2021



France Territoire Solaire
LE THINK-TANK DE L'ÉNERGIE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif :	4
Introduction :	7
Partie 1 : Pourquoi alléger les procédures de développement des projets de centrales solaires ?....	8
1.1. Conséquences des délais de développement :	8
a. Tenir les engagements climatiques de la France	8
b. Éviter les surcoûts et favoriser la baisse du prix de l'électricité solaire	8
c. Faciliter le travail des services instructeurs	11
d. Répondre à une aspiration forte des territoires	13
e. Soutenir le développement de la filière solaire	15
1.2. Spécificités d'un projet de centrale solaire au sol :	16
a. L'impact des installations solaires	16
b. La place de l'énergie solaire dans les priorités nationales	21
Partie 2 : Analyse des causes / déroulé d'un projet en France	23
2.1. Études requises et cadrage préalable	25
a. Identification concertée des risques et des enjeux environnementaux	25
b. Eligibilité du terrain aux appels d'offres de la CRE	27
c. Mise en compatibilité des documents d'urbanisme	29
d. Planification / choc de simplification ?	29
2.2. Instruction par les services	30
a. Complétude	31
b. Consultation des parties prenantes / « personnes publiques associées »	31
c. Saisine de l'Autorité Environnementale	33
d. Responsabilité, risque, principe de précaution : naviguer entre les injonctions contradictoires	34

2.3. Enquête publique, délivrance et purge	37
a. Une deuxième phase plus fluide et des délais encadrés.....	37
b. L'information du public, un enjeu grandissant	39
c. Gestion de la vie du projet	40
2.4. CNPN / CSRPN	41
a. Accroissement du nombre de dérogations	41
b. Difficultés de l'instruction des demandes	43
2.5. Autres démarches.....	44
a. Loi Littoral et Loi Montagne	44
b. Loi sur l'Eau.....	45
c. Autorisation de défrichement	45
d. Modification de l'autorisation ICPE ou des arrêtés de post-exploitation	46
e. Sécurisation d'emprises foncières communales par mise en concurrence publique	46
f. Raccordement	46
Partie 3 : Comparatif européen	49
Conclusion :	51
Liste des auteurs et contributeurs.....	53
A propos de France Territoire Solaire	53
Annexes	54
Annexe A – Estimation des coûts de développement	55
Annexe B – Exemples de projets.....	56

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le développement d'un projet de centrale solaire au sol requiert aujourd'hui une durée de 4 ans en France, contre à peine plus d'un an en Allemagne. Ces délais ont un coût. Réduire les durées et risques de développement de ces projets constitue un enjeu clé pour atteindre les objectifs de la transition énergétique : l'énergie solaire devra assurer 10% du mix électrique français à horizon 2030, les centrales au sol représentant les deux tiers de cette capacité installée.

Pour que cet objectif ne reste pas au stade de simple effet d'annonce, la France devra adapter son arsenal législatif, réglementaire et administratif afin de fluidifier les procédures d'instruction et de délivrance d'autorisations de projets.

Il s'agit d'une condition essentielle pour atteindre les objectifs climatiques de la France, mais aussi pour :

- réduire les coûts des installations solaires et le prix final de l'électricité solaire,
- faciliter le travail des services instructeurs et diminuer les charges de l'Etat et des différents organismes concernés tout en réduisant les délais d'instruction,
- dynamiser notre filière solaire photovoltaïque et donc contribuer à la création d'emplois et de valeur ajoutée en France dans les différentes filières industrielles qui accompagnent la montée en puissance de l'énergie solaire dans le mix électrique,
- répondre aux attentes des citoyens, offrir des marges de manœuvres budgétaires aux petites communes, et donc contribuer à la redynamisation de nos territoires ruraux.

Un projet de centrale solaire au sol est à l'interface entre de nombreux régimes réglementaires (code de l'énergie, code de l'urbanisme) et doit franchir un grand nombre de jalons avant de pouvoir se concrétiser : études, mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme, respect des critères d'éligibilité des appels d'offres de la CRE, instruction de la demande de permis de construire, enquête publique, et le cas échéant dérogation de destruction d'espèces protégées, autorisation Loi sur l'eau, autorisation de défrichement, etc. **L'enjeu est de parvenir à lever les freins qui entravent ces procédures** sans pour autant ouvrir la voie à une forme de développement non contrôlé qui verrait l'énergie solaire prendre le pas sur toutes les autres considérations (paysages, biodiversité, patrimoine, etc.).

Élevée au rang de priorité nationale, l'énergie solaire se heurte pourtant aux injonctions contradictoires auxquelles sont soumis les services instructeurs à l'échelon local, chargés d'arbitrer entre toutes ces considérations et de décider de la délivrance des autorisations requises pour chaque projet. Pourtant, en prenant des dispositions adéquates, **l'énergie solaire est compatible avec les enjeux de protection des paysages, de sauvegarde de la biodiversité, de lutte contre l'artificialisation des sols, ou de sauvegarde du patrimoine.**

Compte tenu de la spécificité et du caractère limité de l'impact des installations solaires, et de la priorité nationale dont leur développement fait l'objet, **ce type d'installation pourrait prétendre à un cadre « adapté » ou « dérogatoire » assorti d'un ajustement proportionné de certaines procédures,** lorsque celles-ci sont particulièrement peu pertinentes au regard de la nature spécifique de ces projets.

Le think-tank France Territoire Solaire tente ici d'esquisser les contours de ce que pourrait être un tel cadre adapté. Sans tomber dans la facilité qui consisterait à proposer un choc de simplification massif ayant pour ambition de faire table rase de l'existant, les quelques propositions formulées ci-dessous visent plutôt à proposer des améliorations concrètes et pouvant être instaurées rapidement :

- ✓ **Faire évoluer la qualification des centrales solaires, en les considérant par principe comme ne relevant pas de l'artificialisation ou de l'urbanisation, mais plutôt comme relevant de l'intérêt général.**
- ✓ **Mieux articuler les critères des appels d'offres de la CRE avec les règles du code de l'Urbanisme : tout projet s'étant vu délivrer un permis de construire devrait *de facto* être éligible à l'appel d'offres de la CRE.**
- ✓ **Clarifier les échelons décisionnels (« qui doit décider ? ») au sein des services instructeurs et les injonctions contradictoires (« quel objectif faut-il poursuivre en priorité ? ») auxquelles ils sont soumis, afin de faciliter l'arbitrage des projets et de limiter le recours à la « dilution de responsabilité » vers d'autres instances.**
- ✓ **Concernant la phase d'instruction et les différentes autorisations :**
 - Mettre en place un système d'instructeur unique par typologie de projet ou par localisation (ou segmentation) afin de gagner en efficacité dans l'instruction et d'assurer une meilleure cohérence entre les avis.
 - Encadrer davantage la première phase de l'instruction (phase d'examen), en particulier les avis consultés, les délais, etc.
 - Mettre un terme aux incertitudes qui subsistent encore dans les phases finales de l'instruction (phase d'enquête publique et phase de décision), qu'il s'agisse des délais de recours ou du type de démarche nécessaire en cas de modification ultérieure du projet (permis de construire modificatif notamment).
 - Encadrer davantage le recours au CNPN et CSRPN, et revoir la procédure en y associant davantage le porteur de projet pour lui permettre de faire valoir ses arguments.
 - Mieux articuler les différentes autorisations requises (Permis de Construire, Loi sur l'Eau, Autorisation de défrichement, dérogation de destruction d'espèce protégée, etc.), et mieux coordonner leurs procédures d'instruction.
 - Accélérer la dématérialisation et l'allégement des procédures, en prenant exemple sur les avancées obtenues dans la procédure de l'Autorisation Environnementale.
 - Améliorer la qualité (et non pas accroître la quantité) des informations à destination du public, afin de maintenir l'excellente acceptabilité sociale des centrales solaires et de favoriser encore davantage les conditions d'une bonne intégration locale des projets.

Il faut que les règles soient assez raisonnables et assez simples pour que quiconque le désire et dispose d'une faculté moyenne d'attention puisse comprendre, d'une part l'utilité à laquelle elles correspondent, d'autre part les nécessités de fait qui les ont imposées. Il faut qu'elles émanent d'une autorité qui ne soit pas regardée comme étrangère ou ennemie, qui soit aimée comme appartenant à ceux qu'elle dirige. Il faut qu'elles soient assez stables, assez peu nombreuses, assez générales, pour que la pensée puisse se les assimiler une fois pour toutes, et non pas se heurter contre elles toutes les fois qu'il y a une décision à prendre.

Simone Weil¹

¹ L'Enracinement - Prélude à une déclaration des devoirs envers l'être humain (1943)

I INTRODUCTION

La Loi pour la Transition Écologique et la Croissance Verte prévoit que les énergies renouvelables devront représenter 40% du mix électrique français d'ici 2030. Déclinaison réglementaire de ce texte, la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie a fixé des objectifs ambitieux pour l'énergie solaire photovoltaïque, avec une capacité installée totale de 44 GWc en 2028 (contre 10 GWc en 2020).

Atteindre cet objectif suppose de réunir plusieurs facteurs : disponibilité du foncier, visibilité sur les conditions économiques de valorisation de l'électricité, stabilité du cadre réglementaire, accessibilité des financements, etc. Parmi ces conditions, l'une des plus importantes est de pouvoir obtenir les autorisations administratives nécessaires dans un délai suffisamment court pour être compatible avec les ambitions affichées et pour ne pas constituer un obstacle dissuasif pour les acteurs privés qui entreprennent de développer des projets.

Or, la situation française à cet égard conduit à dresser un constat particulièrement édifiant. Le temps nécessaire pour obtenir toutes les autorisations d'un projet est beaucoup plus élevé que chez nos voisins européens. Les raisons invoquées sont connues : lourdeur et complexité des procédures, multiplicité grandissante d'injonctions contradictoires, empilement des documents de planification entraînant des difficultés d'articulation et de coordination, superposition de strates administratives, réglementations contradictoires et dilution des responsabilités décisionnelles, manque d'effectifs et de moyens parmi les services instructeurs, etc.

Ce constat n'est pas spécifique au domaine des projets solaires. Il est partagé par la plupart des acteurs confrontés à ces problématiques, qu'il s'agisse de réaliser une nouvelle usine, un programme de logements, ou des infrastructures (énergie, transport, gestion de l'eau, ...). Pourtant, si l'on peut comprendre la logique visant à encadrer ce type de projets dans le contexte d'une légitime préoccupation environnementale (lutte contre l'artificialisation des sols, protection de la biodiversité, sauvegarde des paysages, ...) il est plus difficile de comprendre que l'arsenal réglementaire et juridique élaboré pour répondre à cette préoccupation puisse se retourner contre des projets dont la raison d'être est justement la lutte contre la dégradation de l'environnement. C'est tout le paradoxe auquel font face les projets de production d'énergie solaire : priorité nationale dans la loi de transition énergétique, tout semble pourtant être mis en œuvre pour ralentir leur déploiement.

Le diagnostic n'est pas nouveau, et a déjà été formulé à de nombreuses reprises. Il a fait l'objet de multiples groupes de travail, depuis le Grenelle de l'Environnement de Jean Louis Borloo jusqu'au plan *#Place au Soleil* de Sébastien Lecornu, en passant par les diverses « missions de simplification » qui se sont succédées entre temps. Pourtant, aucun de ces efforts ne semble avoir pu inverser la tendance, solidement établie, de l'alourdissement des contraintes et de l'allongement des procédures, jusqu'à faire peser une menace réelle et sérieuse sur l'atteinte des objectifs de la transition énergétique.

Face à ce constat, le think tank **France Territoire Solaire** a réuni un groupe de travail constitué d'experts, d'avocats, de développeurs de projets, d'agents des services instructeurs (DDT, DREAL), d'élus locaux,... afin de confronter les différents regards sur ce sujet. L'objet de ce travail n'est pas de reformuler des propositions déjà proposées par les fédérations professionnelles à de multiples reprises, mais plutôt de porter ces questions essentielles dans le débat public pour les faire connaître du plus grand nombre, susciter une prise de conscience, et essayer d'apporter une perspective nouvelle et originale.

I PARTIE 1 *Pourquoi alléger les procédures de développement des projets de centrales solaires ?*

1.1. CONSÉQUENCES DES DÉLAIS DE DÉVELOPPEMENT

Assurer des délais raisonnables pour l’instruction des projets et de délivrance des autorisations répond à des revendications de longue date du secteur privé, des collectivités territoriales, des élus locaux, et d’une multitude d’acteurs qui contribuent au dynamisme économique et à l’aménagement des territoires : sociétés d’économie mixtes, établissements publics fonciers, etc. Dans le contexte de la transition écologique, cette attente devrait constituer un enjeu prioritaire pour les pouvoirs publics pour au moins cinq raisons.

a. Tenir les engagements climatiques de la France

La France a pris l’engagement que les énergies renouvelables représenteraient 40% de son mix électrique d’ici 2030, ce qui se traduit par une série d’objectifs explicités dans la Programmation Pluriannuelle de l’Énergie. S’agissant de l’énergie solaire, la capacité installée devra passer de 10 GWc en 2020 à 44 GWc en 2028, soit une multiplication par cinq du rythme annuel de raccordement de nouvelles installations. Cette multiplication par cinq suppose évidemment un accroissement équivalent du nombre de projets, mais aussi une réduction des délais nécessaires à leur développement :

- En effet, multiplier par cinq le nombre de projets ne suffira pas à atteindre les objectifs, si chacun de ces projets nécessite entre 3 et 10 ans de procédures avant d’être raccordés et mis en service, comme c’est le cas actuellement.
- De plus, cet accroissement du nombre de projets ne se fera pas spontanément, il suppose une incitation par l’envoi de signaux favorables aux acteurs qui sont en capacité (technique, humaine, financière) de lancer de nouveaux projets. Une rationalisation massive des procédures de développement, un allègement significatif des contraintes qui pèsent sur les porteurs de projets, et une réduction conséquente des délais de développement, sont des signaux de nature à enclencher une dynamique de montée en puissance vers les objectifs prévus.

RÉDUIRE LES DÉLAIS DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS EST DONC UN LEVIER IMPORTANT POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS CLIMATIQUES DE LA FRANCE

b. Éviter les surcoûts et favoriser la baisse du prix de l’électricité solaire

Les coûts de développement d’un projet représentent 7 à 10% du coût total d’une installation solaire². Ces coûts correspondent à l’ensemble des actions entreprises par un porteur de projet depuis l’étape initiale jusqu’au moment où débute son financement et sa réalisation, c’est-à-dire :

- **Origination** : l’ensemble des démarches commerciales permettant d’avoir accès à une opportunité de projet, ou permettant d’être à l’origine de la formulation d’un nouveau projet ;
- **Qualification** : l’ensemble des travaux techniques permettant d’évaluer la faisabilité d’un projet ;

² Estimation dont les hypothèses et les sous-jacents sont détaillés en Annexe A

- **Sécurisation** : l'ensemble des démarches commerciales, techniques et juridiques, permettant d'aboutir à la signature d'un contrat donnant au développeur l'exclusivité de la maîtrise foncière de ce terrain (promesse de bail, promesse d'achat, etc). La concurrence acharnée que se livrent les différents opérateurs a conduit la plupart des propriétaires fonciers, qu'ils soient publics ou privés, à lancer des procédures d'appels d'offres pour l'accès au foncier, ce qui rallonge encore les délais globaux ;
- **Permitting** : l'ensemble des études, la constitution de dossiers de demande d'autorisation, l'instruction de ces dossiers par les pouvoirs publics, et enfin la délivrance de toutes les autorisations requises pour la réalisation de l'installation solaire. Il est important de préciser que le permitting global d'un projet se base sur deux corpus réglementaires distincts, à savoir d'une part le droit de l'urbanisme et d'autre part le droit de l'énergie (voir ci-dessous « vente de l'électricité »)³ ;
- **Raccordement** : l'ensemble des démarches techniques et administratives à mener auprès des gestionnaires de réseaux (Enedis, RTE) pour évaluer le coût du raccordement, sécuriser les conditions d'accès au réseau, puis définir et encadrer les relations entre le gestionnaire de réseau et le porteur de projet jusqu'à la phase de lancement des travaux de raccordement ;
- **Vente de l'électricité** : l'ensemble des démarches commerciales, techniques, juridiques et administratives permettant d'aboutir à la signature d'un contrat de vente de l'électricité et donc de sécuriser les flux de revenus du projet, préalable indispensable à son financement. En France, cette étape consiste pour la majorité des projets, à se porter candidats aux appels d'offres de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE). La participation à ces appels d'offres suppose que le terrain d'implantation satisfasse certaines conditions d'éligibilité, et nécessite l'obtention préalable du permis de construire. Certains projets peuvent également faire l'objet d'un contrat signé directement avec un acheteur privé d'électricité (« Power Purchase Agreement ») ;

Ces différentes étapes nécessitent de la part du porteur de projet d'y consacrer des ressources à la fois internes (salaires, frais généraux, etc.) et externes (rémunération des agents commerciaux éventuels, honoraires des conseils juridiques ou des bureaux d'études indépendants, etc.). Ces ressources ont pour particularité d'être engagées en phase initiale du projet, une phase pendant laquelle l'aboutissement final du projet n'est nullement assuré. À tout moment, les conclusions d'une étude ou l'évolution de l'environnement contextuel du projet, peuvent conduire à devoir y renoncer : identification d'une contrainte technique rédhibitoire, changement du cadre réglementaire, coûts excessifs de la solution de raccordement proposée, refus de permis de construire ou d'une autre autorisation requise, recours de tiers, etc.

Chaque étape de développement du projet consiste à lever successivement ces risques et incertitudes en vue de poursuivre vers l'étape suivante. A défaut d'y parvenir, le porteur de projet peut être amené à prendre la décision de suspendre ou d'abandonner le projet, les frais déjà engagés étant alors irrémédiablement perdus.

Les porteurs de projets mesurent leur taux de succès ou leur taux de déchet, respectivement définis comme la proportion des projets qui se concrétisent ou non, par rapport au nombre total de projets identifiés en phase d'origination. Plus précisément, on peut distinguer deux taux de succès distincts :

- **Le taux de succès de la phase de faisabilité** : il s'agit de la proportion des projets dont la maîtrise foncière est obtenue, pour lesquels le porteur de projet dépose effectivement une demande de permis de construire. Ce taux de succès en phase de faisabilité est de l'ordre de 2/3 : un projet sur trois est ainsi abandonné après qu'une étude approfondie conduise le porteur de projet à estimer qu'une demande de permis de construire n'aurait aucune chance d'aboutir, suite à des études faune-flore trop contraignantes ou des contacts négatifs avec l'administration.

³ Même si au-delà de ces deux piliers principaux, un projet de centrale solaire peut également être assujéti au Code forestier pour le défrichement, au Code minier si le terrain est concerné, au Code rural, au Code des domaines si le terrain est un foncier public... La France possède 73 codes !

- **Le taux de succès de la phase d'instruction** : il s'agit de la proportion des demandes de permis de construire qui aboutissent à la délivrance de l'autorisation dès la première tentative. Là encore, ce taux de succès est de l'ordre de 2/3 : un projet sur trois faisant l'objet d'une demande de permis de construire, c'est-à-dire dont les études préalables concluaient à des chances raisonnables d'obtenir le permis de construire, essuie pourtant un refus de permis.

Enfin, outre la question du risque, on constate que le volume de projets candidats aux appels d'offres de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE) tend à diminuer. Cette baisse des volumes pourrait s'interpréter comme une conséquence des difficultés et lourdeurs dans la phase de développement des projets. Lorsque cette baisse des volumes est telle que l'on observe une souscription insuffisante des appels d'offres (c'est-à-dire un volume présenté à peine supérieur, voire inférieur, au volume mis en jeu dans l'appel d'offres), cela peut se traduire par une moindre pression concurrentielle et donc une remontée du prix de l'électricité des projets lauréats de ces appels d'offres. Ce phénomène a été observé notamment lors de la période 5 de l'appel d'offres dit « CRE 4 ». Lorsque le volume de projets candidats a diminué au point de devenir à peine supérieur au volume attribuable par l'appel d'offres, les prix se sont orientés à la hausse. Cette observation a conduit le Ministère de la Transition Écologique et la CRE à modifier le cahier des charges afin de se donner la possibilité de réduire le volume attribuable a posteriori, de sorte à maintenir un taux de souscription supérieur à 120%. Lors de la période 7, cette mesure a permis de réorienter les prix à la baisse, alors même que le volume de projets candidats a été inférieur au volume de projets attribuable par l'appel d'offres.

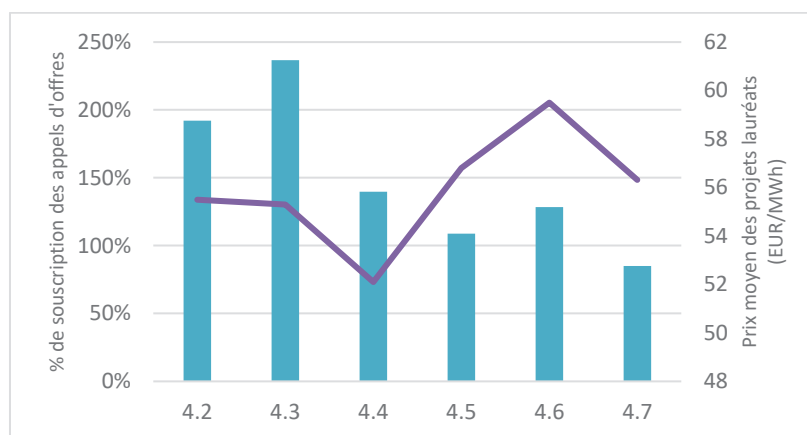


Figure 1 : Relation entre la pression concurrentielle dans les appels d'offres (mesurée par le pourcentage de volumes souscrits) et le prix moyen proposé par les projets lauréats (Source : données des rapports d'analyse de la CRE)

Plusieurs conclusions découlent de ce qui précède :

- Les ressources investies par les porteurs de projets pendant la phase de développement constituent un investissement très risqué, avec par conséquent un coût élevé du capital ;
- Le faible taux de succès signifie que les quelques projets qui se concrétisent, doivent pouvoir également rémunérer l'ensemble des projets qui ne sont pas parvenus à surmonter les différentes contraintes ;
- L'allongement des délais entraîne corrélativement un accroissement des coûts de développement ;
- Les difficultés de développement pèsent sur les volumes présentés aux appels d'offres, donc sur le niveau de concurrence, donc sur les prix de l'électricité obtenus.

RÉDUIRE LES RISQUES DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS EST DONC UN LEVIER IMPORTANT POUR RÉDUIRE LES COÛTS DES INSTALLATIONS SOLAIRES ET LE PRIX FINAL DE L'ÉLECTRICITÉ SOLAIRE

c. Faciliter le travail des services instructeurs

Les porteurs de projets ne sont évidemment pas les seuls à déplorer la complexité et la lourdeur des procédures de développement de leurs projets. Les agents des services instructeurs sont eux aussi en première ligne pour devoir composer avec une réglementation souvent changeante, un environnement décisionnel de plus en plus complexe, des injonctions contradictoires de moins en moins surmontables.

i) La multiplicité des autorisations

Un grand nombre d'autorisations et de consultations sont requises pour qu'un projet soit considéré comme approuvé. A titre d'exemple, un projet de centrale solaire au sol est soumis à permis de construire (qui doit comprendre une étude d'impact et qui fait l'objet d'une enquête publique), mais il peut être également soumis à diverses autres autorisations (voir section 2.5), parmi lesquelles :

- **L'Autorisation de défrichement** laquelle doit précéder la délivrance du permis de construire (voir section 2.5 c.). Or, même si le code rural et forestier ne l'implique pas, il est fréquent que l'instruction de l'autorisation de défrichement se fasse sur la base du projet qui est l'objet de la demande de permis de construire. Le refus ou l'autorisation de défrichement n'est donc pas tant lié au défrichement qu'au projet lui-même. Par conséquent, différents services de l'instruction sont censés intervenir, et le font parfois isolément ou en tout cas avec une coordination non prévue par les textes et improvisée selon la bonne volonté des agents.
- **L'Autorisation Loi sur l'eau** (et donc autorisation environnementale qui intégrera le cas échéant l'autorisation de défrichement) elle-même intégrant une étude d'impact et une enquête publique (voir section 2.5 b.). Les services instructeurs sont donc différents (DDT et DREAL), de même que les obligations et délais réglementaires (délais d'instruction, organisation de deux enquêtes publiques ...).
- **La dérogation pour la destruction d'espèces protégées** (voir section 2.4), qui est instruite par le Conseil National de Protection de la Nature (CNP) ou le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN).

C'est ainsi que les projets solaires restent soumis à Permis de Construire mais doivent malgré tout obtenir d'autres autorisations. A contrario, les projets éoliens désormais soumis à l'Autorisation Environnementale ont pu se voir dispensés de Permis de Construire.

ii) Le « millefeuille » des documents de planification et des échelons décisionnels

Le travail des services instructeurs est rendu d'autant plus difficile qu'il s'inscrit dans la complexité croissante d'un enchevêtrement de strates administratives, parfois désigné sous le nom de « millefeuille ». Cette métaphore traduit une réalité concrète : un projet de centrale solaire au sol peut dépendre directement ou indirectement (par ordre ascendant dans l'échelle administrative) de la commune, de la communauté de communes, de la préfecture de département (en particulier de la DDT/M), de la préfecture de région (en particulier de la DREAL), et du ministère de la Transition Écologique. A chacun de ces échelons correspondent des documents de planification : carte communale, Plan local d'urbanisme (PLU), Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), Schéma régional climat air énergie (SRCAE), Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). A ces différents échelons administratifs et documents de planification, viennent s'ajouter d'autres parties prenantes ayant un rôle plus ou moins déterminant dans la décision autour d'un projet : Conseils Régionaux, Conseils Départementaux, syndicats mixtes, Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI), Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), Commission départementale de la nature,

des paysages et des sites (CDNPS), Architectes des Bâtiments de France (ABF), Chambres d'Agriculture, Conseil National de Protection de la Nature (CNP), Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), etc.

La plupart de ces organismes ont leur propre « service environnement » et émettent des avis liés à leurs propres objectifs et leurs propres contraintes avec par conséquent une grande difficulté à faire émerger une vision globale et une notion « d'intérêt général » sur un projet.

Il existe non seulement ces nombreuses strates administratives (parfois cloisonnées du fait de la taille des organisations, parfois parce que des autorités publiques ont un pouvoir constitutionnellement indépendant), mais aussi une décomposition du pouvoir de chaque strate pour chaque projet individuel, si bien que personne n'est réellement en situation de statuer et décider : non seulement les autorisations à obtenir sont multiples, mais pour chaque autorisation, il faut l'intervention d'une multitude de décideurs situés à différentes strates administratives. Les services instructeurs locaux restent cloisonnés et ne coordonnent pas leurs avis.

Un système d'instructeur unique par typologie de projet ou par localisation (ou segmentation) éviterait probablement cet écueil d'incohérence entre les avis et serait plus efficient en termes d'instruction. Par exemple, les DDT/M pourraient être privilégiées comme échelon principal dans un schéma de simplification, avec éventuellement une forme de supervision des DREAL dans un souci de donner une cohérence aux positionnements régionaux.

Au-delà de la diversité des parties prenantes (qui peut aussi avoir ses avantages, comme par exemple celui de croiser les points de vue et de générer de l'intelligence collective), la difficulté repose aussi sur le management de ces parties prenantes et le processus de prise de décision (voir 2.2.d/ iii). Au-delà du nombre de documents de planification, c'est aussi leur contenu qui est problématique : les documents sont souvent très longs, indigestes et peu accessibles à des non-spécialistes, ce qui ajoute des charges aux entreprises, crée de la distance et de la méfiance avec les citoyens, et peut même freiner la prise de décision par les organismes publics.

iii) Les difficultés résultant des réorganisations et réformes successives

A la problématique du millefeuille, s'ajoute un certain nombre de difficultés organisationnelles apparues suite aux transferts de compétences de l'Etat vers ses services déconcentrés et vers les collectivités territoriales, ayant conduit à des situations de doublons ou au contraire à des réductions d'effectifs disproportionnées au regard de l'ampleur des missions. L'un des exemples les plus illustratifs est la composition de l'Autorité environnementale, déclinée à l'échelon régional avec les Missions Régionales d'Autorité Environnementale (MRAE) dont le périmètre est très mal défini : faute d'équipes dédiées, elles doivent souvent s'appuyer sur les compétences au sein des DREAL afin de pouvoir émettre leur avis, ce qui n'est pas sans soulever de réelles questions de neutralité de l'instruction des projets. Un exemple de projet solaire illustrant cette difficulté figure en Annexe B-4.

La Cour des Comptes a pointé un certain nombre de problématiques semblables dans un rapport publié en 2017⁴, dont l'analyse portait sur les installations classées mais est aisément généralisable, en constatant notamment « *plusieurs exemples de missions délaissées ou incomplètement exercées [dont] l'allongement des délais d'instruction en matière d'installations classées (DREAL)* » et, par ailleurs, que « *les services déconcentrés de l'État continuent d'intervenir dans plusieurs champs que le législateur a très largement décentralisés ; la plus-value de ses attributions résiduelles, consommatrices de moyens parfois susceptibles de constituer des doublons, n'est pas établie et un effort de clarification s'impose. Les enquêtes de la Cour ont enfin établi qu'une gestion plus efficiente d'un certain nombre de missions est possible et nécessaire, en supprimant certaines, en gérant différemment d'autres* ».

⁴ https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-12/20171211-synthese-services-deconcentres-Etat_1.pdf

On peut y lire également que :

La Cour s'interroge sur l'efficiencia et la plus-value réelles des interventions résiduelles des administrations déconcentrées de l'État. Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui est prescripteur, est dans les mains de la région et son périmètre est large : biodiversité, climat air énergie, intermodalités, déchets, enseignement supérieur et recherche, etc. Le préfet n'est qu'un acteur parmi d'autres, dont le véritable pouvoir réside dans la possibilité (très théorique) de censure du document final. Or, il continue de disposer d'agents et de services, notamment dans les SGAR et les DREAL, affectés à ces missions, faisant peser un risque de doublons avec ceux des collectivités. Les DREAL doivent « suivre » les schémas dont l'élaboration est désormais confiée aux Régions, ou encore assurer « la promotion de l'efficacité énergétique » dont la mise œuvre est assurée par des dispositifs qui ne sont pas directement de leur responsabilité, même si les préfets de région sont les délégués régionaux de l'ADEME et assurent la présidence du comité régional d'orientation de cet établissement (...). Au total, la Cour s'interroge sur la portée de cette notion polymorphe d'État « ensamblier » ou « assemblier », lorsque les compétences sont réparties entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales. Elle recommande de procéder à une clarification dans la dévolution des compétences entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales en évitant, autant que possible, tout partage d'attributions, induisant des « partenariats ».

ALLÉGER ET RATIONNALISER LES PROCÉDURES DE DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS EST UN LEVIER IMPORTANT POUR FACILITER LE TRAVAIL DES SERVICES INSTRUCTEURS ET DIMINUER LES CHARGES DE L'ETAT ET DES DIFFÉRENTS ORGANISMES CONCERNÉS TOUT EN RÉDUISANT LES DÉLAIS D'INSTRUCTION

UN SYSTÈME D'INSTRUCTEUR UNIQUE PAR TYPOLOGIE DE PROJET OU PAR LOCALISATION (OU SEGMENTATION) PERMETTRAIT DE GAGNER EN EFFICACITÉ DANS L'INSTRUCTION ET D'ASSURER UNE MEILLEURE COHÉRENCE ENTRE LES AVIS

d. Répondre à une aspiration forte des territoires

Le grand débat national organisé à la suite de la crise des « Gilets Jaunes » a été l'occasion de révéler au grand jour l'immense aspiration des citoyens, des élus locaux, des entrepreneurs, et plus généralement de l'ensemble des acteurs qui animent et font vivre nos territoires, pour une simplification du millefeuille administratif ainsi qu'un allégement des normes et contraintes qui entravent l'initiative et bloquent ou a minima freinent leur développement économique. Les citoyens perçoivent l'organisation de l'Etat comme « *trop complexe, rigide et cloisonnée* », et appellent de leurs vœux une « *simplification administrative sans réduire la protection de l'environnement* ». La synthèse du Grand Débat conclut à la formation d'un consensus autour d'un « *acte 3 de la décentralisation avec plus de subsidiarité et de différenciation, pour une plus grande proximité avec une connaissance plus fine des territoires grâce à une action publique conduite à la bonne échelle (bassins de vie)* ».

e. Soutenir le développement de la filière solaire

Dans son *Évaluation et analyse de la contribution des énergies renouvelables à l'économie de la France et de ses territoires*⁷, réalisée pour le compte du Syndicat des Énergies Renouvelables, le cabinet EY estime que « le développement des énergies renouvelables tel que prévu par la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) va générer un très fort dynamisme économique avec l'atteinte en 2028 de 24 milliards d'euros de valeur ajoutée brute en France, soit plus de 10 % de la valeur ajoutée créée actuellement par le secteur industriel. L'emploi est le premier bénéficiaire de cette activité économique, les salaires correspondant à environ 50 % de la valeur ajoutée créée. Les énergies renouvelables représenteront 264 000 emplois (Équivalent temps plein – ETP) directs et indirects en 2028 ».

S'agissant de l'énergie solaire, une étude réalisée en 2016 par les cabinets Icare & Consult, E-cube et In-Numeri pour le compte de l'ADEME, d'Enerplan et de France Territoire Solaire, évalue à 30 000 le potentiel de créations d'emplois de la filière à l'horizon 2030, ce chiffre étant calculé à partir des hypothèses de la précédente PPE⁸. Ce sont pour la plupart des emplois au sein de petites entreprises (TPE, PME, ETI) contribuant au dynamisme économique de nos territoires.

L'origine asiatique des panneaux photovoltaïques a joué un rôle significatif dans la baisse des prix de l'électricité solaire. Si certaines voix ont pu s'élever pour dénoncer cette importation de panneaux solaires produits en Asie, il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit pas d'un choix de la filière mais d'une solution qui s'est imposée pour répondre aux injonctions de baisse des coûts et au moratoire qui a empêché tout développement d'une filière industrielle française, en raison de l'incertitude réglementaire et la perte de confiance dans l'Etat qui s'en est suivie. En toute objectivité, il conviendrait aussi de mettre ce constat en perspective avec une réalité implacable et dépassant largement le seul domaine de l'énergie solaire : une très grande partie des équipements électroniques, tous secteurs confondus, est fabriquée en Asie.

Toutefois, la crise du Coronavirus a conduit à amorcer de nombreuses réflexions autour des enjeux de relocalisation industrielle et de reconstruction de notre résilience collective. Dans la perspective de notre souveraineté énergétique, l'énergie solaire a vocation à faire partie des domaines identifiés comme prioritaires pour la relocalisation d'activités stratégiques, ce qui suppose d'assumer collectivement les conséquences éventuelles sur le prix de l'énergie solaire. Accompagner le déploiement de projets solaires par la création d'emplois industriels en France est un enjeu majeur de la transition énergétique : les retombées positives (pour nos territoires, pour notre économie) de cette réindustrialisation pourraient compenser le renchérissement de l'électricité solaire, d'autant plus que ce renchérissement ne lui ferait pas perdre pour autant son statut d'énergie la plus compétitive parmi les autres sources d'électricité décarbonées.

Les enjeux technologiques et industriels de demain sont connus : stockage de l'énergie, convergence avec la mobilité, production d'hydrogène. Il est encore temps d'investir massivement dans ces domaines pour que la France puisse y occuper l'un des premiers rangs mondiaux, en termes de R&D, de brevets, de production industrielle, ou de projets. Elle dispose d'une certaine avance grâce à des acteurs industriels majeurs tels que Blue Solutions (groupe Bolloré) ou Saft (groupe Total). De nouvelles initiatives sont en train de voir le jour pour faire émerger des projets industriels de grande envergure :

- L'« Airbus de la batterie » porté par un consortium de 17 entreprises qui investissent 5 milliards d'euros, et subventionné par sept Etats à hauteur de 3,2 milliards d'euros dans le cadre d'un Projet important d'intérêt européen commun (IPCEI). En France, ce programme se décline avec une usine pilote à Nersac, en Nouvelle-Aquitaine (200 emplois). Deux autres sites, un en Allemagne et un autre

⁷ <https://www.syndicat-Energies-renouvelables.fr/actualites/comprendre-la-contribution-des-Energies-renouvelables-a-leconomie-de-la-france-et-de-ses-territoires/>

⁸ https://www.observatoire-Energie-photovoltaïque.com/images/pdf/etude_retombees_filiere_solaire_francaise_avril2017.pdf

en France, devraient ensuite voir le jour lors du passage à la phase de production à partir de 2022. Très récemment, un consortium d'acteurs industriels mené par EIT InnoEnergy, a annoncé le lancement d'un projet de « gigafactory » reposant sur une technologie Li-Ion maîtrisée, avec pour ambition de répondre à la demande future de l'industrie automobile. Au global, le potentiel est estimé par la Commission Européenne à 1 million d'emplois en Europe.

- L'IPVF et le Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE) ont récemment proposé de s'inspirer de cet « Airbus de la batterie » pour concevoir un « Airbus du photovoltaïque » selon le même modèle, afin de produire en masse des wafers, des cellules et des modules⁹.
- La production d'hydrogène « vert » (c'est-à-dire un hydrogène décarboné) est au cœur du plan « France Relance » avec un engagement de plus de 7 milliards d'euros et des objectifs très ambitieux à l'horizon 2030. Or pour produire cet hydrogène vert, il faut soit développer des réseaux de gaz dédié à l'hydrogène (avec des interconnexions notamment avec la péninsule ibérique) ce qui prendra plusieurs dizaines d'années, soit produire un hydrogène vert local et donc avoir recours à une énergie compétitive et également locale entre 15 et 25€/MWh, ce qui n'est atteignable qu'à partir de centrales solaires au sol notamment.

ACCÉLÉRER LE RYTHME DE DÉVELOPPEMENT DES PROJETS EST UN LEVIER IMPORTANT POUR DYNAMISER NOTRE FILIÈRE SOLAIRE PHOTOVOLTAÏQUE ET DONC CONTRIBUER À LA CRÉATION D'EMPLOIS ET DE VALEUR AJOUTÉE EN FRANCE DANS LES DIFFÉRENTES FILIÈRES INDUSTRIELLES QUI ACCOMPAGNENT LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉNERGIE SOLAIRE DANS LE MIX ÉLECTRIQUE

1.2. SPÉCIFICITÉS D'UN PROJET DE CENTRALE SOLAIRE AU SOL

Les constats qui précèdent s'appliquent à de nombreux secteurs, qu'il s'agisse de réaliser une nouvelle usine, de construire un programme de logements, de déployer des infrastructures (énergie, transport, gestion de l'eau, ...), ou d'exploiter une carrière. Les mesures visant à y remédier auraient donc vocation à s'appliquer à un périmètre le plus large possible. Toutefois, il semble important d'aller plus loin en rappelant certaines spécificités des installations solaires, qui en font des objets pouvant éventuellement prétendre à un traitement adapté.

Ces spécificités des centrales solaires portent à la fois sur leur impact et sur leur place parmi les priorités nationales.

a. L'impact des installations solaires

Les installations solaires ont pour spécificité d'exercer un impact sur leur environnement à la fois limité et en grande partie réversible. Ces spécificités sont discutées plus en détail ci-dessous :

- La taille des projets

De grandes fermes solaires de plusieurs dizaines d'hectares ont pu se concrétiser et continuent de voir le jour : elles ont leur rôle à jouer pour permettre d'atteindre les objectifs de la Programmation Pluriannuelle de

⁹ https://www.ipvf.fr/wp-content/uploads/2020/05/IPVF_SOLAR_EU_200505_2.pdf

l'Énergie. Toutefois, il convient de rappeler que la majorité des projets solaires est constituée d'installations de petite taille. En France, 62% des centrales solaires au sol sont des installations de moins de 10 MW (soit une surface d'environ 10 hectares)¹⁰. Le cadre réglementaire des appels d'offres de la CRE plafonne la puissance des projets à 30 MWc (soit environ 30 hectares) sauf pour les terrains dégradés ou artificialisés. Il s'agit là d'une spécificité de l'énergie solaire, pouvant être produite par des installations de toutes tailles. Pourtant, toutes les centrales au sol de plus de 250 kWc font l'objet des mêmes exigences en matière d'études préalables ou de procédures d'instruction, qui peuvent apparaître parfois disproportionnées au regard de la taille des projets les plus petits¹¹.

- Le risque de conflit d'usage foncier

L'un des principaux atouts de l'énergie solaire est de pouvoir équiper les toitures et les parkings, c'est-à-dire de pouvoir valoriser des surfaces sans créer de conflit d'usage. L'usage de terrains déjà pollués ou artificialisés est privilégié à juste titre par le cadre réglementaire de l'énergie, via un système de bonification dans les appels d'offres de la CRE¹². Dans une étude récente¹³, l'ADEME évalue à 53 GWc le gisement foncier constitué de terrains déjà artificialisés, réparti à 93% sur les zones délaissées (49GWc) et 7% sur les parkings (4GWc), soit 6 fois la puissance photovoltaïque installée à ce jour. Toutefois, les éventuels surcoûts liés à la réhabilitation des sites n'ont pas été pris en compte, 70 % des sites présentent un potentiel faible (compris entre 0,5 et 2,5 MWc) et 92% des sites sont en périphérie des grands centres urbains rendant la possibilité d'y exploiter des centrales solaires au sol assez hypothétique en raison du coût du foncier.

Le risque de « compétition » avec les usages purement agricoles n'est donc pas à exclure, avec certains projets implantés sur des terrains agricoles sans réelles synergies créées. Il s'agit d'un enjeu considérable pour lequel il ne saurait exister de réponse unique applicable à tous les cas, mais qui nécessite au contraire un traitement très particulier en concertation avec les chambres d'agriculture et les services déconcentrés. Il ne s'agit pas d'empêcher le monde agricole de bénéficier des retombées liées à l'énergie solaire alors qu'ils ont besoin de revenus complémentaires mais de s'assurer que tout projet solaire implanté sur des terrains agricoles répond bien en priorité à un objectif agricole, d'autant plus que l'ensemble des centrales solaires permettant d'atteindre les objectifs de la PPE représente une surface de 42 000 hectares soit 0,16% des terres agricoles cultivées en France. Mais il s'agit de veiller à ce que cela se fasse en faveur de la production agricole et ne crée pas de déséquilibres sociologiques localement.

L'une des réponses possibles, actuellement en cours de développement par la filière photovoltaïque, repose sur les technologies dites de « l'agrivoltaïsme »¹⁴.

L'agrivoltaïsme consiste à concevoir un projet créant de véritables synergies entre la production agricole et la production d'électricité photovoltaïque. Il ne s'agit pas seulement de juxtaposer les composantes agricoles et énergétiques, mais de les combiner réellement. Pour être qualifié de projet « agrivoltaïque », l'activité agricole doit être réelle (voire prioritaire) et la centrale solaire doit donc non seulement s'adapter aux contraintes de l'exploitation agricole mais encore lui apporter une plus-value démontrable. C'est une solution « gagnant – gagnant » entre le monde agricole et le monde solaire.

¹⁰ Source : données France Territoire Solaire

¹¹ Des projets de moins de 250 kWc sont donc possibles et plus « faciles » à développer du point de vue de l'obtention des différentes autorisations. En revanche, il est difficile de trouver un modèle économique viable pour ces centrales de très petite taille, car le mécanisme des appels d'offres de la CRE n'est prévu que pour des projets de plus de 500 kWc.

¹² Par contre, il ne l'est pas dans les procédures d'urbanisme alors qu'un site industriel abandonné peut devenir un réservoir de biodiversité.

¹³ Source : Evaluation du gisement relatif aux zones délaissées et artificialisées propices à l'implantation de centrales photovoltaïques (Ademe, avril 2019) : <https://www.ademe.fr/evaluation-gisement-relatif-zones-delaissées-artificialisées-propices-a-l'implantation-centrales-photovoltaïques>

¹⁴ Comme en témoignent les pages 23 à 25 du sondage déjà cité (<https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-photovoltaïque/>)

Dans le cadre réglementaire français, l'agrivoltaïsme demeure pourtant un objet inconnu. La seule définition est celle donnée par la CRE précisant qu'il doit s'agir d'un « *couplage d'une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable* ». Cette définition devrait être précisée grâce à une étude que mène actuellement l'ADEME pour évaluer les différentes technologies et leurs retours d'expérience. Cette analyse devrait permettre de forger une doctrine largement admise et reconnue par les acteurs de la filière, par le monde agricole, et par l'administration - laquelle tend pour l'instant à rejeter ces projets faute d'une définition claire et de règles permettant de distinguer un authentique projet agrivoltaïque d'un « faux » projet.

L'établissement de ces règles soutiendra la filière déjà en cours de structuration à travers le développement de projets pour lesquels les développeurs acceptent de limiter la production électrique (dans la conception de la centrale, le pilotage de l'orientation des panneaux, etc.) dans le but assumé d'améliorer la performance agricole (qualité, rendement, résilience aux changements climatiques, stabilisation des productions, limitation des primes d'assurance...) des parcelles concernées. Les technologies existent et sont d'ores et déjà compétitives par rapport aux toitures et ombrières, même après intégration de cet objectif agricole, et pourraient se rapprocher à terme du coût des centrales au sol. Il n'est pas nécessaire de viser une filière plus qu'une autre, l'important est de démontrer la réelle synergie sur le site et la pérennité du modèle d'un point de vue technique et économique, par exemple au travers de la signature d'accords avec un exploitant sur la durée de vie de la centrale.

- **L'impact sur la biodiversité**

Plusieurs études montrent que les centrales solaires peuvent dans certaines conditions constituer des havres de biodiversité. L'ADEME a récemment publié un état de l'art de l'impact des infrastructures de production énergétique renouvelables sur l'environnement¹⁵. Celui-ci confirme, en se basant majoritairement sur des études réalisées à l'étranger, le fait que l'impact électromagnétique du solaire est totalement négligeable et que les sols sont globalement peu impactés par l'installation de parcs. L'étude pointe néanmoins du doigt le fait qu'en France, aucune étude détaillée n'a été publiée à date pour objectiver l'impact du photovoltaïque sur la biodiversité. Pour pallier ce manque, Enerplan et le Syndicat des Énergies Renouvelables, aux côtés des régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Sud-Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ont lancé en janvier 2020 une étude ciblée sur ce thème¹⁶. Les conclusions de la première phase de ce travail devraient être connues dans les mois qui viennent, et tendent à remettre en cause l'idée reçue voulant que l'installation d'un parc photovoltaïque nuise grandement à la biodiversité.

Bien que certains abus extrêmement minoritaires sacrifient la protection de la biodiversité en maximisant la puissance installée par hectares, les projets solaires sont extrêmement encadrés : les centrales solaires au sol sont soumises à la réalisation d'une Étude d'impact Environnemental afin de recenser les enjeux liés à la présence de faune et de flore sur site, et le cas échéant de proportionner la densité du projet (puissance installée par hectare) et la zone d'implantation couverte, selon les spécificités propres à chaque projet.

- **L'impact paysager**

Jusqu'à présent l'énergie solaire s'est plutôt bien intégrée dans les territoires sans susciter d'opposition notable. L'étude d'impact environnemental d'un projet de centrale au sol comporte un important volet paysager afin d'adapter le projet aux enjeux et aux spécificités paysagères d'un site donné. Ce volet paysager

¹⁵ ADEME, Etat de l'art des impacts des énergies renouvelables sur la biodiversité, les sols et les paysages, et des moyens d'évaluation de ces impacts, 2020 (<https://www.ademe.fr/etat-lart-impacts-Energies-renouvelables-biodiversite-sols-paysages-moyens-devaluation-impacts>)

¹⁶ Les conclusions de cette étude seront publiées dans les semaines qui viennent sur le site internet d'Enerplan : <https://www.enerplan.asso.fr/>

est instruit, au même titre que les autres volets de l'étude d'impact environnemental, dans le cadre des procédures d'autorisation du projet.

Dans les faits, l'impact paysager est limité en privilégiant les installations « à taille humaine », ou en instaurant des mesures d'atténuation telles que la mise en place de haies paysagères qui suffisent à masquer l'essentiel d'une centrale solaire. Une accélération de son développement dans un territoire peut continuer à se faire harmonieusement sans soulever d'enjeu rédhibitoire en termes d'impact paysager.

- La réversibilité des projets

Les centrales solaires sont des projets en très grande partie réversibles, c'est-à-dire qu'après leur éventuel démantèlement au terme d'une durée d'exploitation pouvant dépasser les 40 ans, le terrain est en mesure de retrouver la quasi-totalité de son potentiel initial. En particulier, il n'a pas subi d'imperméabilisation, ou alors de façon très localisée (pour les locaux techniques notamment, qui représentent une surface de l'ordre de quelques mètres carrés). Cette réversibilité et cette absence d'imperméabilisation sont liées à l'absence de fondations pour les structures portant les panneaux (avec l'usage de pieux battus dans la majorité des cas).

Toutefois, il convient de préciser que cette réversibilité « potentielle » des centrales solaires n'est pas nécessairement une alternative optimale d'un point de vue environnemental et énergétique. En particulier, actionner cette réversibilité empêcherait de tirer parti du fait que le site a été exploité pendant plusieurs années et s'avère dimensionné pour l'exploitation énergétique. Il est ainsi probable que la plupart des parcs solaires en fin de vie seront remplacés par de nouveaux parcs solaires le moment venu, comme c'est aujourd'hui le cas pour les projets éoliens, afin de bénéficier des infrastructures déjà existantes (raccordement au réseau, locaux techniques, clôtures, habitude d'usage pour les riverains, etc.).

- Le risque d'artificialisation des sols

L'artificialisation est une notion importante en matière d'aménagement du territoire. La France s'est engagée sur l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » dans son Plan Biodiversité 2018¹⁷. Pourtant, comme le rappelle France Stratégie qui a publié un rapport sur le sujet, l'artificialisation est « *un objet encore mal caractérisé* »¹⁸. La définition conventionnelle consiste à désigner comme artificialisés « *les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF)* ». Selon le rapport de France Stratégie, « *cette définition n'en reste pas moins imparfaite, car elle revient à comptabiliser pareillement des processus d'artificialisation distincts dans leur nature comme dans leurs impacts – processus qui vont de la transformation d'une terre agricole en parc urbain à l'imperméabilisation totale de cette terre par la construction d'un parking goudronné* ».

Les installations solaires au sol sont un exemple illustrant parfaitement cette difficulté : bien que leur impact sur la biodiversité soit limité voire dans certains cas positifs, et bien que les projets puissent être considérés comme réversibles, ces installations sont traitées au regard de l'urbanisme comme contribuant à l'artificialisation des sols exactement de la même manière qu'un centre commercial ou qu'un parking. A l'inverse, un terrain agricole qui serait soumis à une exploitation intensive avec usage de produits phytosanitaires n'est pour sa part aucunement considéré comme artificialisé au regard de l'urbanisme, alors même que la biodiversité ne saurait s'y développer aussi favorablement que sous une installation solaire photovoltaïque. L'ADEME insiste d'ailleurs sur ce point dans son état de l'art cité précédemment, indiquant que les sols ne sont que très peu impactés par l'installation de parcs photovoltaïques¹⁹.

On a tendance à confondre systématiquement des notions pourtant distinctes : artificialisation, sanctuarisation, réversibilité, imperméabilisation... Cette confusion conduit à accroître une forme

¹⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>

¹⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protéger-sols>

¹⁹ <https://www.ademe.fr/etat-lart-impacts-Energies-renouvelables-biodiversite-sols-paysages-moyens-devaluation-impacts>

d'homogénéisation dans la perception des projets, tout projet étant de plus en plus systématiquement perçu comme une atteinte au principe de non-artificialisation sans aucune distinction entre leurs impacts respectifs.

L'absence de définition de l'artificialisation a des conséquences fâcheuses, comme par exemple le fait de laisser les échelons locaux livrés à eux-mêmes. Au sein d'une communauté de communes, il n'est pas rare de voir les maires contraints de devoir répondre par un vote à la question de savoir si une centrale solaire correspond à une artificialisation ou pas.

Il serait donc opportun de proposer une nouvelle définition de l'artificialisation²⁰, qui s'appuierait sur l'évolution des fonctions d'un sol donné ainsi que sur l'impact en termes de biodiversité, et qui distinguerait différents degrés d'artificialisation :

- L'absence d'artificialisation : terrains naturels ou forestiers ;
- Une artificialisation « légère » ou de niveau 1 : le résultat d'un projet présentant un degré important de réversibilité, l'absence d'imperméabilisation des sols, un impact limité ou nul sur la biodiversité. Les installations solaires rentreraient dans cette catégorie ;
- Une artificialisation « moyenne » ou de niveau 2 : le résultat d'un projet présentant un certain degré de réversibilité, un impact non négligeable sur la biodiversité, mais toujours l'absence d'imperméabilisation des sols. Un champ de maïs pourrait par exemple rentrer dans cette catégorie ;
- Une artificialisation « lourde » ou de niveau 3 : le résultat d'un projet impliquant l'imperméabilisation du sol et donc la perte quasi irrémédiable de ses fonctions, associé à un impact majeur sur la biodiversité et une réversibilité faible ou inexistante. Un centre commercial correspondrait à cette catégorie ;

La notion d'artificialisation ne devrait pas porter sur la nature du terrain au départ, mais sur l'artificialisation apportée par la centrale solaire. Une centrale solaire sur un sol déjà artificialisé (parking) n'apporte pas d'artificialisation *supplémentaire*, une centrale au sol sur un terrain naturel n'apporte qu'une artificialisation « légère » car localisée uniquement sur les zones de locaux techniques et pistes qui ne représentent qu'une très faible proportion de la surface totale occupée par la centrale, proportion qui ne varie pas fondamentalement d'une centrale au sol à une autre (même avec des fondations bétons).

Si l'interprétation qui est faite du mot « Artificialisation » dans l'objectif « Zéro Artificialisation Nette » était amenée à évoluer pour se limiter à désigner une artificialisation de niveau 2 et 3, les conséquences en matière de levée des freins au développement des projets solaires seraient tout à fait remarquables, pour diverses raisons exposées plus en détail dans la section 2.1.

IL EST POSSIBLE DE LEVER LES FREINS QUI ENTRAVENT LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉNERGIE SOLAIRE SANS POUR AUTANT OUVRIR LA VOIE À UNE FORME DE DÉVELOPPEMENT NON CONTRÔLÉ QUI VERRAIT L'ÉNERGIE SOLAIRE PRENDRE LE PAS SUR TOUTES LES AUTRES CONSIDÉRATIONS (PAYSAGES, BIODIVERSITÉ, PATRIMOINE, ETC.). EN PRENANT DES DISPOSITIONS ADÉQUATES, L'ÉNERGIE SOLAIRE EST COMPATIBLE AVEC LES ENJEUX DE PROTECTION DES PAYSAGES, DE SAUVEGARDE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS, OU DE SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

b. La place de l'énergie solaire dans les priorités nationales

L'énergie solaire est l'un des principaux piliers de la transition énergétique engagée par la France. La Programmation Pluriannuelle de l'énergie, qui prévoit une capacité solaire installée de 44,5 GWc d'ici 2028, n'est pas le seul document de planification à accorder une telle place à l'énergie solaire. Les différents scénarios préparés par le gestionnaire de réseau RTE se fondent sur une puissance solaire installée à l'horizon 2035 allant de 24 GWc dans le scénario Ohm jusqu'à 48 GWc dans le scénario Ampère²¹.

L'Etat met en œuvre cette politique en déployant un certain nombre de moyens humains et financiers. Il organise des appels d'offres réguliers, dont la gestion pratique est confiée à la Commission de Régulation de l'Énergie, afin d'accorder des volumes de projets en conformité avec les objectifs de la PPE. Il attribue aux lauréats de ces appels d'offres, des contrats de « complément de rémunération » pour leur apporter de la visibilité sur le prix de vente de l'électricité, afin de leur permettre de financer leurs projets avec le coût du capital le plus faible possible et donc de proposer le prix de l'électricité le plus compétitif possible. Il rédige le cahier des charges de ces appels d'offres afin d'orienter sa politique solaire selon un certain nombre de lignes directrices :

- **En matière de concurrence** : les projets sont mis en concurrence les uns avec les autres dans des sous-familles permettant une compétition équitable (à titre d'exemple, les grands projets de plus de 5 MWc concourent séparément des projets de moins de 5 MWc, les centrales au sol séparément des toitures, etc.) ;
- **En matière de politique industrielle et climatique** : les projets reçoivent non seulement une note de prix mais aussi une note de bilan carbone, permettant d'encourager l'utilisation de panneaux performants sur le plan environnemental et de favoriser mécaniquement les industriels européens ;
- **En matière d'aménagement du territoire** : les projets situés sur des terrains artificialisés, dégradés ou pollués, reçoivent une bonification de 9%. A l'inverse, les projets situés sur terrains agricoles, sur zones humides, sur zones à défricher, sont inéligibles à l'appel d'offres ;

Ainsi, à l'échelon national, l'Etat a engagé une politique cohérente (une loi, des décrets d'application, des outils de pilotage) visant à *atteindre ses objectifs* de montée en puissance de l'énergie solaire et respecter ses engagements climatiques²².

Pourtant, à l'échelon local, cette priorité donnée à l'énergie solaire semble peu reflétée dans les aspects concrets des procédures d'instruction de projets : à titre d'exemple, pour être autorisé, un projet de centrale solaire au sol doit accomplir des démarches administratives au moins aussi exigeantes qu'un projet de centrale thermique, cette dernière étant pourtant loin de faire l'objet d'une priorité nationale comparable. Par ailleurs, cette priorité accordée à l'énergie solaire est perçue comme difficilement hiérarchisable par rapport à d'autres enjeux également identifiés comme prioritaires : la non-artificialisation des sols, la protection de la biodiversité, la protection des paysages, l'application de certaines dispositions du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement, etc. D'un département à l'autre, la perception de l'importance respective de ces enjeux peut varier, et le même projet de centrale solaire au sol pourra être traité de façon très différente selon qu'il se trouve d'un côté ou de l'autre de la limite départementale.

²¹ https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/bp2017_synthese_17.pdf

²² Contrairement à une idée encore très répandue, le développement de l'énergie solaire dans le mix électrique en France contribue effectivement à la réduction des émissions de CO₂, comme il a été établi dans une étude Artelys-Icare pour France Territoire Solaire publiée en avril 2020 (https://www.observatoire-Energie-photovoltaïque.com/images/pdf/fts_icare_artelys_etudeco2_note_mars2020.pdf). Une étude de RTE portant sur l'ensemble des énergies renouvelables est parvenue aux mêmes conclusions (<https://www.concerte.fr/system/files/concertation/Note%20Bilans%20CO2%20V3.pdf>).

Consciente de cette difficulté, l'administration centrale a rédigé un guide à l'attention des services déconcentrés afin de mieux les former aux spécificités des centrales solaires et mieux les accompagner dans l'instruction des projets²³. Mais ce guide, s'il constitue une avancée pour faciliter le travail des services instructeurs, a également pu contribuer à une aggravation de certaines des difficultés déjà évoquées plus haut : par exemple, il prend clairement position en faveur d'une interprétation des centrales solaires comme contribuant à l'artificialisation²⁴. Par ailleurs, il n'est pas rare que ce guide soit lui-même en contradiction avec un certain nombre de documents similaires produits à l'échelon local (chartes de PNR²⁵, chartes régionales ou départementales). A titre d'exemple, on peut citer des publications relativement anciennes (comme la charte « Agriculture Urbanisme Territoires » du département du Cher datant de décembre 2011²⁶) ou plus récentes (de tels documents ayant été récemment publiés par la DREAL de la Région Grand Est²⁷ ou le département de l'Indre²⁸).

ELEVÉE AU RANG DE PRIORITÉ NATIONALE DANS LES OBJECTIFS DE LA LOI COMME DANS LES OUTILS RÉGLEMENTAIRES MIS AU SERVICE DU PILOTAGE DE SON DÉPLOIEMENT, L'ÉNERGIE SOLAIRE SE HEURTE POUTANT AUX INJONCTIONS CONTRADICTOIRES AUXQUELLES SONT SOUMIS LES SERVICES INSTRUCTEURS À L'ÉCHELON LOCAL, CHARGÉS DE DÉCIDER DE LA DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS REQUISES POUR CHAQUE PROJET.

Conclusion de la Partie 1

Compte tenu de la spécificité et du caractère limité de l'impact des installations solaires, et de la priorité nationale dont leur développement fait l'objet, ce type d'installation pourrait **prétendre à un cadre « adapté » assorti d'un ajustement proportionné de certaines procédures**, lorsque celles-ci sont particulièrement peu pertinentes au regard de la nature de ces projets. Des mesures similaires ont été mises en œuvre pour le chantier de Notre Dame de Paris et pour les Jeux Olympiques de Paris 2024, ces derniers ayant fait l'objet d'un décret²⁹ visant à accélérer les instructions des demandes de permis de construire. Ce décret prouve que des aménagements dans les procédures (en l'espèce la réduction des délais d'instruction) sont de l'ordre du possible pour certains projets que l'on souhaiterait collectivement faciliter ou revêtant un caractère prioritaire.

Ce cadre adapté (qui ne saurait être assimilé à une absence d'exigence de protection environnementale) pourrait par exemple prendre la forme d'un **régime spécifique d'autorisation** au sein duquel les enjeux de biodiversité, paysage, patrimoine, etc. seraient examinés **de façon proportionnée à la taille du projet**, ce qui présenterait l'intérêt de pouvoir alléger les procédures dans de nombreuses situations, tout en évitant l'écueil de la multi-autorisation, avec les multi-recours juridiques.

²³ Guide disponible ici :

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20instruction%20demandes%20autorisation%20urbanisme%20-%20PV%20au%20sol.pdf>

²⁴ Il est par exemple indiqué en page 9 : « l'ouverture de nouvelles zone urbanisées (U) et à urbaniser (AU) aux fins d'y implanter des centrales solaires doit être compatible avec les prévisions de consommation d'espace inscrites dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou le schéma de cohérence territoriale (SCoT) »

²⁵ Voir par exemple la charte du PNR du Médoc : <https://www.pnr-medoc.fr/charte-axe-1.html>

²⁶ https://www.cher.gouv.fr/content/download/5731/33944/file/charte_AUT_pvs-2.pdf

²⁷ <http://www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/201810-plaq-photovoltaique-01-w3.pdf>

²⁸

<https://www.indre.gouv.fr/index.php/content/download/24240/169418/file/charte%20d%C3%A9partementale%20pour%20d%C3%A9veloppement%20projets%20photovolta%C3%AFques.pdf>

²⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038284596&dateTexte=&categorieLien=id>

I PARTIE 2

Analyse des causes Déroulé d'un projet en France

Les centrales solaires au sol (et, au cas par cas, les ombrières de parking et les serres solaires) nécessitent l'obtention d'un Permis de Construire soumis à Étude d'Impact Environnemental et Enquête Publique. A cette autorisation viennent s'ajouter selon les cas un certain nombre d'autres autorisations et procédures : mise en compatibilité des documents d'urbanisme (PLU notamment), autorisation de défrichement, Loi sur l'Eau, dérogation à la protection des espèces protégées (avec avis du Conseil National de Protection de la Nature - CNPN, ou du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel - CSRPN), arrêtés ICPE pour un grand nombre de sites dégradés, etc.

Les conditions d'obtention de ces différentes autorisations et le déroulement de ces différentes procédures se sont fortement complexifiés au point de conduire le délai total d'instruction à s'allonger considérablement, pouvant dépasser les 2 à 3 ans. Ce délai vient s'ajouter au temps nécessaire pour la préparation du dossier (en particulier la réalisation des relevés faune-flore pour l'Étude d'Impact Environnemental), d'environ 1 an.

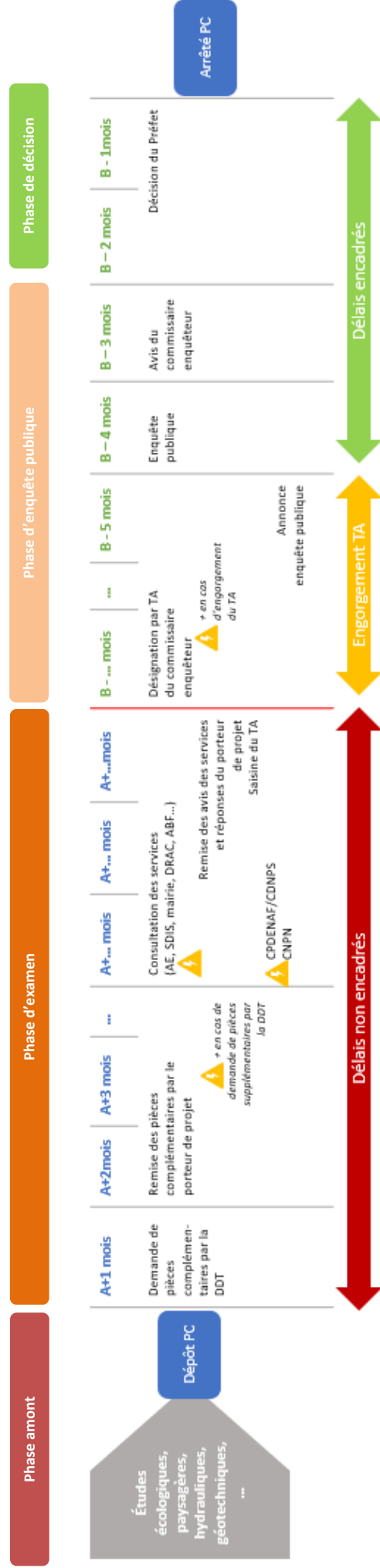


Figure 3 : Parcours du développement de projets solaires

2.1. ÉTUDES REQUISES ET CADRAGE PRÉALABLE

Pour tout nouveau projet, le fait de le porter à la connaissance des services instructeurs très en amont afin de « co-construire » sa faisabilité et son acceptabilité, est un facteur important de réussite du projet et de raccourcissement des délais d'instruction. Les porteurs de projets et les services instructeurs y consacrent un temps important, même si dans de nombreux cas cette discussion se déroule de façon totalement informelle.

Parallèlement, le porteur du projet conduit un certain nombre d'études (décrites dans les sections ci-dessous) en s'efforçant de prendre en compte les attentes exprimées par les services instructeurs lors des discussions informelles susmentionnées.

L'efficacité de ce cadrage préalable n'est avérée que dans la mesure où les services instructeurs s'astreignent, durant la phase d'instruction, à ne pas solliciter des demandes de compléments d'étude ou de dossiers sur des préoccupations n'ayant pas été soulevées lors des consultations informelles. Dans plusieurs départements, ce cadrage préalable fait l'objet d'une plus grande formalisation, avec la mise en place d'un pôle préfectoral ENR jouant un rôle de facilitateur et d'arbitre durant toute la procédure.

a. Identification concertée des risques et des enjeux environnementaux

i) L'étude d'impact environnemental

Avant même d'envisager le dépôt d'un dossier de demande de permis de construire, les promoteurs d'un projet effectuent un travail préalable afin d'en identifier les enjeux et d'en déterminer la faisabilité technique, juridique, et environnementale. Il s'agit d'étudier la faune et la flore présente sur le terrain et dans les environs, d'analyser les enjeux paysagers, archéologiques, ou patrimoniaux du site, d'évaluer les éventuels risques hydrologiques ou industriels, etc.

Lorsque ce travail initial ne révèle pas d'incompatibilité majeure, il se doit d'être ensuite approfondi par plusieurs études financées par le porteur de projet et menées à bien par des cabinets indépendants disposant de l'expertise nécessaire.

Document le plus important, l'étude d'impact figure parmi les pièces obligatoires de tous les dossiers de demande de permis de construire pour une centrale solaire. Cette étude comprend un volet faune-flore, un volet paysager, un volet archéologique, un volet dédié aux risques industriels, etc. Le volet faune-flore suppose de recenser la biodiversité présente sur le site pendant toute l'année : l'étude d'impact nécessite donc un travail de 9 à 12 mois voire davantage pour être produite. L'étude ne se contente pas d'identifier les enjeux et d'évaluer l'impact du projet, mais elle établit les lignes directrices auxquelles le projet devra se conformer afin d'éviter le maximum d'impacts, de réduire les impacts lorsqu'ils sont inévitables, et de compenser ces impacts par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures compensatoires. Cette stratégie se résume par l'acronyme « ERC » (« Eviter, Réduire, Compenser ») qui constitue le fondement de la démarche d'insertion du projet dans son environnement.

Ce volet environnemental requiert un fort investissement en temps et en ressources, rendu plus difficile encore en raison de l'appropriation de ce sujet par une grande multiplicité de services instructeurs et autorités administratives (voir 1.1. c.) : administration centrale, DREAL, DDT, Office français de la biodiversité, agences régionales de la biodiversité (souvent financées par les collectivités), collectivités elles-mêmes, maîtres

d'ouvrage et porteurs de projet, qui sont contraints réglementairement d'alimenter un outil SIG qui gagnerait par ailleurs à être amélioré.

ii) Autres études

Dans de nombreux cas, cette étude d'impact ne suffit pas. Selon les risques identifiés lors du cadrage préalable du projet, le développeur sera amené à réaliser les études ci-dessous (liste non exhaustive) :

- **Diagnostic agronomique du site**, afin d'en évaluer de manière précise le potentiel agricole : ce type d'étude est demandée lorsque le terrain a pu être exploité par une activité agricole par le passé.
- **Étude de compensation agricole / Étude Préalable Agricole** : ce type d'étude est demandée lorsque le projet occupe un terrain qui présente une forme de potentiel agricole, et ce même dans les cas où toute activité agricole a disparu du terrain depuis longtemps. Elle consiste à identifier des mesures compensatoires, par exemple le financement d'un retour à l'agriculture d'autres parcelles avoisinantes.
- **Étude de risque hydrologique** : ce type d'étude est demandée lorsque le projet occupe un terrain présentant un risque d'inondation.
- **Étude hydraulique** : ce type d'étude est de plus en plus demandée pour mesurer l'impact d'un projet sur le ruissellement et l'infiltration des eaux pluviales.
- **Étude d'éblouissement** : ce type d'étude est demandée lorsque le projet est situé à moins de 5 km d'un aéroport, afin d'évaluer si les panneaux solaires sont disposés de manière à présenter un risque pour la circulation aérienne.
- **Étude géotechnique** : ce type d'étude est souvent requise dans le cas d'anciennes décharges afin de prouver la compatibilité des activités de post-exploitation de la décharge et d'exploitation de la centrale PV. Ces études sont également nécessaires dans le cas de projets réalisés sur d'anciennes mines, pour évaluer le risque de mouvements naturels du terrain (effondrement, affaissement). Elles sont couplées à différents types de sondages et carottages, et sont généralement assez coûteuses.
- **Étude pyrotechnique** : ce type d'étude doit être réalisée sur certains terrains militaires ayant pu être utilisés pour des exercices de tirs réels et pouvant donc présenter un risque lié à la présence de matières explosives.
- **Étude d'aléas miniers (le cas échéant)** : ce type d'étude est souvent requise dans le cas de projets situés sur des terrains relevant du code minier. Ces études s'inscrivent dans le cadre de procédures préalables aux procédures d'urbanisme applicables habituellement aux installations solaires, ce qui peut nécessiter jusqu'à plusieurs années selon les cas ;

Ce travail préalable est le plus souvent mené en concertation avec les services de l'administration déconcentrée (DDT / DREAL), qui auront ensuite à instruire les dossiers lorsque la demande de permis de construire leur sera soumise.

Il n'est pas rare qu'un projet soit ainsi bloqué par la DDT ou la DREAL avant même le lancement de l'instruction du PC, au motif qu'il ne correspond pas « aux critères de développement du photovoltaïque ». C'est par exemple le cas de projets situés sur des terrains non artificialisés ou non dégradés. Pourtant, le code de l'Urbanisme ne contient aucune mention selon laquelle les projets solaires devraient être cantonnés aux terrains artificialisés ou pollués. Cette interprétation excessivement restrictive de la part des services instructeurs, résulte probablement de la multiplication des « chartes » ou « guides » déjà évoqués au paragraphe 1.2. b/, ainsi que de la confusion liée à la présence de critères similaires dans le cahier des charges des appels d'offres de la CRE, ce qui est développé dans la section suivante.

b. Eligibilité du terrain aux appels d'offres de la CRE

i) Les critères d'éligibilité des appels d'offres de la CRE

Pour pouvoir être présenté aux appels d'offres de la CRE, et franchir ainsi avec succès l'ultime étape de développement mentionnée au paragraphe 1.1 b/ , un projet doit être implanté sur un terrain devant satisfaire des conditions d'éligibilité très spécifiques :

- **Cas 1** : être situé en zone urbanisée ou à urbaniser d'un PLU (zones « U » et « AU ») ou d'un POS (zones « U » et « NA »).
- **Cas 2** : être situé sur une zone constructible d'une carte communale, ou sur une zone naturelle d'un PLU ou d'un POS portant mention « énergie renouvelable », « solaire », ou « photovoltaïque » (N-pv, Ne, Nz, N-enr, ...), mais à condition de ne pas être situé sur une zone humide³⁰ ou une zone soumise à autorisation de défrichement ou ayant fait l'objet d'un défrichement au cours des 5 années précédentes.
- **Cas 3** : être un terrain dégradé, c'est-à-dire un terrain correspondant à l'un des 10 cas précis listé dans le cahier des charges de l'appel d'offres de la CRE. Parmi ces cas précis on peut citer : les friches industrielles, les anciennes carrières, les anciennes décharges, les délaissés portuaires, routiers ou ferroviaires, etc.

ii) Les contradictions entre les critères de la CRE et les règles d'urbanisme

Rien n'interdit en théorie la délivrance d'un permis de construire pour une centrale solaire ne satisfaisant pas ces conditions, car les dispositions du droit de l'urbanisme sont tout à fait distinctes du cahier des charges de la CRE. En particulier, rien n'interdit la délivrance d'un permis pour une centrale solaire située dans la zone A ou N d'un PLU³¹, ou bien pour une centrale solaire située sur une commune ne disposant pas encore d'un PLU. C'est le cas de près de 50% des communes françaises, qui relèvent du Règlement National d'Urbanisme (RNU), ou qui disposent uniquement d'une carte communale ou d'un POS et non d'un PLU, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Situation de la commune	Nombre de communes	Part du total des 35 415 communes
PLU approuvé ou en révision	14962	42%
Carte communale approuvée ou en révision	6350	18%
POS approuvé ou en révision	1286	4%
PLU en élaboration	6335	18%
RNU	6482	18%

Figure 4 : Situation des communes françaises en matière d'urbanisme³²

³⁰ telles que définies au 1° du I de l'article L. 211-1 et l'article R211-108 du code de l'environnement.

³¹ sous réserve de la non incompatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels ou des paysages

³² https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=indicator&i=planif_urbaine.etat_plu_pos_cc&view=map3

Toutefois, si rien n'interdit en théorie la délivrance d'un permis pour une centrale solaire située dans la zone A ou N d'un PLU, ou bien pour une centrale solaire située sur une commune ne disposant pas encore d'un PLU, il n'en demeure pas moins que :

- Ce projet (même muni de son permis de construire obtenu) restera inéligible à l'appel d'offres de la CRE. Près de 50% du territoire français est ainsi exclu du dispositif, sauf pour des projets sur terrains dégradés. Une quantité importante de ces terrains en RNU appartiennent à des communes rurales qui sont ainsi empêchées de valoriser ces terrains avec des projets éligibles aux dispositifs de la CRE. Ces communes sont confrontées à une double peine, puisque certaines règles ou positions en matière d'urbanisme (lutte contre le mitage ou obligation de l'urbanisation en continuité avec l'existant) tendent à bloquer les développements de projets solaires hors PLU ;
- Les services instructeurs prennent en général prétexte de cette incompatibilité du projet avec les exigences de la CRE pour rejeter le projet.

Les critères arbitraires de la CRE pour rendre un terrain éligible aux appels d'offres s'en retrouvent parfois même contradictoires avec la réalité du terrain et les objectifs locaux. Ainsi, si une zone humide ou boisée présente souvent des enjeux environnementaux importants, il arrive qu'une zone humide puisse être dégradée et en voie de disparition ou qu'un boisement ancien ne présente aucune richesse particulière. Dans ces situations, il est possible d'obtenir l'adhésion des services instructeurs sur la plus-value que peut apporter une centrale solaire photovoltaïque à travers la réouverture d'un milieu naturel et/ou des mesures d'accompagnement bien construites. Si des projets vertueux de ce type peuvent donc être mis en place et autorisés, ils ne pourront pas obtenir d'éligibilité au titre du cas 2 de l'appel d'offres de la CRE.

iii) L'instabilité des critères du cahier des charges de la CRE ou des règles d'urbanisme peut générer des contradictions imprévues

Les règles du cahier des charges peuvent évoluer plus facilement que celles du code de l'urbanisme, ce qui crée une incertitude. Réciproquement, une évolution du code de l'urbanisme peut également conduire à influencer sur l'éligibilité ou non d'un projet aux appels d'offres de la CRE.

A titre d'exemple, la qualification de zones humides qui était historiquement attestée par un critère habitat/végétation **et** un critère pédologique, est désormais attestée par un critère habitat/végétation **ou** un critère pédologique. Des zones humides avec fonctionnalités fortes présentant un enjeu manifeste de conservation se retrouvent sur le même plan que des zones humides « pédologiques » sans fonctionnalités fortes et en voie de dégradation. Un grand nombre de terrains initialement éligibles à l'appel d'offres de la CRE se trouvent à présent inéligibles en raison de ce changement de définition (un exemple de projet illustrant cette difficulté figure en Annexe B-22). Le cahier des charges CRE pourrait s'assouplir en supprimant ce critère de zone humide et en laissant à la réglementation Loi sur l'eau le soin de trancher (voir section 2.5).

Autre exemple, l'usage de délaissés autoroutiers est également privilégié dans les appels d'offres de la CRE, en contradiction cependant avec la loi Barnier qui interdit toute construction à moins de 100 m du centre d'une l'autoroute. La récente modification réglementaire visant à régler ce problème ne l'a en fait que complexifié.

iv) Les conséquences : rareté et complexité

Les cas où un terrain est éligible aux critères de l'appel d'offres CRE sont ainsi loin d'être fréquents. Cette rareté foncière instituée par les mécanismes réglementaires en vigueur se traduit concrètement, pour les parcelles qui satisfont à ces critères, par une hausse très importante des loyers, laquelle est répercutée dans le prix final de l'électricité. Sur les terrains éligibles au « Cas 3 » de l'appel d'offres, les loyers peuvent ainsi atteindre des montants de l'ordre de 5 000 à 20 000 euros / ha / an, selon l'irradiation.

Pour rendre leur projet éligible aux appels d'offres de la CRE, les porteurs de projets doivent la plupart du temps convaincre les élus de mettre en place un PLU, ou de lancer des modifications du PLU existant (lorsqu'il y en a un). Mais de nombreuses communes sont bloquées dans l'adoption de leur PLU à cause de l'instauration des PLUi, ou de la révision ou élaboration des SCOT, ou d'autres obstacles. Cette situation perdure depuis plusieurs années et rien ne permet de prévoir une amélioration à court et moyen terme. Cela fait l'objet de la section suivante.

c. Mise en compatibilité des documents d'urbanisme

Qu'il s'agisse de mettre en place un PLU ou de modifier un PLU existant, ce type de démarche présente de nombreuses difficultés, des délais très longs, et freine considérablement l'implantation de centrales solaires et l'implication des collectivités locales dans ces projets, à l'heure même où les initiatives législatives françaises et européennes visant à accroître ces possibilités de participation se multiplient (communautés énergétiques, comptes courant d'associés, etc...).

La mise en place d'un PLU s'apparente souvent à un parcours du combattant, en particulier pour les communes ou les communautés de communes rurales qui disposent de peu de moyens à consacrer à toutes les études exigées par un tel exercice ou qui ne souhaitent pas engager une révision pouvant toucher l'ensemble du PLUi pour la création d'une « petite » zone. On constate également des difficultés de financement que ce soit pour les créations des PLUi, leurs modifications ou leurs révisions.

Par ailleurs, un blocage fréquemment observé découle de seuils d'artificialisation que tout PLU doit s'interdire de dépasser : les centrales solaires étant considérées (pour les raisons évoquées au 1.2. a/) comme des objets présentant le même degré d'artificialisation que des parkings ou des centres commerciaux, elles sont traitées comme tels dans le calcul de ce seuil d'artificialisation du PLU, ce qui rend en pratique très difficile l'inscription d'une zone solarisable adaptée dans un PLU.

Autre paradoxe fréquent : le cas des terrains classés « A » au sens du PLU mais ne présentant aucun potentiel agricole. Conséquence directe de certaines obligations réglementaires poussant à maximiser la surface de zones « A » dans un PLU, il n'est pas rare que soient affublées d'un zonage « A » des anciennes carrières, des anciennes décharges, ou tout autre site impropre à une quelconque exploitation agricole. Sont également classées « A » des friches agricoles inexploitées et inexploitable, qui pourraient accueillir des centrales solaires et apporter ainsi des compléments de revenus pour les agriculteurs concernés. Les mesures « ERC » qui accompagnent le projet permettraient d'améliorer les caractéristiques agricoles du site et des environs, et d'encourager la réintroduction de la biodiversité. Mais ce type de projets s'avère le plus souvent impossible à concrétiser, en raison de l'immense difficulté à faire évoluer le classement d'un terrain ayant été affublé d'un « A » dans le PLU.

Enfin, lorsqu'une commune ou une communauté de communes est parvenue à surmonter tous ces obstacles pour faire rentrer son PLU en vigueur, le faire modifier ou réviser afin de rendre une zone éligible aux appels d'offres revient à « rouvrir la boîte de Pandore » et cette perspective peut décourager jusqu'aux maires les plus entreprenants.

Quelques exemples de projets illustrant les difficultés de mise en compatibilité des PLU figurent en Annexes B-10 et B-14.

d. Planification / choc de simplification ?

Face à ces difficultés, la tentation d'en appeler à un choc de simplification est grande, mais les nombreuses tentatives n'ont malheureusement jamais eu de résultats concluants, aboutissant plutôt à des difficultés accrues en raison du délai requis par les différents acteurs pour s'adapter aux nouvelles règles.

Plus efficace qu'un nouveau choc de simplification, l'urgence serait plutôt de convenir de quelques *principes* dans la catégorisation des centrales solaires et leur traitement par les services instructeurs :

- Aucun texte juridique ne précise dans un sens ou dans l'autre, à ce jour, que les centrales solaires contribuent à l'artificialisation. C'est toutefois la position reprise de manière générale. Les projets solaires pourraient être définis *par principe* comme ne relevant pas de l'artificialisation au sens du PLU, ce qui permettrait de faciliter les mises en compatibilité évoquées plus haut ;
- De même, les projets solaires pourraient être définis *par principe* comme ne constituant pas de l'urbanisation au sens du Code de l'Urbanisme, d'autant qu'ils ne sont pas considérés en tant que « construction fixe » en termes fiscaux (seules les clôtures et quelques annexes l'étant) ;
- Enfin, les projets solaires pourraient être définis *par principe* comme relevant de l'intérêt général, ce qui permettrait de surmonter un grand nombre des obstacles évoqués ci-dessus en ouvrant aux porteurs de projets la possibilité de faire une « Déclaration de Projet » ;

Plus largement, la question posée est celle de l'opportunité de planifier le développement de l'énergie solaire dans les documents prévus à cet effet (SRADDET, SRCAE, SCOT, PLU...), et si oui, comment y parvenir. Les documents de planification savent planifier des logements et des centres commerciaux, mais beaucoup plus difficilement des centrales solaires qui sont par nature beaucoup moins planifiables. Dans leur élaboration, il faut notamment veiller à éviter les rédactions trop restrictives (comme un SCOT qui interdit tout projet PV en dehors d'une zone dégradée) impliquant alors l'impossibilité d'initier tout projet sur le territoire en question (le SCOT est rarement révisé).

FAIRE ÉVOLUER LA QUALIFICATION DES CENTRALES SOLAIRES, EN LES CONSIDÉRANT PAR PRINCIPLE COMME NE RELEVANT PAS DE L'ARTIFICIALISATION OU DE L'URBANISATION, VOIRE EN LES CONSIDÉRANT PAR PRINCIPLE COMME RELEVANT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

MIEUX ARTICULER LES CRITÈRES DE L'APPEL D'OFFRES CRE AVEC LES RÈGLES DU CODE DE L'URBANISME : TOUT PROJET S'ÉTANT VU DÉLIVRER UN PERMIS DE CONSTRUIRE DEVRAIT ÊTRE ÉLIGIBLE À L'APPEL D'OFFRES DE LA CRE

2.2. INSTRUCTION PAR LES SERVICES

Toute instruction d'une demande d'autorisation en vue d'un projet de centrale solaire au sol débute par la soumission par le porteur de projet, du dossier de demande de ladite autorisation auprès de la mairie de la commune concernée. Toutefois, à la différence d'un permis de construire pour une maison individuelle, une centrale solaire au sol relève d'un permis dit « préfecture » avec enquête publique pour les centrales de plus de 250kWc. La mairie transmet ainsi immédiatement le dossier au service urbanisme de la préfecture du département, la DDT.

S'ouvre alors la première phase de la procédure, allant de la soumission de la demande jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Cette première phase comprend 3 principales étapes : la complétude du dossier, la consultation des personnes publiques associées (« PPA »), puis enfin la saisine de l'autorité environnementale.

Il est à noter que l'ensemble des services de l'Etat est consulté dans le cadre de la demande d'un permis de construire d'une centrale solaire au sol : service de l'urbanisme bien sûr, mais également, agriculture, paysage, environnement, eau, biodiversité, routes, etc., et que l'avis de chacun de ces services est nécessaire.

a. Complétude

Lorsqu'un porteur de projet dépose un dossier de demande de permis de construire, la première étape consiste à valider la complétude du dossier, c'est-à-dire la présence et la recevabilité de l'ensemble des pièces nécessaires à l'instruction par les services de l'administration, lesquels disposent d'un délai d'un mois pour confirmer cette complétude ou exiger des pièces complémentaires.

Dans les faits, l'obtention de cette complétude présente des difficultés croissantes. On constate une multiplication du nombre de demandes complémentaires souvent peu ou pas justifiées, répétées en plusieurs fois, ce qui retarde le début de l'instruction. Les demandes tendent à être émises à la toute fin du délai d'un mois, ce qui pourrait suggérer qu'elles sont motivées par le besoin de retarder le début de l'instruction afin de ne pas engorger des services déjà débordés.

Une fois la complétude obtenue, il n'est pas rare que l'instruction des demandes de permis fasse émerger d'autres demandes complémentaires de la part des services instructeurs, ce qui tend à ralentir l'obtention des permis alors que dans de nombreux cas ces demandes peuvent être anticipées à condition que les services instructeurs et les porteurs de projets puissent échanger très en amont du développement du projet (cette phase de cadrage est développée dans la section 2.1).

Un des facteurs pouvant expliquer l'alourdissement des procédures et l'engorgement des services instructeurs, est l'absence de toute forme de dématérialisation dans la procédure. Un dossier de permis de construire d'une centrale solaire, très volumineux en raison de l'étude d'impact (qui dépasse souvent les 200 pages), doit être imprimé en 5 à 10 exemplaires pour être transmis à la DDT, qui ventile ces exemplaires auprès des différents services et opérateurs consultés (voir section suivante). Dématérialiser la procédure de permis de construire devrait être une priorité absolue afin de faciliter à la fois le travail des porteurs de projets et des services instructeurs, fluidifier les démarches et contribuer ainsi à réduire les durées d'instruction, notamment dans le cas où deux dossiers sont instruits en parallèle (Permis de Construire et Autorisation environnementale)³³.

b. Consultation des parties prenantes / « personnes publiques associées »

La DDT/M se charge de transmettre un dossier à l'ensemble des acteurs concernés, lesquels sont invités à remettre un avis sur le projet. Cet avis peut être un avis facultatif, un avis simple ou un avis conforme :

- **L'avis simple** comme l'avis facultatif laisse la possibilité aux services instructeurs de passer outre les recommandations, que ledit avis soit favorable ou défavorable.
- **L'avis conforme** possède un caractère impératif qui lie les services instructeurs. L'autorité, sauf à démontrer que l'avis est illégal, ne peut s'y soustraire qu'en s'abstenant d'édicter la décision.

Cette phase est désignée sous le terme de consultation des « Personnes Publiques Associées » (PPA). Une liste non exhaustive des différents acteurs pouvant être consultés figure ci-dessous :

- **Architectes des Bâtiments de France (ABF)** : un projet peut nécessiter un avis conforme de l'ABF lorsqu'il est situé en deçà d'une certaine distance réglementaire d'un site classé, inscrit, ou monument historique. Dans toutes ces situations où un avis conforme est requis (c'est le cas notamment en deçà

³³ On peut remarquer que cette dématérialisation progresse pour les procédures d'Autorisation Environnementale. Suite au Décret 2019-1352 du 12/12/19 seuls 4 dossiers en version papier sont requis, et le reste en numérique. La dématérialisation complète ne sera obligatoire qu'en 2023 mais possible à compter de décembre 2020. En pratique, le délai d'instruction de l'Autorisation Environnementale étant mieux encadré, les différentes administrations sont d'ores et déjà consultées par le service instructeur par voie dématérialisée. Tout montre donc que des évolutions similaires seraient techniquement possibles pour les procédures de Permis de Construire.

d'une distance réglementaire à un site classé/inscrit/monument historique), le refus est systématique. Mais dans la majorité des cas, la consultation des ABF n'est plus une obligation et le cas échéant ils remettent un avis simple. Toutefois, illustration d'une certaine inertie ou d'un phénomène de frein psychologique issu d'habitudes très ancrées, on constate que les services de la DDT continuent de consulter les ABF et suivent systématiquement leurs avis même lorsqu'il s'agit d'un avis simple. Le projet figurant en Annexe B-21 illustre ce type de difficultés.

- **Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC)** : la France maintient l'une des interprétations les plus strictes d'Europe pour la présence de panneaux solaires près des aéroports, alors que la question de la gêne causée par les panneaux solaires pour la circulation aérienne ne semble pas être un problème pour la plupart de nos voisins européens. Le projet figurant en Annexe B-17 illustre ce type de difficultés.
- **Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS)** : dans certains départements la DDT va avoir tendance à suivre l'avis du SDIS qui n'est qu'un avis simple. Or la doctrine du SDIS de certains départements (la Gironde ou le Var notamment) a tendance à se durcir. Les prescriptions applicables aux centrales solaires au sol sont de plus en plus contraignantes et peuvent impacter notablement la puissance installée. Les injonctions du SDIS (notamment le défrichement) peuvent entrer en contradiction avec les injonctions de préservation de la biodiversité et des paysages. Le projet figurant en Annexe B-25 illustre ce type de difficultés.
- **Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC)** : lorsqu'un projet se voit prescrire un diagnostic archéologique, le porteur de projet doit en faciliter l'exécution en effectuant une mise à disposition du terrain, c'est-à-dire un débroussaillage voire un défrichement le cas échéant. Ce défrichement nécessite lui-même une autorisation spécifique, ce qui entraîne des délais supplémentaires, mais il est un prérequis indispensable pour effectuer le diagnostic et vérifier qu'un projet solaire pourra être installé. D'autre part, le diagnostic doit être réalisé par l'INRAP, structure possédant des moyens techniques et humains variables suivant les régions. Ainsi, le porteur de projet entre dans une file d'attente qui peut parfois être supérieure à 6 mois avant une intervention. Il faudra compter encore plusieurs semaines pour qu'un rapport soit envoyé pour l'obtention d'un nouvel arrêté libérant la zone de toute contrainte. Ces délais peuvent souvent induire un retard dans la construction et la mise en service d'un projet, et aboutir à une perte de la garantie bancaire constituée par le lauréat et une baisse du tarif obtenu lors de l'Appel d'Offre. Et enfin, si le diagnostic conduit à une présomption de présence d'éléments archéologiques, des fouilles plus approfondies sur la zone concernée sont obligatoires, entraînant des délais considérables. Le porteur de projet en arrive souvent à exclure ces zones de son implantation pour éviter les fouilles, mais cette exclusion peut réduire la puissance du projet au-delà du seuil de 5% toléré dans l'Appel d'offre, remettant ainsi en cause le tarif obtenu. Enfin, si le diagnostic révèle la nécessité de réaliser des fouilles trop importantes et que le développeur ne souhaite pas poursuivre le projet, le propriétaire du terrain se retrouve avec un site défriché et sans projet.
- **Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDPENAF)** : bien que cette commission émette un avis simple (sauf cas particulier), les services instructeurs ont souvent tendance à considérer qu'ils ne peuvent aller à l'encontre d'un avis défavorable. Or, outre les délais pour que la CDPENAF se réunisse, les commissions se trouvent souvent dans des positions dogmatiques en considérant que tout projet solaire en zone agricole porte nécessairement atteinte aux espaces agricoles et ce quelle que soit la valeur effective agronomique de ces zones (par principe, même un faible potentiel agronomique avec absence d'exploitation agricole, est considéré comme suffisant pour bloquer les projets solaires). Ce constat est particulièrement

fréquent dans les ZNI. Les projets figurant en Annexes B-6 et B-20 illustrent les difficultés liées au mode de saisine de la CDPENAF et à ses prises de position.

- **Commission Départementale de la Nature, des Sites et des Paysages (CDNPS)** : cette commission se réunit essentiellement pour des projets soumis à la Loi Montagne et situés en discontinuité d'urbanisme. On observe néanmoins que la Commission est saisie dans des cas de figure s'éloignant de cette vocation initiale et remet des avis souvent défavorables, qui sont généralement suivis par le Préfet dans sa décision concernant la délivrance du permis de construire.
- **Parcs Naturels Régionaux (PNR)** : ils interviennent surtout au stade de la mise en compatibilité des PLU et sont consultés dès lors que le projet se trouve dans le périmètre d'un parc naturel. Certains PNR ont mis en place des chartes qui peuvent être très strictes sur l'implantation de centrales solaires. Cela aboutit à l'impossibilité d'installer une centrale solaire dans un PNR y compris sur des terrains artificialisés.
- **Office National des Forêts (ONF)** : ils interviennent surtout dans le cadre des autorisations de défrichement, et remettent un avis conforme.

Après que les organismes et entités ci-dessus ont pu se prononcer, les services instructeurs de la DDT reviennent vers le porteur de projet afin de lui faire part des différents avis et demander éventuellement des évolutions du projet. En fonction de la nature des pièces complémentaires demandées et du nombre d'allers et retours entre le porteur de projet et les services instructeurs, cette phase peut prendre de 4 à 12 mois.

Si les délais d'instruction sont fixés par les différentes réglementations, ils ne le sont en réalité qu'à compter de la clôture de l'enquête publique. Avant cette date, les délais ne sont qu'indicatifs ou permettent simplement de considérer que certains avis sont des avis « réputés avoir été émis ».

c. Saisine de l'Autorité Environnementale

i) Processus de saisine

Lorsque cette première phase de l'instruction s'achève de façon positive et sans avis négatif des services / PPA concernés, le dossier est alors transmis par la DDT à l'Autorité Environnementale, et plus précisément à la Mission Régionale d'Autorité Environnementale (MRAE). L'Autorité environnementale est saisie par le service instructeur, sans qu'un délai spécifique soit défini pour la saisine. L'Autorité environnementale dispose alors d'un délai de 2 mois³⁴ pour rendre son avis après avoir elle-même consulté d'autres services (DDT, ARS). Des avis tacites sont possibles et ils sont susceptibles de se multiplier, les MRAE indiquant parfois ne pas avoir le temps matériel d'étudier tous les dossiers dont elles sont saisies, ce qui n'est pas sans poser des difficultés notamment d'information du public.

L'avis MRAE revêt une importance particulière car il est joint au dossier d'enquête publique. Si des insuffisances du dossier sont mises en avant par l'avis de la MRAE, le pétitionnaire n'a pas d'autres choix que de faire des compléments sous peine de fragiliser son dossier (notamment en cas de contentieux). Cela peut constituer une nouvelle phase (implicite) de demande de compléments, dont l'achèvement est un prérequis au lancement de l'enquête publique. Cette étape a entraîné un rallongement conséquent de l'instruction de tous les dossiers soumis à étude d'impact.

³⁴ Article R. 122-7 du code de l'environnement

ii) Risque juridique

Comme déjà mentionné au paragraphe 1.1.c/ la MRAE s'appuie en réalité sur les compétences au sein des DREAL afin de pouvoir émettre son avis.

La régularité des avis de l'Autorité Environnementale a pu être remise en cause depuis un arrêt du Conseil d'Etat³⁵ du 6 décembre 2017 appliquant une jurisprudence communautaire³⁶, imposant d'apporter la preuve de l'indépendance humaine et fonctionnelle de l'autorité environnementale par rapport à l'autorité préfectorale délivrant l'autorisation (permis de construire ou loi sur l'eau, s'agissant des projets de centrales solaires au sol). Ainsi, à compter de cette date, l'ensemble des autorisations délivrées et en cours d'instruction se trouvèrent en risque juridique. Bien que le Conseil d'Etat ait pu reconnaître que les MRAE remplissaient ces conditions et qu'un dispositif de sursis à statuer pour régularisation ait pu être mis en place au contentieux³⁷, ce n'est que depuis l'adoption du décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 que l'autorité publique a tiré les conséquences de cette décision de décembre 2017, soit près de 3 ans plus tard. On peut espérer que ce sujet de régularité de l'avis de l'autorité environnementale soit réglé définitivement bien qu'il faille encore attendre la position des juges sur ce nouveau décret.

iii) Proportionnalité de l'instruction à la taille des projets

L'Autorité environnementale est saisie de tous les projets pour lesquels une étude d'impact doit être réalisée³⁸.

S'agissant des centrales solaires au sol, il a été décidé que tout projet dont la puissance dépasse un seuil fixé à 250 kWc serait soumis à étude d'impact³⁹. Établi il y a plus de dix ans, ce seuil n'est associé à aucune réalité concrète, à supposer qu'il l'ait été à l'époque. Il ne reflète en tout cas en rien les impacts d'un projet sur l'environnement, qui devraient être les seuls facteurs à considérer dans la décision de soumettre ou non un projet à étude d'impact. En l'espèce, ce seuil s'applique à l'ensemble des demandes de permis de construire que les projets soient ou non soumis par ailleurs à autorisation environnementale. Tous les projets solaires se trouvent ainsi soumis à étude d'impact, et donc par voie de conséquence également soumis à avis de l'Autorité environnementale, et donc à enquête publique. Cet enchaînement juridique aboutit ainsi par construction à ce que ces procédures d'instruction lourdes et extrêmement exigeantes, soient appliquées de manière systématique à tout projet solaire uniquement sur la base d'un seuil de puissance (très faible au demeurant), et sans discernement quant à leur taille et leur emprise au sol réelle.

Les serres et ombrières de plus de 250 kWc sont, quant à elles, soumises à étude d'impact « au cas par cas », chaque service instructeur étant libre de donner à cette formulation l'interprétation qu'il souhaite.

d. Responsabilité, risque, principe de précaution : naviguer entre les injonctions contradictoires

Cette première phase de l'instruction des projets se caractérise par la multiplicité des injonctions contradictoires liée à la confrontation des différents intérêts en présence. Le rôle du porteur de projet mais aussi celui des services instructeurs, est de parvenir à dépasser ces conflictualités et ces contradictions.

³⁵ CE, 6 décembre 2017, *FNE*, n°400559

³⁶ CJUE, 20 octobre 2011, *Seaport*, n°C-474/10

³⁷ ouvrant néanmoins des phases de régularisation longues et incertaines puisque les premières décisions de juridictions sur ce point ont été rendues mais le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé pour l'instant.

³⁸ Article L. 122-1 du code de l'environnement

³⁹ Article R. 122-2 du code de l'environnement

Le cas des terrains dégradés illustre l'un des principaux paradoxes et l'une des principales injonctions contradictoires auxquelles sont confrontés les développeurs de projets solaires, avec d'un côté les règles du cahier des charges de l'appel d'offres de la CRE qui les incitent fortement à développer des projets situés sur des terrains dégradés, et de l'autre la réalité administrative qui prévoit des couches supplémentaires d'autorisations et de procédures pour ce type de projets. Le projet en Annexe B-1 illustre cette problématique.

Ces installations sont souvent classées ICPE, et font donc l'objet d'un arrêté de post-exploitation qu'il faut concilier avec l'implantation d'une centrale solaire. Pour les installations anciennes, les auteurs de cet arrêté n'ont en général pas prévu à l'époque la possibilité que le site pourrait un jour être reconverti en centrale solaire car le marché n'existait pas : l'arrêté de post-exploitation prévoit le plus souvent une reconversion agricole ou naturelle. Cette seule disposition dans l'arrêté suffit à rendre la démarche de reconversion très difficile voire impossible pour le porteur de projet de centrale solaire car elle l'exclut du dispositif CRE. Il n'est également pas rare que des permis de construire pour des centrales solaires sur des anciennes Installations de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND) ou d'anciennes carrières, soient refusés pour des raisons liées à la présence de biodiversité sur le site.

Ce constat soulève trois questions.

i) Une vision parfois unilatérale des services instructeurs ?

Tout d'abord, il convient de s'interroger sur l'appui scientifique dont disposent les DDT et les DREAL dans l'instruction des projets qui leurs sont soumis. Même en présence d'études démontrant de manière irréfutable telle ou telle absence d'impact ou tel ou tel bénéfice d'un projet, les services instructeurs tendent à avoir des positions de *principe* (« les panneaux solaires sont polluants », « les panneaux solaires détruisent la biodiversité », « les panneaux solaires éblouissent les avions », etc) qui sont en pratique difficiles à faire évoluer. Ces positions sont parfois variables d'un département ou d'une région à l'autre : pour certaines DREAL, les centrales solaires sur des ISDND sont à exclure en raison du risque d'incendie, pour d'autres il s'agit d'une priorité. Lorsque les services remettent en cause les études des Bureaux d'Études mandatés par les porteurs de projets, parfois sans justifier précisément de ce qu'ils reprochent à ces études et uniquement pour le principe qu'ils sont intervenus dans le cadre de la rédaction du dossier de demande d'autorisation, ils le font le plus souvent sans partager leurs propres études (lorsqu'ils en ont), ce qui coupe court à toute discussion sur le fond.

Le cas des plans nationaux d'action (PNA)⁴⁰ est particulièrement instructif à cet égard, non pas pour les remettre en cause, mais pour démontrer l'utilisation qui en est faite lors de l'instruction des dossiers : les périmètres concernés, contrairement à toutes les autres zones de protection environnementale, ne sont pas définis de façon collégiale et arbitrée, mais de façon unilatérale entre les DREAL et les associations concernées. Le seul fait qu'un projet soit situé au sein d'un PNA peut suffire à le voir exclu a priori, alors qu'aucune des données précises liée à l'espèce concernée n'est en pratique disponible - les DREAL refusant de les transmettre - et que par conséquent aucun impact réel ne peut être analysé.

ii) Une difficulté de coordination et d'arbitrage entre objectifs opposés ?

Il convient également de s'interroger sur la capacité de ces mécanismes à arbitrer de manière efficace et cohérente, parmi ces multiples tensions sur des problématiques complexes. Depuis plusieurs années, une tendance incontestable est à l'œuvre : obtenir un arbitrage des services instructeurs entre ces différents enjeux contradictoires devient de plus en plus difficile. A la problématique du manque de coordination entre les différents services instructeurs, vient s'ajouter le fait que personne n'est en mesure d'endosser ce rôle d'arbitre car aucun service n'a de vision transversale ni de compréhension globale des enjeux d'un projet. En

⁴⁰ Les plans nationaux d'actions (PNA) sont des outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier.

cas de blocage, il est bien souvent nécessaire de faire appel aux directeurs des DDT voire au Préfet pour que cet arbitrage ait lieu, un échelon disproportionné pour des projets souvent de taille très modeste. Par ailleurs, la DDT, la DREAL ou la MRAE tendent de plus en plus à renvoyer la responsabilité à d'autres acteurs : le juge, le CNPN, etc. (voir paragraphe 2.4).

iii) Est-il devenu trop risqué de délivrer des autorisations ?

Plus fondamentalement, la question posée est celle de l'incitation des agents des services instructeurs (et du Préfet) à s'exposer au risque de délivrer une autorisation à un projet, quel qu'il soit. Dans la réalité, un agent ne se verra que très rarement reprocher un excès de précautions (imposer l'obtention d'une dérogation CNPN, par exemple) alors qu'à l'inverse, s'il délivre un avis favorable ou une autorisation à un projet, fut-ce un projet très bénéfique pour la collectivité, le moindre problème qui apparaîtrait ultérieurement pourra conduire sa hiérarchie à lui en tenir rigueur. La précaution semble s'imposer partout comme vertu cardinale, jusque dans les communications avec les porteurs de projets.

Deux exemples illustrent ce constat :

- **Les services instructeurs sont souvent réticents à aller à l'encontre d'un avis simple**, car cela constitue une faille potentiellement exploitable lors de l'enquête publique ou à l'occasion de recours juridiques contre la décision du Préfet. En conséquence, pour prévenir ces recours, il est fréquent que les avis « simples » soient considérés comme des avis « conformes » (voir section 2.2 b.).
- **Les services prennent garde à ne jamais écrire sur un document officiel qu'une dérogation de destruction d'espèces protégées (voir paragraphe 2.4) n'est pas nécessaire⁴¹**. De plus en plus souvent, l'autorité publique considère même que « dans le doute », il est préférable de demander au porteur de projet de lancer une demande de dérogation de destruction d'espèce protégée, afin de ne prendre aucun risque, y compris dans des cas où l'application stricte des critères qui existent dans la réglementation devrait les conduire à ne pas considérer cette dérogation comme nécessaire.

La question ne se limite pas au seul cas des permis de construire mais est d'une portée beaucoup plus vaste (autorisations de vol pour les avions commerciaux, autorisation de mise sur le marché d'un nouveau médicament, etc.) à chaque fois qu'il s'agit d'arbitrer sur un projet dont les bénéfices sont indéniables (produire de l'énergie renouvelable, transporter des passagers, soigner des malades) mais avec des risques inhérents (destruction d'espèces protégées, accident aérien, effets secondaires) de moins en moins acceptables par le public lui-même tiraillé par des contradictions croissantes.

**ENCADRER D'AVANTAGE CETTE PREMIÈRE PHASE
DE L'INSTRUCTION (PHASE D'EXAMEN), EN PARTICULIER LES AVIS CONSULTÉS, LES DÉLAIS, ETC.**

ACCÉLÉRER LA DÉMATÉRIALISATION ET L'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES

**CLARIFIER LES ÉCHELONS DÉCISIONNELS (« QUI DOIT DÉCIDER ? ») AU SEIN DES SERVICES INSTRUCTEURS ET
LES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES (« QUEL OBJECTIF FAUT-IL POURSUIVRE EN PRIORITÉ ? ») AUXQUELLES
ILS SONT SOUMIS, AFIN DE FACILITER L'ARBITRAGE DES PROJETS ET DE LIMITER LE RECOURS
À LA « DILUTION DE RESPONSABILITÉ » VERS D'AUTRES INSTANCES**

⁴¹ Chaque porteur de projet est ainsi amené à devoir choisir s'il souhaite faire ou non une demande de dérogation de destruction d'espèce protégée, étant entendu qu'il s'agit souvent d'un choix difficile : s'il prend la décision de faire la demande, il y a un risque d'allongement considérable des délais, et s'il prend la décision de ne pas faire la demande, il prend un risque pénal pour le cas où une espèce protégée serait effectivement impactée par le projet. Ce dilemme est d'autant plus insoluble qu'en pratique, il n'y a pas de réelle possibilité de prouver formellement si le projet a été ou non à l'origine d'un impact dommageable sur une espèce...

2.3. ENQUÊTE PUBLIQUE, DÉLIVRANCE ET PURGE

a. Une deuxième phase plus fluide et des délais encadrés

A l'issue de cette première phase d'instruction, s'ouvre une seconde phase, dédiée à la participation du public à travers l'organisation de l'enquête publique.

i) Instruction et délivrance des autorisations

La Préfecture saisit le Président du Tribunal administratif d'une demande de désignation d'un commissaire-enquêteur ou d'une commission d'enquête. Aucun délai n'est toutefois prévu pour cette saisine, qui peut parfois prendre plus d'un an – un délai qui paraît démesuré mais qui est aussi la conséquence de l'engorgement des préfectures avec un grand nombre de petits projets solaires, conséquence de leur soumission systématique⁴² à une procédure d'enquête publique qui n'a pas été pensée pour des projets de cette taille.

A partir de cette saisine du Tribunal Administratif, les délais sont davantage encadrés et les différentes étapes s'enchaînent :

- Le Président du Tribunal désigne le commissaire enquêteur dans un délai de 15 jours. L'arrêté d'ouverture de l'enquête publique est alors signé par le Préfet après que les modalités d'organisation de l'enquête (dates de permanence, lieux, durée) aient été discutées avec le Commissaire-enquêteur.
- La tenue de l'enquête publique fait l'objet d'une publicité (au moins 15 jours avant son ouverture) dans les journaux locaux, en Mairie et sur le site du projet. La durée de l'enquête publique est d'au moins 30 jours. Elle peut être prolongée. Le commissaire-enquêteur dispose de pouvoirs étendus puisqu'il peut entendre toute personne et visiter les lieux concernés par le projet ou encore organiser une réunion d'information et d'échange avec le public (ce qui en pratique n'arrive pas ou peu pour les projets photovoltaïques).
- A l'expiration du délai d'enquête, le Commissaire-enquêteur dispose du registre des observations et établit son rapport. Dans un délai de 8 jours à compter de la clôture de l'enquête, il rencontre le pétitionnaire ou lui demande ses observations. Le pétitionnaire a 15 jours pour les faire valoir.
- Le rapport doit être émis dans un délai de 30 jours à compter de la clôture de l'enquête. Il doit être transmis au Préfet accompagné des conclusions et de l'avis du Commissaire-enquêteur, conclusions et avis qui doivent être personnels et motivés.
- A la réception des conclusions, l'autorité compétente dispose de 15 jours pour demander au Commissaire-enquêteur, si nécessaire, de compléter ses conclusions. Le rapport et les conclusions sont ensuite publiés et mis à disposition du public en Mairie pendant un an.

⁴² Voir section 2.2. c. iii)

- A partir de cette remise des conclusions de l'Enquête Publique, s'ouvre une période d'instruction dont la durée est encadrée et à l'issue de laquelle l'autorité doit délivrer l'autorisation (à défaut, une décision tacite se trouve constituée) :
 - En matière d'autorisation environnementale, ce délai d'instruction est de deux mois (sauf éventuelle saisine du CODERST auquel cas le délai est de trois mois). A l'issue de ce délai, la demande est rejetée. Des prorogations de ce délai sont possibles mais elles sont généralement utilisées par l'autorité publique pour retarder sa décision parfois par manque de temps pour instruire. Des délais peuvent ainsi être allongés parfois pendant 6 mois sans que le pétitionnaire puisse raisonnablement s'y opposer.
 - En matière de permis de construire, le délai d'instruction est de trois mois. A l'issue de ce délai, un refus tacite est constitué. Aucune prorogation de ce délai n'est possible.

Ainsi, à compter de la saisine du Tribunal Administratif, la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ou de l'autorisation environnementale peut intervenir en 6 à 8 mois si tout se passe bien.

Trois précisions doivent toutefois être apportées :

- En matière **d'autorisation environnementale**, le délai qui court à compter de la clôture de l'enquête publique peut être prorogé. Il s'agit certes d'une avancée par rapport au précédent régime ICPE/Loi sur l'Eau, mais ouvrir ainsi la possibilité d'une prorogation à la main de la Préfecture et sans motif signifie que l'encadrement des délais n'est que théorique : dans les faits, les porteurs de projet ne peuvent pas réellement s'opposer à une prorogation des délais.
- Inversement, en matière de **permis de construire**, le délai est fixé après clôture de l'enquête publique mais il est constitutif d'une décision de refus tacite et, inversement, ne peut être prorogé par exemple pour tenir compte de l'avancement de l'instruction des demandes d'autorisation environnementale ou de défrichement. Cela permet, certes, au porteur de projet d'avoir une décision mais cela l'oblige souvent à contester par voie gracieuse ou contentieuse des décisions de refus tacite.
- Enfin, le délai d'instruction d'une demande **d'autorisation de défrichement** est de 2 ou 6 mois (selon qu'il y a ou non reconnaissance de la situation et de l'état des terrains, fréquente pour gagner du temps d'instruction mais source par ailleurs de potentiels vices de forme ou de procédure) mais à compter de la réception d'un dossier complet. Or, cette définition de la complétude du dossier est à la main des services instructeurs.

ii) Délais de recours

Le délai de recours des tiers contre ces décisions est de :

- Deux mois pour le permis de construire à compter de son affichage pendant une période continue de deux mois sur le site du projet. Ce délai peut être prorogé par l'introduction d'un recours gracieux de sorte qu'au maximum, le délai de recours contentieux est de 6 mois.
- Quatre mois en autorisation environnementale à compter de la publication de l'autorisation en Mairie et sur le site internet de la Préfecture. Ce délai a toutefois beaucoup évolué ces dernières années puisque les délais initiaux des contentieux contre une autorisation loi sur l'eau étaient d'une année à compter de la publication sauf en l'absence de mise en service dans les 6 mois à compter de cette publication. Dans ce cas, le délai de recours était étendu jusqu'à 6 mois à compter de la mise en

service. La réforme de l'autorisation environnementale a, heureusement, modifié ces délais qui faisaient perdurer un risque de recours au-delà de la mise en service, complexifiant les financements de ces projets.

Si une autorisation de défrichement est nécessaire en dehors d'une autorisation environnementale, le délai de recours est de deux mois à compter de sa publication et de son affichage (bien que ces points de départ et délais ne soient pas expressément prévus par la réglementation applicable, ce qui constitue en soi une source d'incertitude).

En conclusion, même si à partir de l'Enquête publique les délais d'instruction sont davantage encadrés que dans la phase précédente, de nombreuses incertitudes subsistent. Ce constat s'applique également aux délais de recours qui sont variables et, dans le cas du permis de construire et de l'autorisation de défrichement, constituent une source d'incertitude supplémentaire.

b. L'information du public, un enjeu grandissant

D'une manière générale, le public a accès à de plus en plus d'informations concernant tout nouveau projet prévu à proximité. Les obligations d'information se font de plus en plus exigeantes pour les porteurs de projets. A titre d'exemple, il n'est désormais pas rare qu'une DDT exige du porteur de projet de tenir une permanence publique en amont du dépôt de la demande de permis de construire, ce qui présente une redondance avec l'enquête publique déjà prévue par la procédure en aval du dépôt.

Toutefois, à cette boulimie d'information proposée autour de chaque projet, fait écho une absence d'information, sinon une désinformation, sur l'énergie solaire en général. Trop souvent encore, des voix influentes propagent des contre-vérités : le solaire serait une énergie dégradant le bilan carbone du mix électrique, les panneaux solaires seraient tous d'origine chinoise, contiendraient des terres rares, ne seraient pas recyclables, nécessiteraient plus d'énergie pour être fabriqués qu'ils n'en produisent pendant leur durée de vie, l'intermittence de l'énergie solaire serait un obstacle technique insurmontable conduisant obligatoirement à devoir investir dans des capacités de production thermique (gaz, charbon) pour éviter un black-out généralisé, etc.

Toutes ces contre-vérités ont pourtant été systématiquement et méthodiquement déconstruites :

- Une étude menée par Artelys et I-Care & Consult à la demande de France Territoire Solaire, a ainsi établi que dans le mix électrique visé par la France à l'horizon 2030, augmenter de 30% notre production d'énergie solaire génèrera une économie supplémentaire de 3,8 millions de tonnes de CO₂ par an en Europe⁴³ ;
- Les appels d'offres de la CRE sont régulièrement l'occasion de constater que les panneaux solaires ne sont pas tous chinois mais constituent une industrie mondiale, avec des lignes de production aux Etats Unis, au Mexique, en Europe, en Turquie, en Malaisie, et bien sûr (mais pas seulement) en Chine⁴⁴ ;
- L'Ademe a rappelé dans une note parue en novembre 2019, que les panneaux solaires au silicium ne contiennent pas de terres rares⁴⁵ ;
- Les panneaux solaires au silicium sont recyclables à plus de 95%. Une des premières unités industrielles au monde dédiée au recyclage de panneaux solaires photovoltaïques cristallins se trouve en France, à Rousset (Bouches-du-Rhône) et est opérée par Veolia⁴⁶ ;

⁴³ https://www.observatoire-Energie-photovoltaïque.com/images/pdf/fts_icare_artelys_etudeco2_note_mars2020.pdf

⁴⁴ www.cre.fr

⁴⁵ <https://www.ademe.fr/terres-rares-Energies-renouvelables-stockage-dEnergies#:~:text=La%20consommation%20de%20terres%20rares,%2C%20environ%203%25%20en%20France.>

- Plusieurs études démontrent que les panneaux solaires produisent beaucoup plus d'énergie durant leur durée de vie qu'il n'en faut pour les fabriquer. Une étude de l'Ademe, notamment, démontre que « l'énergie nécessaire à la fabrication d'un système PV est restituée au bout d'un à trois ans d'exploitation selon la technologie de module et sa région d'installation en France. Les avancées techniques attendues dans les prochaines années permettront de réduire ce "temps de retour énergétique" à moins d'un an dans le sud pour les principales catégories de modules. Pendant les 30 ans de sa vie, un système PV produira donc entre 10 et 30 fois l'énergie dépensée tout au long de son cycle de vie. »⁴⁷ ;
- Le gestionnaire du réseau de transport, RTE, indique explicitement dans son Schéma Décennal de Développement du Réseau l'absence de « coûts cachés » des énergies renouvelables variables qui seraient associés à leur intégration dans le réseau électrique et précise que « le critère de sécurité d'approvisionnement actuel peut être respecté sans recours à la construction de nouveaux moyens thermiques, en s'appuyant sur les moyens de production et de flexibilité existants ou déjà intégrés à la trajectoire de la PPE »⁴⁸ ;

Une façon d'améliorer l'information du public et des services instructeurs sur les réalités de l'énergie solaire sans pour autant alourdir les obligations d'information à l'échelle du projet, déjà très fournies, serait de généraliser certaines initiatives comme par exemple les journées portes ouvertes des énergies renouvelables, au cours desquelles les producteurs permettent aux citoyens de venir visiter leurs installations déjà en opération.

c. Gestion de la vie du projet

Entre le moment de la délivrance du permis de construire et le début de la construction de la centrale solaire, il peut s'écouler un laps de temps plus ou moins long, en raison de facteurs tels que :

- La nécessité d'obtenir d'autres autorisations (comme développé dans les paragraphes 2.4 et 2.5) ;
- La nécessité d'être lauréat d'un appel d'offres de la CRE, ce qui peut nécessiter plusieurs tentatives de candidatures à un appel d'offres dont le calendrier prévoit une session tous les six mois ;
- La nécessité de financer le projet ;

Durant ce laps de temps, des évolutions technologiques, réglementaires, ou commerciales peuvent survenir, conduisant à devoir adapter le projet à un nouvel état de fait. A titre d'exemple, l'arrivée sur le marché de nouveaux panneaux solaires plus performants, le choix entre onduleurs centralisés et onduleurs décentralisés, le choix entre structures fixes ou trackers mono-axe, peuvent conduire à devoir modifier les caractéristiques de l'installation. Il est donc important de pouvoir disposer des outils permettant d'assurer cette évolutivité du projet de manière suffisamment fluide pour éviter tout risque de « préférence pour l'immobilisme ».

Le principal outil réglementaire pour accompagner les évolutions du projet est le Permis de Construire Modificatif. Il s'agit d'une autorisation délivrée par les services instructeurs selon une procédure allégée par rapport au Permis de Construire, d'une durée en théorie inférieure à 3 mois.

Toute la difficulté est de parvenir à déterminer si une modification souhaitée requiert un PCM, un nouveau PC, ou bien peut être entreprise sans demander une nouvelle autorisation. A cet effet, et malgré les efforts indéniables de l'administration centrale, il demeure d'un département à l'autre, une importante variation des interprétations des seuils relatifs aux modifications du projet (surface plancher, hauteur, inter-rangées, positionnement des postes...) au-delà desquels un PCM ou un nouveau PC est exigé.

⁴⁶ <https://www.pv-magazine.fr/2020/08/24/recyclage-des-panneaux-photovoltaïques-pourquoi-natteint-on-pas-une-revalorisation-a-100/>

⁴⁷ https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avis_ademe_solairepv_201602.pdf

⁴⁸ <https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-05/Bilan%20-%20Synthese%20D%C3%A9veloppement%20r%C3%A9seau%20C%C3%A9lectrique%20-.pdf>

Force est également de constater les aberrations de certaines exigences qui mettent en application le code de l'urbanisme sans discernement ni adaptation aux spécificités des centrales solaires. A titre d'exemple, le Guide de l'Instruction des centrales au sol déjà évoqué plus haut⁴⁹, recommande ainsi aux services instructeurs de requérir un PCM en cas de « *déplacement des onduleurs au sein du champ* », exigence déconnectée de la réalité de la grande majorité des parcs solaires modernes qui font appels à des onduleurs décentralisés, fixés sous les tables de panneaux. De même, en cas de « *changement significatif de la puissance* » ou en cas de « *changement technologique entraînant la modification de l'orientation des panneaux et de leur implantation avec modification significative des impacts (paysagers, éblouissement...)* », ce n'est pas un PCM mais bien un nouveau permis de construire qui est recommandé (!).

METTRE UN TERME AUX INCERTITUDES QUI SUBSISTENT ENCORE DANS LES PHASES FINALES DE L'INSTRUCTION (PHASE D'ENQUÊTE PUBLIQUE ET PHASE DE DÉCISION), QU'IL S'AGISSE DES DÉLAIS DE RECOURS OU DU TYPE DE DÉMARCHE NÉCESSAIRE EN CAS DE MODIFICATION ULTÉRIEURE DU PROJET (PERMIS DE CONSTRUIRE MODIFICATION NOTAMMENT)

AMÉLIORER LA QUALITÉ (ET NON PAS ACCROÎTRE LA QUANTITÉ) DES INFORMATIONS À DESTINATION DU PUBLIC, AFIN DE MAINTENIR L'EXCELLENTE ACCEPTABILITÉ SOCIALE DES CENTRALES SOLAIRES ET DE FAVORISER ENCORE DAVANTAGE LES CONDITIONS D'UNE BONNE INTÉGRATION LOCALE DES PROJETS

2.4. CNPN / CSRPN

a. Accroissement du nombre de dérogations

Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement, la destruction des espèces protégées ou la destruction, l'altération ou la dégradation de leurs habitats est interdite. L'article L. 411-2 du même code prévoit néanmoins la possibilité de délivrance de dérogations à ces interdictions sous certaines conditions : qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, la démonstration de l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Les dérogations sont délivrées par le Préfet après avis, obligatoire mais non conforme, du CNPN (Conseil National de la Protection de la Nature) ou du CSRPN (Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel). Le dossier est soumis et défendu devant le CNPN ou le CSRPN non par le pétitionnaire, mais par les services instructeurs de la DREAL, dont les velléités à soutenir le projet ne sont pas systématiquement avérées.

La demande de dérogation repose principalement sur les résultats de l'étude d'impact et la présence d'impacts résiduels importants sur les espèces protégées, donc après application des mesures d'évitement et de réduction. Il appartient au pétitionnaire, prioritairement, d'évaluer si une telle dérogation est nécessaire et donc si le projet conduit à la destruction d'espèces protégées ou d'habitats. Ce n'est donc pas systématique.

Pourtant, trop souvent, les services biodiversité appelés à être consultés sur les projets d'énergie renouvelables considèrent qu'une dérogation doit être sollicitée dès lors que le projet comporte un risque pour un individu d'une espèce protégée, ou que l'habitat ou le domaine vital d'une espèce protégée est seulement concerné par le projet. Une telle position va à l'encontre des textes et du Guide sur l'application de la réglementation

⁴⁹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20instruction%20demandes%20autorisation%20urbanisme%20-%20PV%20au%20sol.pdf>

relative aux espèces protégées qui précise cette question. En effet, c'est seulement quand les impacts identifiés du projet conduisent à porter atteinte à la dynamique locale de chaque population d'espèce protégée ou à leur bonne conservation qu'une dérogation est en théorie nécessaire, et non quand un seul individu est impacté ou qu'un habitat est concerné.

En outre, la lecture et l'interprétation des textes peut varier d'une Région à une autre. Certaines DREAL par exemple estiment que le seul fait de mentionner une mesure compensatoire dans une étude d'impact suffit à qualifier une destruction d'habitat ou d'espèces protégées et donc requérir une dérogation, alors même que ces mesures sont inscrites dans la séquence ERC, et que la dérogation n'est nécessaire que lorsque les mesures de compensation proposées ne sont pas suffisantes pour éviter un impact résiduel faible ou nul.

Par ailleurs, et de plus en plus, le dépôt, voire l'obtention d'un arrêté de dérogation au titre des espèces protégées est exigée par les services instructeurs en préalable à l'instruction ou la délivrance du permis de construire, alors même que les procédures relèvent de deux réglementations distinctes ; le code de l'environnement d'une part, et le code de l'urbanisme d'autre part. La délivrance d'un permis de construire ne saurait donc être conditionnée à l'obtention d'une dérogation au titre des espèces protégées. Seule la mise en œuvre des travaux autorisés par le permis de construire nécessiterait, le cas échéant d'être titulaire de la dérogation. Les projets figurant en Annexes B-15 et B-16 illustrent ce type de difficultés.

La position variable des services instructeurs et la multiplication des demandes de dérogation par « confort » des services, pour éviter de se prononcer et éviter tout débat⁵⁰, est une grande source d'incertitude.

Depuis plusieurs années, on observe ainsi une augmentation de la proportion de projets renvoyés au CNPN, cette tendance étant clairement mise en évidence dans l'analyse ci-dessous :

- D'une part, depuis 2012⁵¹, le nombre moyen de dossiers soumis à Demande de Dérogation de Destruction d'Espèces Protégées (DDDEP) a augmenté plus vite que le nombre de dossiers instruits.

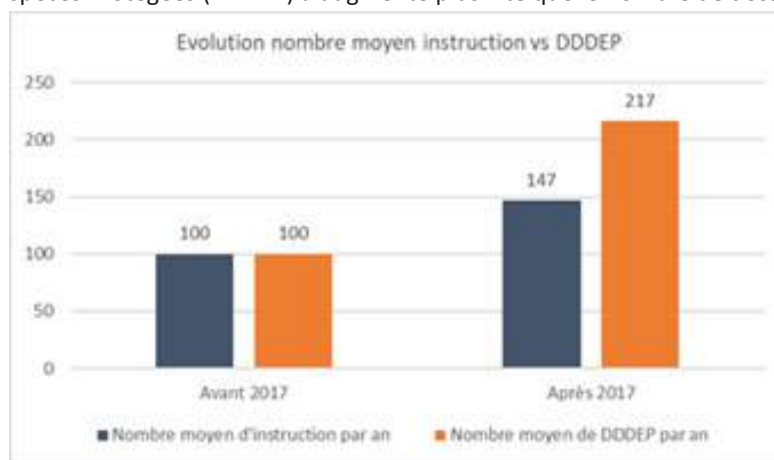


Figure 5 : Evolution du nombre moyen de dossiers soumis à Demande de Dérogation de Destruction d'Espèces Protégées, par rapport au nombre de demandes de Permis de Construire (2012-2019)⁵²

- D'autre part, parmi les dossiers soumis à Demande de Dérogation de Destruction d'Espèces Protégées (DDDEP), on constate une forte diminution du nombre de dossiers instruits en CSRPN, tous les dossiers sont donc instruits par le CNPN.

⁵⁰ Voir section 2.2.d/

⁵¹ Année de dépôt des Permis de Construire

⁵² Source : sondage mené au sein de la filière

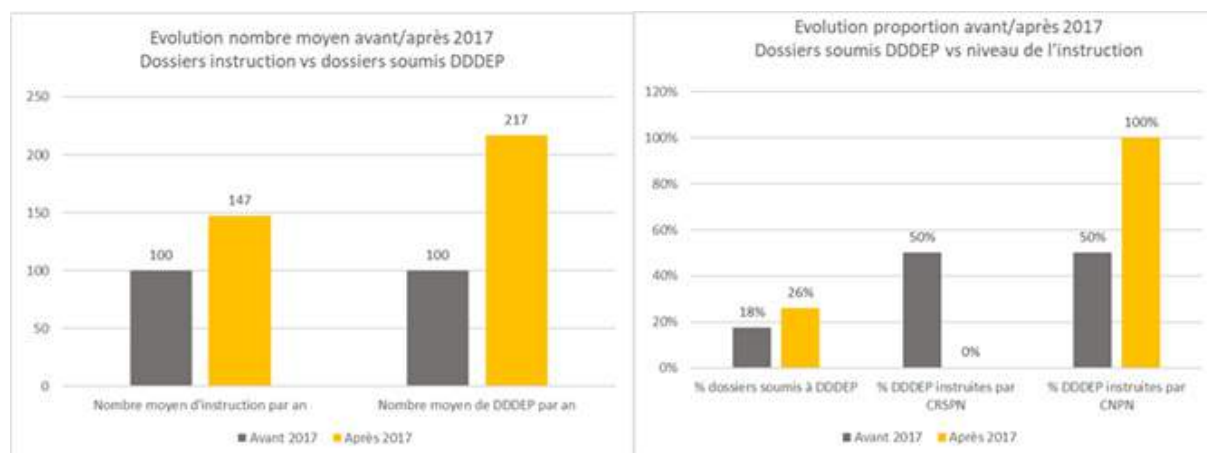


Figure 6 : Evolution du nombre de dossiers instruits au CSRPN et au CNPN (2012-2019)⁵³

Le projet figurant en Annexe B-7 illustre cette tendance grandissante à saisir le CNPN.

La Commission Européenne a entamé une démarche visant à essayer de comprendre pourquoi, en matière d'énergies renouvelables, il y a ainsi beaucoup plus de demandes de dérogations à la destruction d'espèces protégées en France qu'ailleurs en Europe. Cette procédure est actuellement en cours.

b. Difficultés de l'instruction des demandes

L'instruction de ces demandes ne va pas sans soulever de grandes difficultés. Les porteurs de projet sont confrontés aux positions très souvent défavorables du CNPN, sans que ces avis ne soient assortis d'une réelle analyse scientifique. Les délais nécessaires pour que le CNPN rende un avis sont non encadrés, incertains et de plus en plus longs. Les projets figurant en Annexes B-9, B-11 et B-19 illustrent cette problématique.

Toutefois, par décret n°2019-1352 du 12 décembre 2019, la répartition des compétences entre CNPN et CSRPN a été rééquilibrée au profit du CSRPN, mesure destinée à accélérer les instructions et permettre des avis plus précis. Cela ne concerne toutefois pas toutes les espèces : d'une part, il existe une liste d'espèces relevant toujours de la compétence du CNPN, et d'autre part le Préfet peut « estimer » que « la complexité et l'importance des enjeux du dossier soulèvent une difficulté exceptionnelle » (article R. 181-28 du code de l'environnement) conduisant à saisir le CNPN en lieu et place du CSRPN. Enfin, si ce décret fixe effectivement le délai de remise de l'avis par le CSRPN ou le CNPN à 2 mois, le reste des délais de la procédure (saisine de la DREAL, transmission par la DREAL du dossier au CNPN, délivrance de l'arrêté préfectoral) demeurent non encadrés.

Le retour sur l'efficacité de cette modification est donc impossible à ce stade et demeure source d'incertitude et ce d'autant que cette modification a été introduite dans le cadre de l'autorisation environnementale dont ne relèvent pas systématiquement les projets de centrale solaire. On peut donc craindre qu'un projet, soumis à seulement permis de construire et à dérogation mais non à autorisation environnementale, ne bénéficie pas de cette simplification.

ENCADRER DAVANTAGE LE RECOURS AU CNPN ET CSRPN

REVOIR LA PROCÉDURE EN Y ASSOCIANT DAVANTAGE LE PORTEUR DE PROJET POUR LUI PERMETTRE DE FAIRE VALOIR SES ARGUMENTS

⁵³ Ibid.

2.5. AUTRES DÉMARCHES

Une des difficultés du développement d'un projet photovoltaïque au sol provient du foisonnement des droits applicables et de leur difficile conciliation. Il faut considérer que ces différents droits vont de pair avec des interlocuteurs variés, des délais d'instruction variables, et, en général, une absence totale de coordination. C'est ainsi, par exemple, le cas entre le permis de construire (avec étude d'impact et enquête publique), l'autorisation de défrichement et la dérogation Espèces protégées lorsque le projet n'est pas soumis à la loi sur l'eau (avec un dossier spécifique), l'autorisation environnementale (avec étude d'impact et enquête publique) et autant de services concernés et de consultations menées, parfois plusieurs fois pour un même projet. Cela multiple également les contentieux et les risques d'irrégularités.

Les sections suivantes se penchent sur quelques-unes de ces différentes démarches, de manière non exhaustive sans rentrer dans une analyse détaillée.

a. Loi Littoral et Loi Montagne

Soumis à permis de construire, les projets de centrale solaire se trouvent également soumis au respect des lois Montagne et littoral. Or, tant la loi littoral (articles L. 121-8 et s du code de l'urbanisme) que la loi Montagne (articles L. 122-5 et s. du code de l'urbanisme⁵⁴), prévoient un principe de réalisation de l'urbanisation en continuité avec l'urbanisme existante.

Ces dispositions rendent l'obtention des permis de construire particulièrement délicate.

En effet, le Conseil d'Etat, après avoir qualifié les parcs éoliens comme constitutifs d'urbanisation (CE, 16 juin 2010, *Leloustre*, req n°311840), a confirmé cette interprétation en considérant les centrales solaires comme également constitutives d'urbanisation (CE, 28 juillet 2017, req n°397783), les faisant entrer dans le champ de ces dispositions.

Des exceptions à l'application de ce principe de continuité sont, certes, prévues, en loi Montagne mais pas en loi littoral. Si les parcs éoliens peuvent bénéficier de l'exception pour les installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées, aucune de ces exceptions ne s'applique toutefois clairement aux centrales photovoltaïques.

Dès lors, à défaut d'être en continuité avec l'urbanisation existante, considérée de manière très restrictive par le juge, aucune implantation ne sera possible en zone de loi Montagne ou littorale voire dans les communes soumises au RNU. Seront ainsi exclus y compris les projets destinés à s'implanter sur des sites dits dégradés comme des décharges ou des carrières, ces sites étant très souvent situés à l'écart de toute urbanisation. Les projets figurant en Annexe B-2 et B-5 illustrent cette problématique.

Afin d'éviter l'aléa consistant à la qualification, au cas par cas, de l'urbanisation existante et de sa continuité, il faudrait soit créer une exception spécifique aux projets d'énergie renouvelable et surtout aux centrales photovoltaïques, soit, afin d'éviter de modifier ces dispositions sensibles, poser législativement le fait que ces projets ne sont pas constitutifs d'urbanisation.

⁵⁴ mais également présent dans le RNU

b. Loi sur l'Eau

Le guide national rappelle que *par principe* une centrale solaire n'est pas soumise à la Loi sur l'Eau. Pourtant, il n'est pas rare que parallèlement à la procédure d'obtention de son permis de construire, un porteur de projet doive également élaborer un dossier de demande d'autorisation au titre de la Loi sur l'Eau.

Dans ce cas, le porteur de projet doit mener de front deux procédures conduisant pourtant toutes les deux à des autorisations préfectorales : une procédure d'urbanisme et une procédure environnementale. Il y a donc deux dossiers, chacun comportant une étude d'impact, et deux instructions menées par deux services préfectoraux différents (DDT et DREAL) donnant lieu à enquête publique.

Outre le fait que cela conduit donc à doubler les dossiers et à devoir gérer et coordonner les deux procédures, cela est source de risque d'illégalités (l'autorité environnementale a-t-elle bien été saisie au titre des deux procédures ? l'avis de tel service a-t-il bien été rendu dans le bon cadre ? l'enquête publique est-elle bien unique ? ...) et de complexité puisqu'il revient à ces services de se coordonner. Le projet figurant en Annexe B-3 illustre cette difficulté.

De plus, en dehors des délais de recours et des modalités de publication des autorisations qui diffèrent, les durées de validité de ces autorisations sont elles aussi distinctes : trois ans pour le permis de construire, pouvant être prorogés chaque année pour un an dans une limite de 10 ans, trois ans pour l'autorisation environnementale pouvant être prorogés jusqu'à 10 ans en une fois. On soulignera également que l'enquête publique dispose d'une durée de validité propre de 5 ans pouvant être renouvelée une fois.

Par ailleurs, le permis de construire est caduc à défaut de commencement suffisant de travaux dans le délai de validité tandis que l'autorisation environnementale est caduque à défaut de mise en service dans ce délai.

c. Autorisation de défrichement

Si le même projet est soumis à permis de construire et à défrichement mais non à autorisation environnementale, une procédure de défrichement doit être menée indépendamment de la procédure d'urbanisme. Là encore, c'est la même Préfecture qui est compétente mais les services instructeurs sont distincts.

Le permis de construire ne pourra être délivré qu'après que l'autorisation aura été délivrée.

Dans le cas d'une autorisation non soumise à enquête publique, la durée d'instruction des autorisations est de 2 mois sauf décision du Préfet de procéder à une reconnaissance de la situation, auquel cas le délai d'instruction est de 4 mois pouvant être prorogé de 3 mois. L'autorisation est tacitement délivrée à l'issue de ces délais.

Dans le cas d'une autorisation soumise à enquête publique, l'autorisation est réputée tacitement rejetée à l'issue des délais d'instruction qui sont de 6 mois à compter de la réception du dossier complet.

Les délais d'instruction ne coïncident donc pas avec ceux du permis de construire (voir notamment l'exemple du projet en Annexe B-16).

Jusqu'en 2018, la durée de validité de l'autorisation de défrichement différait de celle du permis de construire. Ainsi, la durée de validité du permis de construire est de 3 ans pouvant être prorogée jusqu'à 10 ans tandis que la durée de validité de l'autorisation de défrichement était de 5 ans pouvant être prorogée, mais dans des cas strictement limités, dans une limite de 3 ans. Cela pouvait conduire à des situations où le porteur de projet devait lancer le défrichement alors que la réalisation du projet final n'était pas certaine. Le décret n°2018-575 du 3 juillet 2018 a harmonisé ces durées en portant la durée maximale de l'autorisation de défrichement à 10 ans.

Il reste que les cas de prorogation sont limitativement énumérés et l'existence d'un contentieux ne suspend pas le délai de validité puisqu'il s'agit d'un motif de prorogation dans une limite globale de 5 ans. Il faut donc que le contentieux dure moins de 5 ans et surtout qu'il coïncide avec celui contre l'éventuel permis de construire.

Le risque de devoir défricher sans certitude que le permis de construire sera exécuté est d'autant plus grand en cas de décalage dans l'instruction de la demande de défrichement, pas nécessairement soumise à étude d'impact et enquête publique (mais cela arrive) et celle du permis de construire.

Les projets figurant en Annexes B-3, B-11 et B-15 illustrent ces différentes difficultés.

d. Modification de l'autorisation ICPE ou des arrêtés de post-exploitation

Dans le cas des centrales solaires situées sur des sites classés ICPE ou relevant d'un arrêté de post-exploitation, le porteur de projet doit s'assurer de la modification de l'autorisation ICPE ou de l'arrêté de post-exploitation, afin que le projet de centrale solaire puisse y être intégré. Cette procédure (dénommée « Porter à Connaissance ») peut être complexe voire impossible, en particulier lorsque l'arrêté de post-exploitation prévoit une remise en état agricole ou forestière du site.

Le temps d'instruction par les DREAL ICPE des Porter à Connaissance n'étant pas encadré, il arrive bien souvent que la délivrance de l'autorisation intervienne dans un délai de 12 à 18 mois.

Les exemples figurant en Annexes B-1 et B-13 illustrent ces difficultés.

e. Sécurisation d'emprises foncières communales par mise en concurrence publique

Alors que l'occupation des terrains appartenant aux autorités publiques doit faire l'objet d'une procédure de sélection préalable (mise en concurrence) au titre des articles L. 2122-1-1 et s. du CGPPP, la mise en œuvre de ces procédures est mal encadrée (la réglementation ne précise pas à quoi elle s'applique précisément et par principe elle s'applique y compris pour les plus petites centrales en toiture sur les bâtiments publics) et laisse les collectivités, souvent rurales, démunies. Cela a pour effet d'allonger de plusieurs mois le développement des projets en plus de l'incertitude dans laquelle le développeur du projet « initial » se trouve. Cela fait peser, au surplus, des risques d'illégalité encore plus grands sur les titres d'occupation du domaine selon que la procédure a été mise en œuvre, correctement ou non.

Si l'objectif de cette procédure de sélection préalable a pour objet de sélectionner le meilleur projet, cela a surtout pour effet de faire « monter les enchères » de la part des collectivités mais aussi entre les candidats. Dans la mesure où les projets sont déjà soumis à l'obtention d'autorisations préfectorales lourdes (pour les centrales de plus de 250 kW), une procédure très allégée de publicité pourrait être organisée, par principe, au regard de l'intérêt général que les projets photovoltaïques revêtent.

f. Raccordement

Le raccordement des parcs solaires au réseau est associé à une complexité et à des délais augmentant rapidement et devenant dans de nombreux cas un point de blocage. Issus de la Loi Grenelle de 2007, les Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables (S3REnR) fixent la capacité maximale cumulée des projets EnR qu'une région administrative pourra accueillir sur son territoire à horizon 5-10 ans. Cette capacité maximale, et la quote-part de financement du réseau par les producteurs qui lui est associée, sont fixées par le Préfet de région, qui détermine donc de fait le niveau d'ambition de son territoire dans sa contribution aux objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie. Les S3REnR sont aujourd'hui saturés dans de nombreuses régions où la dynamique de développement de projets photovoltaïques et d'autres sources renouvelables est forte. L'ambition fixée par le préfet ayant été atteinte, les projets ne peuvent plus être raccordés au réseau, ce même lorsque le réseau pourrait physiquement les accueillir et alors

que les projets en question ont au préalable purgé la quasi-totalité des autres procédures administratives décrites dans ce document. Les porteurs de projets sont donc contraints d'attendre parfois plusieurs années afin que les schémas soient révisés et/ou adaptés.

En outre, le solaire souffre aujourd'hui de la concurrence des projets éoliens pour le raccordement au réseau. Dans les zones ventées, les projets éoliens qui sont toujours de taille importante,aturent les capacités d'accès au réseau, ce qui se traduit par une augmentation sensible des coûts de raccordement et des quotes-parts S3REnR.

Enfin, alors même que seuls les projets supérieurs à 250 kVA relèvent des S3REnR, la saturation de ces schémas a un impact de plus en plus important sur les plus petits projets. Les pistes d'accélération et de simplification des schémas n'ont eu qu'un impact limité, et toutes ne sont pas allées au bout de leur démarche.



MIEUX ARTICULER LES DIFFÉRENTES AUTORISATIONS REQUISES (PERMIS DE CONSTRUIRE, RACCORDEMENT, LOI SUR L'EAU, AUTORISATION DE DÉFRICHEMENT, DÉROGATION DE DESTRUCTION D'ESPÈCE PROTÉGÉE, ETC.)



MIEUX COORDONNER LEURS PROCÉDURES D'INSTRUCTION



MIEUX HARMONISER LEURS DÉLAIS DE VALIDITÉ, DE PROROGATION ET DE RECOURS

Conclusion de la Partie 2

Un projet de centrale solaire doit franchir un grand nombre de jalons avant de pouvoir se concrétiser : études, mise en compatibilité avec le PLU, respect des critères de l'appel d'offres de la CRE, instruction de la demande de permis de construire, enquête publique, et le cas échéant dérogation de destruction d'espèces protégées, autorisation Loi sur l'eau, autorisation de défrichement, etc.

Si les difficultés sont nombreuses, les pistes d'amélioration le sont tout autant. Cette deuxième partie a permis d'en esquisser quelques-unes :

- Faire évoluer la qualification des centrales solaires, en les considérant par principe comme ne relevant pas de l'artificialisation ou de l'urbanisation, voire en les considérant par principe comme relevant de l'intérêt général.
- Mieux articuler les critères de l'appel d'offres CRE avec les règles du code de l'Urbanisme : tout projet s'étant vu délivrer un permis de construire devrait être éligible à l'appel d'offres de la CRE.
- Clarifier les échelons décisionnels (« qui doit décider ? ») au sein des services instructeurs, et les injonctions contradictoires (« quel objectif faut-il poursuivre en priorité ? ») auxquelles ils sont soumis, afin de faciliter l'arbitrage des projets et de limiter le recours à la « dilution de responsabilité » vers d'autres instances.
- Concernant la phase d'instruction et les différentes autorisations :
 - o Encadrer davantage la première phase de l'instruction (phase d'examen), en particulier les avis consultés, les délais, etc.
 - o Mettre un terme aux incertitudes qui subsistent encore dans les phases finales de l'instruction (phase d'enquête publique et phase de décision), qu'il s'agisse des délais de recours ou du type de démarche nécessaire en cas de modification ultérieure du projet (permis de construire modificatif notamment).
 - o Encadrer davantage le recours au CNPN et CSRPN, et revoir la procédure en y associant davantage le porteur de projet pour lui permettre de faire valoir ses arguments.
 - o Mieux articuler les différentes autorisations requises (Permis de Construire, Raccordement, Loi sur l'Eau, Autorisation de défrichement, dérogation de destruction d'espèce protégée, etc.), mieux coordonner leurs procédures d'instruction, et mieux harmoniser leurs délais de validité, de prorogation et de recours.
 - o Accélérer la dématérialisation et l'allégement des procédures, en prenant exemple sur les avancées obtenues dans la procédure de l'Autorisation Environnementale.
 - o Améliorer la qualité (et non pas accroître la quantité) des informations à destination du public, afin de maintenir l'excellente acceptabilité sociale des centrales solaires et de favoriser encore davantage les conditions d'une bonne intégration locale des projets.

I PARTIE 3

Comparatif européen

La France n'est pas le seul pays à être confronté à la question de la durée nécessaire à l'obtention de l'ensemble des autorisations requises pour la construction de nouveaux projets, et en particulier des centrales solaires. Mais les constats formulés dans la Partie précédente conduisent à supposer que la France ne figure pas parmi les meilleurs élèves en matière d'efficacité et de fluidité des procédures de développement de projets.

Dans le cadre de ses activités de veilles de marché, l'un des membres de France Territoire Solaire, le cabinet PwC, étudie régulièrement les contraintes liées à l'obtention des autorisations dans le développement de projets de parcs photovoltaïques. Une étude comparative incluant quatre pays européens (France, Allemagne, Espagne et Italie) a ainsi été menée en 2019 et a permis d'identifier les variables d'ajustement les plus importantes ainsi que les contraintes propres à chaque périmètre.

Les analyses de PwC ont été conduites en trois phases :

1. Analyser chaque pays en s'appuyant sur les données publiques afin de recenser les informations disponibles à l'échelle de chaque pays ;
2. Mener une série d'entretiens avec les experts PwC locaux pour mettre en relief les données collectées et synthétiser une comparaison entre les différents pays (schéma ci-dessous) des processus de développement des parcs photovoltaïques ;
3. Recroiser les informations et constatations avec des développeurs au sein de chaque pays pour valider les premières conclusions de ce comparatif ;

Project development processes and durations differ across the 4 countries

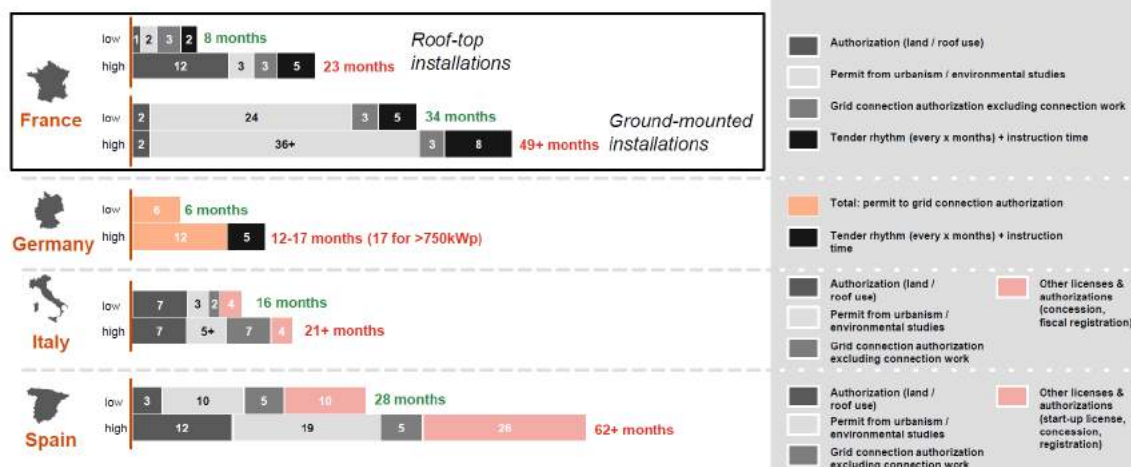


Figure 7 : Étude comparative des processus de développement dans 4 pays européens (France, Allemagne, Italie, Espagne) – Source : PwC

Contrairement à la France où la variable d'ajustement la plus importante reste les volets urbanisme et environnement, dans les autres pays européens la majeure partie du processus de développement du projet est consacrée aux enjeux d'acquisition de terrains et d'obtention de l'accès au réseau électrique. Cela peut se traduire par la nécessité pour les acteurs locaux du solaire d'apporter plus de garanties auprès des parties prenantes dès les premiers cycles de développement du projet.

Plus globalement, l'Allemagne se distingue par un processus de développement deux fois plus rapide qu'en France grâce à une procédure plus intégrée qui ne démultiplie pas les contraintes et les interactions avec différents niveaux de gouvernance.

Toutefois, pour conclure sur une note positive, la France se distingue par l'absence de contraintes d'enregistrement lourdes qui impactent le processus de développement, au contraire de l'Italie et de l'Espagne.

* * *

CONCLUSION

« Parmi toutes les pathologies de la production normative, l'instabilité, plus encore que la complexité du droit, crée dans la société un climat d'incertitude propre à miner la confiance envers la loi, la justice et nos institutions⁵⁵ »

Ce rapport aura permis de mettre en lumière les nombreuses contradictions et paradoxes qui caractérisent le développement difficile de l'énergie solaire en France.

A l'heure de l'urgence climatique, cette énergie plébiscitée par les français et produite par des installations dont la taille raisonnable et l'impact limité favorisent l'intégration et l'acceptabilité, devrait en toute logique être déployée à un rythme très rapide : pourtant, il n'a jamais été si long et si complexe de faire aboutir ces projets.

Conçu pour encadrer de grands projets industriels avec un pilotage centralisé, le cadre réglementaire français n'a pas encore opéré la mue qui lui permettrait d'appréhender convenablement des projets solaires et d'accompagner efficacement leur développement, que la nation appelle pourtant de ses vœux au travers de lois et d'engagements toujours plus ambitieux.

Les attentes de la puissance publique envers l'énergie solaire n'ont pas été clarifiées. On voudrait qu'elle soit à la fois locale avec de petits projets à faible impact, et la plus compétitive possible en privilégiant les grandes fermes solaires. On voudrait qu'elle soit à la fois implantée sur des terrains déjà artificialisés, tout en mettant en garde contre les risques que cela comporte. On voudrait qu'elle puisse s'affranchir de tout mécanisme « subventionné », mais on veille en même temps à ce que son développement soit encadré par l'Etat à la fois sur les prix et les volumes (au travers des appels d'offres) et on met en garde contre une libéralisation excessive du secteur de l'énergie qui viendrait remettre en cause des acquis considérés comme intouchables.

L'allongement des délais, la complexité des procédures, la multiplicité des avis, le manque de transparence sur l'instruction des projets, les lourdeurs et l'inertie de notre millefeuille administratif et territorial, sont des constats partagés bien au-delà du domaine de l'énergie solaire. Ils entravent la prise d'initiative de nos entreprises, de nos collectivités, de nos associations, de nos concitoyens. Ils exercent un poids sur le dynamisme de nos territoires et sur l'attractivité de notre pays. Mais ils ne constituent pas pour autant une fatalité devant conduire à une résignation collective. Les quelques mesures présentées dans ce rapport illustrent ce qu'il est possible de faire pour inverser la tendance, sur l'exemple précis des projets de production d'énergie solaire. Des mesures similaires peuvent être imaginées et travaillées conjointement avec les pouvoirs publics, dans l'ensemble des autres secteurs confrontés à ces difficultés.

Si un constat unique devait être formulé à l'issue de ce travail, c'est celui d'une perte de confiance tout à fait préoccupante :

- Perte de confiance de l'administration centrale envers ses services déconcentrés (et réciproquement), la première édictant des règles supplémentaires par crainte de l'interprétation que les seconds pourraient avoir des règles existantes, les seconds étant confrontés à des injections contradictoires et

⁵⁵ Extrait de l'étude annuelle du Conseil d'Etat consacrée à la simplification et la qualité du droit (2016)

faisant de leur côté preuve de zèle ou d'hésitation selon leur propre conviction sur le bien-fondé de certaines priorités fixées à l'échelon national ;

- Perte de confiance des services instructeurs envers les opérateurs privés (et réciproquement), les premiers soupçonnant les seconds de vouloir systématiquement contourner les règles et appliquant en conséquence une interprétation toujours plus strictes de ces dernières, les seconds ayant tendance à percevoir toute réserve émise par les services comme guidée par une volonté d'entrave à leur projet y compris lorsque cette réserve est justifiée ;

La pierre angulaire indispensable à la concrétisation des différentes propositions de ce rapport, la condition préalable à la réussite de l'ambition largement partagée d'une atteinte des objectifs de la France en matière d'énergies renouvelables, c'est donc de restaurer la confiance.

Cela passe par un arrêt de l'inflation normative et une plus grande stabilité des règles existantes, la volonté de simplifier ne devant pas servir de prétexte à des changements permanents qui obscurcissent la lisibilité du cadre réglementaire. Cela passe aussi par une écoute plus grande de part et d'autre, afin de prendre en compte les contraintes et les attentes de chacune des parties prenantes : Etat, services déconcentrés, collectivités, promoteurs de projets... Cela passe enfin par une plus grande transparence dans la façon dont ces enjeux sont débattus et arbitrés. Bien que techniques et parfois arides, ils ne doivent pas pour autant être confinés dans les arcanes de ministères ou de commissions, mais doivent être discutés au grand jour dans le débat public. Tel était l'un des objectifs de ce rapport et de ce groupe de travail, dont les membres resteront mobilisés et disponibles pour poursuivre ces réflexions avec tous les décideurs de bonne volonté partageant notre aspiration pour un cadre plus simple, plus juste, plus efficace, au bénéfice de projets vertueux pour la collectivité et l'environnement.

LISTE DES AUTEURS ET CONTRIBUTEURS

Caroline Adua-Benarbia	Neoen
Aimé Boscq	Enerplan
Alexis Bossut	PwC
Hadrien Clément	Orion Solaire
Frédérique Cubilie	Générale du Solaire
Xavier Daval	KWS
Alexis de Deken	Photosol
Paul Elfassi	BCTG Avocats
Hélène Gelas	LPA CGR
Marion Giraud	Neoen
Guillaume d'Hérouville	Générale du Solaire
Antoine Huard	France Territoire Solaire
Anne-Sophie Hubert	TÉnergie
Sophie Jacquot	Photosol
Jean-Charles Lavigne Delville	Altergie
Marc-Etienne Mercadier	Eiffel
Anne-Lise Salome	Sun'R
Paul Thomas-Desessarts	CG Var
Arnaud Viel	Sun'R
Khilil Zariat	PwC

Les opinions et analyses exprimées dans le présent rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.

A PROPOS DE FRANCE TERRITOIRE SOLAIRE

France Territoire Solaire est un *think-tank* qui a pour objet social de :

- Produire des **propositions**, notamment de politiques publiques, permettant le développement de l'énergie solaire en France,
- Fournir régulièrement des **données chiffrées sur le secteur photovoltaïque** dans une recherche d'objectivité et de transparence dans l'étude des réponses fournies par l'énergie solaire aux défis contemporains.

France Territoire Solaire crée des liens entre la recherche, l'industrie, la politique et les citoyens :

- **Composé de personnes qualifiées et de compétences variées** : universitaires, chercheurs, experts, représentants de l'industrie, représentants d'associations....
- Participant aux **concertations avec la puissance publique**, aux **réflexions collectives avec les organisations professionnelles** du secteur ainsi qu'au **débat public** à travers des travaux de concert avec des organismes tant publics que privés tels des administrations, des collectivités locales, des syndicats, des organisations non gouvernementales (ONG), des entreprises privées ou toute autre association.

Les résultats des travaux menés par **France Territoire Solaire** sont diffusés dans un cercle restreint ou publiés, comme c'est le cas pour **l'Observatoire de l'Énergie Solaire photovoltaïque en France** (www.observatoire-Énergie-photovoltaïque.com) publié chaque trimestre depuis près de 10 ans.

ANNEXES ►

ANNEXE A

Estimation des coûts de développement

	5MWc	10MWc
Orination et qualification du site	120 000,00 €	220 000,00 €
Origination (apport d'affaire, prospection commerciale)	100 000,00 €	200 000,00 €
Qualification (incl. études préliminaires, coûts des projets sans suite)	20 000,00 €	20 000,00 €
Volet environnemental	48 500,00 €	64 500,00 €
Prediagnostic environnemental	1 500,00 €	2 000,00 €
Etude naturaliste	15 000,00 €	20 000,00 €
Etude incidence Natura 2000	4 000,00 €	4 000,00 €
Etude paysage	5 000,00 €	8 000,00 €
Etude d'impact	7 500,00 €	10 000,00 €
Etude hydraulique	3 500,00 €	3 500,00 €
Etude défrichement	2 000,00 €	2 000,00 €
Dossier de dérogation espèces protégées	10 000,00 €	15 000,00 €
Volet urbanisme	20 000,00 €	20 000,00 €
Mise en conformité urbanisme/participation carte communale	10 000,00 €	10 000,00 €
Dossier de Permis de construire	5 000,00 €	5 000,00 €
Frais d'instructions divers (Retouches EIE et plans suite aux compléments des services de l'Etat, réponse AE, EP, affichage huissier avis EP et avis PC)	5 000,00 €	5 000,00 €
Volet technique	10 000,00 €	13 000,00 €
Design	2 000,00 €	3 000,00 €
Pré étude raccordement (PRAC)	5 000,00 €	5 000,00 €
Etude topographique	3 000,00 €	5 000,00 €
Frais interne chef de projet permitting sol	40 000,00 €	40 000,00 €
à raison de 3 projets par an / chef de projets		
Coûts échoués sur autres projets	59 250,00 €	68 750,00 €
à raison d'un projet refusé sur 3		
FOURCHETTE HAUTE - TOTAL	297 750,00 €	426 250,00 €
	0,060 €/Wc	0,043 €/Wc
en % CAPEX	9,93%	8,53%
FOURCHETTE BASSE - TOTAL	268 250,00 €	391 750,00 €
	0,054 €/Wc	0,039 €/Wc
en % CAPEX	8,94%	7,84%

ANNEXE B

Exemples de projets

1

Cet exemple illustre la contradiction possible entre une volonté exprimée à l'échelon national (par exemple, orienter les centrales solaires sur les terrains artificialisés tels que les anciens CET ou anciens ISDND) et une interprétation différente à l'échelon départemental.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Ancien ISDND, CET classe II, en post-exploitation depuis 10 ans

Classement au titre du document d'urbanisme :

Sous zonage Ab, « agricole pour le photovoltaïque »

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 3, CETI obtenu

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Le site est suivi dans le cadre de la réglementation ICPE et réglementé par des arrêtés déterminant les conditions de post-exploitation de l'ISDND réhabilité. Des servitudes d'utilités publiques verrouillent toutes constructions sur le site.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Instruction non démarrée.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Au cours des négociations de maîtrise foncière et afin de prendre connaissance de l'historique industriel du site, un rendez-vous de présentation du projet a été organisé avec l'inspecteur de la DRIEE chargé du suivi des ISDND dans le cadre de la réglementation ICPE. Celui-ci s'est oralement catégoriquement opposé à tout type de projet solaire sur des ISDND, qualifié « d'hérésie », en raison notamment des risques d'incendies inhérents aux ISDND. Ce projet ne fait pas exception à cette opposition de principe. Or l'avis de l'inspection ICPE est déterminant à la fois pour l'obtention de l'autorisation d'urbanisme (adaptation des servitudes d'utilité publique) ainsi que dans la modification des prescriptions de post-exploitation régissant l'ICPE.

2

Cet exemple illustre la difficulté de réalisation d'un projet solaire dans un contexte de Loi Montagne, y compris dans un cas où une révision simplifiée du PLU avait préalablement acté la possibilité d'une discontinuité d'urbanisme pour des centrales solaires spécifiquement, à titre dérogatoire.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Friche agricole/naturelle

Classement au titre du document d'urbanisme :

Nph (« zone naturelle dédiée à des projets de centrales solaires photovoltaïques »)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 2

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Site du projet sur le territoire d'une commune assujettie à la Loi Montagne

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	28/05/2015	
Obtention de complétude	MDIPC avec pièces manquantes : 04/11/2015	
Obtention de l'avis de l'AE	22/03/2016	
Désignation du commissaire enquêteur	10/09/2016	
Début de l'enquête publique	04/11/2016	
Décision (obtention / refus)	02/02/2017	Motif principal : le dossier de révision simplifiée du PLU en 2013 (approuvé le 11/06/2013), permettant d'instaurer un zonage Nph pour le projet, ne contient pas d'étude de discontinuité permettant de déroger aux dispositions de la Loi Montagne.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Le projet est retoqué à cause d'une procédure antérieure (révision simplifiée du PLU en 2013) jugée aujourd'hui non conforme, mais qui a pourtant été validée à l'époque par les services de l'Etat.

L'étude de discontinuité demandée ne peut être fournie à l'occasion du dépôt d'une demande de Permis de Construire, elle doit impérativement être intégrée dans le cadre des documents d'urbanisme. Nous n'avons donc pas pu y remédier, il n'y a pas d'autre choix que d'attendre que la commune procède à une nouvelle révision de son PLU.

Cet exemple illustre les multiples difficultés pouvant faire obstacle à un projet : CNPN, non renouvellement d'autorisation de défrichement, Loi sur l'Eau, etc.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Friche naturelle

Classement au titre du document d'urbanisme :

NDer (Zone naturelle du POS, autorisant explicitement la création d'une centrale photovoltaïque)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 2 de l'AO CRE 4.1 => projet lauréat

Autre réglementation ou contrainte particulière :

La DREAL a demandé le dépôt d'une demande de dérogation de destruction d'espèces protégées (article L 411-2 du code de l'Environnement)

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

- 04/11/2011 : Autorisation de défrichement sur parcelles privées
- 09/11/2012 : Courrier DREAL imposant de réaliser un dossier CNPN
- 26/12/2012 : Accord PC => prorogé jusqu'au 26/12/2018, et prorogeable jusqu'au 26/12/2022.
- 2012-2016 : Projet non lauréat des AO CRE successifs. Nombreux échanges avec la DREAL concernant le dossier CNPN, avec des exigences croissantes conduisant à plusieurs aller-retours avec le bureau d'études environnement mandaté.
- 04/11/2016 : Expiration de l'autorisation de défrichement => travaux non entrepris, et impossible de proroger une telle autorisation.
- 31/01/2017 : Notification de la DREAL attestant de la non-nécessité de fournir une étude d'impact pour la nouvelle demande de défrichement.
- 07/02/2017 : Dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation de défrichement
- 30/05/2017 : Notification de la nécessité de déposer un dossier de déclaration Loi sur l'Eau.
- 27/11/2017 : Dépôt du dossier de déclaration Loi sur l'Eau
- 16/01/2018 : Récépissé de déclaration du dossier de déclaration Loi sur l'Eau.
- 16/02/2018 : Arrêté de refus déclaration Loi sur l'Eau => projet soumis à Autorisation Loi sur l'Eau => Autorisation Environnementale unique pour l'ensemble des 3 dossiers en cours (Loi sur l'eau, défrichement, et CNPN) => au moins 10 mois.
- 20/02/2018 : Ré examen de la DDT donnant droit à la prorogation du PC jusqu'au 26/12/2018, annulant ses courriers du 11/10/2017 et 16/01/2018 qui faisaient état d'une analyse erronée du dossier quant aux délais de validité du PC.
- 27/02/2018 : Dépôt officiel dossier CNPN
- 12/03/2018 : Arrêté de refus de la demande d'autorisation de défrichement. Alors même qu'elle avait pu être accordée en 2011...
- 14/03/2018 : Recours gracieux envoyé à la DDT au sujet du refus de l'autorisation de défrichement.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

1. Pourquoi un simple renouvellement de la demande d'autorisation de défrichement est-il un élément déclencheur pour ré-instruire l'intégralité du projet au titre de la Loi sur l'Eau ? Tout en sachant que l'instruction du PC en 2012 n'avait pas nécessité de déclaration ou autorisation au titre de la Loi sur l'Eau, et que la DREAL exempte de fournir une étude d'impact pour la demande de défrichement.
2. Comment une autorisation de défrichement décidée en 2011 peut-elle être refusée en 2018, alors même que le projet n'a pas évolué (même site d'implantation, même surface, mêmes travaux...) ?
3. Confusion des services de la DDT, qui a dans un premier temps prononcé à tort la caducité du Permis de Construire... Malgré trois courriers contestataires de notre part, il a fallu plus de 4 mois pour que la DDT revoie son jugement.

4

Cet exemple illustre les difficultés et ralentissements qui ont résulté de l'avis du Conseil d'Etat du 06/12/2017 retirant la compétence d'autorité environnementale au Préfet de Région.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Ancienne carrière

Classement au titre du document d'urbanisme :

Zone non constructible de la carte communale (RNU compatible avec le projet)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Dossier CNPN à réaliser, suite à premier avis de la DREAL

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	17/11/2016	
Obtention de complétude	05/01/2017	
Obtention de l'avis de l'AE	05/12/2017	1. Pourquoi un délai aussi long entre la complétude du dossier et la publication du 1^{er} avis de l'AE ? 2. Cela ne constitue pas un avis définitif de l'AE, suite à la décision du Conseil d'Etat du 06/12/2017 retirant la compétence d'autorité environnementale au Préfet de Région. 3. Le projet doit donc faire l'objet d'un nouvel avis de l'AE, représentée par la MR Ae. Nous sommes toujours dans l'attente de ce retour...Rien n'a bougé depuis le 05/12/2017....
Désignation du commissaire enquêteur		Attente de l'avis de l'AE...

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

1. L'instruction du Permis de Construire est très opaque et laborieuse en termes de délais... A cela vient s'ajouter la décision du Conseil d'Etat du 06/12/2017 relatif à l'AE, face à laquelle les services de l'Etat se sont trouvés pris de court. Il leur aura fallu quasiment 6 mois pour déterminer la marche à suivre, à savoir saisir la nouvelle AE pour avoir un nouvel avis...

2. La DREAL impose la réalisation d'un dossier CNPN (présence de la Sabline des Chaumes sur le terrain), alors même que le terrain est assimilé à un site dégradé au titre du cahier des charges de l'AO CRE 4.

Cet exemple illustre les difficultés de mener à bien un projet dans une commune assujettie à la Loi Littoral, y compris un projet situé sur un site très dégradé et éloigné (environ 3km) de la bande du littoral.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Ancienne décharge sauvage, contigüe à un ancien forage pétrolier d'exploration

Classement au titre du document d'urbanisme :

Zone Nf du PLU, autorisation les travaux relatifs au forage pétrolier. Zone elle-même enclavée dans une zone AU du PLU.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Projet situé sur le territoire d'une commune assujettie à la Loi littoral.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Pas de demande de Permis de Construire déposée, suite à l'avis défavorable recueilli auprès de la DDTM.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Le projet s'inscrit sur un terrain qui a servi de dépôt sauvage de déchets inertes (gravats, terres, végétaux, carcasses) et de base pour un forage pétrolier. Dans la mesure où ce terrain est situé en entrée de ville (côté opposé au littoral, à environ 3km de la bande des 100m), la commune souhaite soigner son image en concrétisant un projet intelligent de réhabilitation (qui rentre pleinement dans le cadre de l'AO CRE 4), tout en assurant une sécurisation du terrain, garantissant ainsi un arrêt du dépôt sauvage d'ordures.

Hélas, le terrain s'avère légèrement isolé de l'urbanisation existante, et les dispositions de la Loi Littoral s'appliquent sur tout le territoire de la commune : il y a interdiction de construire en discontinuité de l'urbanisation existante. Aucune dérogation n'est possible : la DDTM a fait savoir son veto au projet.

En conclusion : cette opération de réhabilitation et sécurisation d'un site artificialisé est impossible. Le terrain doit être laissé dans son état actuel.

Cet exemple illustre d'une part les difficultés résultant de l'auto-saisine de certaines commissions (ici, la CDPENAF) dans des conditions peu transparentes, et d'autres parts les délais supplémentaires découlant de l'entrée en vigueur d'un nouveau décret en cours d'instruction (décret n°2016-1190 du 31 août 2016).

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Le terrain regroupe deux parcelles distinctes :

Parcelle 1 :

- Depuis environ 2005 : terrain vague, sans usage
- Environ 1985-2005 : Le propriétaire y a stocké des matériaux de construction, des gravats, de la ferraille etc.
- Avant 1985 : culture
- Fin 19e siècle : minerai de fer

- Parcelle 2 :

- Depuis août 2016 : sans usage
- Avant : culture de blé
- Fin 19e siècle : minerai de fer

Classement au titre du document d'urbanisme :

A urbaniser (« AU »), soumis aux servitudes pyrotechniques du PPRT des usines voisines

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière :

1- Site soumis à un PPRT

Le PPRT rend impossible tout projet induisant une présence humaine (excepté pour interventions ponctuelles). Le terrain, classé « A urbaniser », ne peut donc accueillir aucun projet d'habitation, de bureau, de site industriel etc.

Le PPRT mentionne explicitement la possibilité d'installer une centrale solaire, sous réserve de respecter les règles du PPRT.

2 – Auto-saisie de la CDPNAF

Nous avons été informés que la CDPNAF s'était autosaisie sur le dossier, lors d'un échange téléphonique avec la DDT afin de s'informer sur les raisons de la longueur de l'instruction du dossier. Nous avons exprimé à plusieurs reprises notre volonté de venir présenter le dossier devant la commission, ce qui nous a été refusé. Nous n'avons pas non plus pu obtenir d'information sur les membres de la commission, de sorte que nous n'avons pu avoir aucun contact direct avec la CDPNAF elle-même. La date de passage de notre dossier en commission a ensuite été repoussée de mois en mois. Nous avons dû appeler la DDT à de nombreuses reprises afin d'obtenir de maigres informations, le déroulement de la procédure a été globalement très opaque.

3 – Obligation de réaliser une étude de compensation collective agricole

Nous avons été informés 8 mois après la complétude de notre demande de PC de la nécessité de réaliser une « étude préalable à la compensation agricole », imposée par le décret n°2016-1190 du 31 août 2016 (entrant en vigueur le 1^{er} décembre 2016).

Ce décret est applicable aux projets pour lesquels l'étude d'impact prévue à l'article L. 122-1 du code de l'environnement a été transmise à l'autorité compétente à compter du 1^{er} décembre 2016. Ayant obtenu sa complétude le 14/12/2016, notre dossier est l'un des premiers à avoir dû produire cette étude. Nous avons constaté que le décret est entré en vigueur sans que les services instructeurs n'aient eu le temps de s'y préparer. Nous avons donc dû attendre de longs mois et émettre de nombreuses relances avant de pouvoir commencer à obtenir quelques réponses à nos questions.

La mise en œuvre de cette obligation a considérablement impacté la procédure de notre permis de construire, puisque la CDPENAF a souhaité dans un premier temps attendre que nous ayons produit l'étude avant d'émettre un avis sur notre permis de construire. Or nous ne pouvions pas réaliser l'étude car la doctrine du département sur le sujet n'était pas établie, nous n'avions donc aucune instruction, notamment sur le périmètre géographique à prendre en compte, ni sur la méthode de valorisation de l'impact. Nous avons sollicité dès août 2017 le SEADR afin d'organiser une réunion nous permettant de commencer à réaliser l'étude. Nous avons finalement été reçus par le SEADR fin janvier 2018, soit 6 mois après notre première sollicitation !

Finalement, après plusieurs mois, il nous a été indiqué que l'avis de la CDPNAF sur le permis de construire d'une part, et sur l'étude préalable à la compensation agricole d'autre part, n'étaient pas corrélée, l'une relevant du code de l'urbanisme, l'autre du code rural. La CDPENAF a donc exprimé en novembre 2017 un avis qu'elle aurait pu tout aussi bien émettre dès réception de notre dossier de permis de construire (dont la complétude a eu lieu en décembre 2016).

A noter que nous n'aurions sans doute pas été soumis à cette obligation si n'avions pas subi une demande abusive de complétude (voir ci-dessous, commentaires dans le calendrier de l'instruction), puisque notre dossier de PC était en réalité complet le 27 octobre 2016, avant l'entrée en vigueur du décret n°2016-1190.

Par ailleurs, outre les longueurs induites par cette obligation, d'après les instructions qui nous sont actuellement communiquées par le SEADR, la compensation dont nous serions redevables est de 162 k€ pour 12 hectares, soit 14 k€/ha.

La somme et la procédure semblent disproportionnées pour un terrain enclavé entre une zone d'activité, une réserve naturelle et deux usines d'armement, soumis à un PPRT y interdisant la présence humaine régulière, dont l'exploitation agricole a cessé depuis 2 ans, et classé en zone AU dans le PLU depuis des années !

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	Dépôt	
Demande de complétude	Dépôt + 3 semaines	Il nous a été demandé, sans justification, de fournir 20 exemplaires papier de l'intégralité de notre demande, et un exemplaire sur support numérique. Nous avons dû négocier cette exigence à la baisse afin de remettre « seulement » 10 exemplaires papier accompagnés de 10 copies sur clés USB.
Obtention de complétude	Dépôt + 1,5 mois	
Obtention de l'avis de l'AE	Complétude + 8 mois	
Passage en CDPENAF	Complétude + 12 mois	Comme décrit plus haut, ce passage en CDPNAF a été inutilement repoussé dans le temps, en raison d'une confusion entre l'instruction du PC et l'obligation de réalisation d'une étude de compensation agricole.
Désignation du commissaire enquêteur	Complétude + 17 mois	
Début de l'enquête publique	Complétude + 18 mois	Enquête publique en cours

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

L'enquête publique du dossier est actuellement en cours, 18 mois après le dépôt du dossier en Mairie.

Un tel délai d'instruction paraît disproportionné pour un terrain classé « AU », et pleinement conforme aux priorités affichées par le ministère. En effet, le terrain est un « Cas 3 », soumis à un PPRT en limitant grandement les possibilités de valorisation pour le territoire mais autorisant explicitement l'implantation d'une centrale solaire, et il ne présente pas de conflit d'usage.

Il est regrettable que des procédures annexes et clairement exagérées au regard des enjeux du projet puissent aujourd'hui mettre en péril la réalisation de ce projet, dont tout laisse à penser qu'il s'agit d'un « cas idéal », contredisant ainsi la volonté exprimée à l'échelon national de privilégier les sites tel que celui-ci.

Ce projet illustre la tendance grandissante à une saisine systématique du CNPN par les DREAL. Il constitue également un cas d'école des difficultés à justifier de l'éligibilité d'un site au « cas 3 » de l'appel d'offres CRE lorsque l'exploitation du site (comme carrière, en l'occurrence) remonte à une période ancienne ou bien était menée sans les autorisations requises (ce qui n'est malheureusement pas un cas isolé).

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Ancienne carrière

Classement au titre du document d'urbanisme :

RNU

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 3 de l'AO CRE – AP de fin d'exploitation de carrière pour 4 hectares sur les 12 concernés

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Dossier CNPN

CALENDRIER

- Début des relevés faune/flore : Avril 2018
- Etude d'impact en finalisation : Mars 2019
- Projet en phase de concertation
- Rencontre DDT / DREAL ICPE / DREAL biodiversité le 31/01/2019

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

1. Plusieurs espèces protégées ont été repérées de manière localisée sur le site d'étude lors des relevés faune/flore
 - 1 fleur protégée : évitement large et total
 - Chiroptères avec enjeux faibles ; plantation d'une haie prévue
 - 3 espèces d'oiseau, dont une espèce à enjeu particulièrement fort : évitement large des zones de nidification/reproduction ; sécurisation de foncier compensatoire pour rétablir des zones de chasse ; replantation de haies arborées pour garder des zones de nourriture sur le site et autres mesures

Les mesures proposées ont été considérées comme satisfaisantes par la DREAL biodiversité. Pourtant, cette dernière considère la saisine du CNPN comme indispensable en raison de la seule présence d'espèces protégées. Selon la DREAL biodiversité, l'objectif est de « sécuriser juridiquement » le projet grâce à l'avis du CNPN.

- ➔ On a donc affaire à une **systématisation** du dossier de dérogation CNPN, qui ne devient plus dérogatoire mais automatique, et ce, malgré la présence des nombreuses mesures ERC (Eviter Réduire Compenser) jugées de surcroît satisfaisantes par la DREAL biodiversité.
2. Il manque des arrêtés préfectoraux de fin d'exploitation sur certaines parcelles de la carrière qui ont été exploitées sans permission dans le passé. Ces parcelles, qui ont été exploitées de manière évidente, ne sont donc pas considérées comme telles d'un point de vue administratif. Cela rend l'obtention d'un CETI impossible, bien que le terrain soit incontestablement dégradé...

Cet exemple illustre le cas d'un projet pouvant sauvegarder de la biodiversité menacée d'extinction dans une zone humide en cours d'assèchement. La mise en place des panneaux solaires permettrait, lors du chantier, de débroussailler pour rouvrir la zone. Cette initiative est fortement soutenue par l'ensemble des pouvoirs publics locaux. Le seul facteur bloquant est le critère « zone humide » de l'AO CRE, rendant ce projet irréalisable.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Friche naturelle (terrain privé, cultivé il y a plus de 20 ans, en train de s'enfricher et de se refermer), à l'intérieure d'une zone NATURA 2000 (en bordure de cette zone très vaste)

Classement au titre du document d'urbanisme :

PLU zone N – Mise en compatibilité de l'urbanisme en cours pour avoir une zone Npv

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Présence de zones humides sur environ la moitié du site :

- Eligibilité Cas 2 pour une partie du terrain
- Non éligible AO CRE pour le reste (10 MWc)

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Autorisation environnementale unique (loi sur l'eau)

CALENDRIER

- Début des relevés faune/flore : Avril 2018
- Etude d'impact en finalisation : Avril 2019
- Projet très porté par la commune et la communauté de communes
- DREAL, DDT urbanisme, DDT police des eaux rencontrés à plusieurs reprises entre Juin et Septembre 2018

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Après les passages sur site des écologues, il a été remarqué que le terrain de 40 hectares est en train de s'enfricher, certaines zones humides sont déjà en très mauvais état et les milieux ouverts se referment. D'ici quelques mois/années il y aura une grosse perte de biodiversité si rien n'est fait. L'enjeu principal des zones humides concerne en effet la biodiversité (peu d'importance concernant les bassins versants, rétentions d'eau, etc.)

Cette analyse a été présentée à la DREAL biodiversité puis la DDT (police des eaux) qui confirment que le projet PV peut être une réelle opportunité de préserver et restaurer de la biodiversité sous réserve d'éviter certaines zones et d'assurer un plan de gestion.

Ces contraintes sont prises en compte par le bureau d'études et le porteur du projet avec environ 10 hectares complètement évités, et un plan de gestion très précis pour entretenir la zone.

Ce projet apparaît donc une opportunité qui apporte de la plus-value pour la biodiversité. Cependant le projet pourrait ne pas voir le jour en raison de la contrainte supplémentaire qui rend le projet inéligible à l'appel d'offres de la CRE (zone humide).

Cet exemple illustre la problématique de l'obligation non écrite d'avoir obtenu la dérogation pour destruction d'habitats et/ou d'espèces protégées avant dépôt de la demande d'autorisation de défrichement, et d'autre part les délais d'instruction des demandes de dérogation pour destruction d'habitats et/ou d'espèces protégées.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Le site retenu est implanté sur des parcelles à vocation sylvicole (sylviculture du Pin maritime), mais celles-ci ont été fortement sinistrées lors de la tempête de janvier 2009 et ont fait l'objet de coupes rases.

La commune est propriétaire des terrains. Elle a décidé d'affecter ces terrains à la production d'énergie renouvelable en rendant son document d'urbanisme compatible sur cette zone. Il reste néanmoins une surface de 412 ha dédiés à la sylviculture sur la commune

Classement au titre du document d'urbanisme :

Le site est concerné par le zonage AUep « réservé aux constructions et installations nécessaires à l'exploitation d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire installée sur le sol ».

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 1

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Une demande de dérogation CNPN pour destruction, altération ou dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'animaux d'espèces animales protégées ainsi que pour la capture et la destruction de spécimens d'espèces animales protégées a été transmise à la DREAL en janvier 2019.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	Janvier 2018	
Obtention de complétude de la demande d'autorisation de défrichement	2.5 mois	
Obtention de l'avis de l'AE	3 mois	
Désignation du commissaire enquêteur	5 mois	
Début de l'enquête publique	7.5 mois	
Décision (obtention / refus))	Refus AD : 10 mois Refus PC : 10.5 mois	Refus de la demande d'autorisation de défrichement au titre du respect par le pétitionnaire de la réglementation relative aux espèces protégées et considérant qu'au jour du refus le pétitionnaire n'a pas obtenu de dérogation pour destruction d'espèces protégées et/ou de leurs habitats. Refus du permis de construire suite au refus de l'autorisation de défrichement.
Dépôt du dossier CNPN	Janvier 2019	A fin avril 2019, aucune communication de la part de la DREAL pour une date d'instruction du dossier.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Suite au refus de l'autorisation de défrichement, nous avons souhaité échanger avec la DDTM pour ajuster au mieux la nouvelle demande d'autorisation. Nous avons essuyé un refus de leur part. Nous sommes donc dans l'obligation d'amputer une part importante du projet pour nous assurer une instruction favorable compte tenu de ce refus de concertation.

De plus la DDTM nous informe de la nécessité d'obtenir une dérogation à l'interdiction de destruction d'habitat d'espèce protégée avant le dépôt de la demande de défrichement. La DREAL n'étant pas en mesure de nous donner un planning de traitement de notre dossier CNPN, nous n'avons donc aucune visibilité sur l'obtention de l'autorisation de défrichement et du permis de construire.

Cet exemple illustre la problématique de refus d'éligibilité de terrains à l'Appel d'Offres CRE 4 dans les 3 cas prévus au cahier des charges. La nature dégradée des terrains n'est pas reconnue malgré les pièces justificatives fournies. Les terrains sont en zone naturelle mais soumis à autorisation de défrichement. Le POS de la commune est devenu caduque dans l'attente de l'approbation de son PLU, celle-ci est donc sous le Règlement National de l'Urbanisme.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Les terrains concernés sont occupés par de la garrigue représentant une forêt peu productive. Ils sont également situés sur une partie des emprises d'une ancienne exploitation minière de phosphate dont le réseau de puits et galeries est très vaste. Ces emprises foncières appartiennent à la commune qui a initié le projet.

Classement au titre du document d'urbanisme :

L'urbanisme de la commune est régi par le RNU (Règlement National de l'Urbanisme). Le Permis de Construire a été délivré dans ce cadre en juin 2018.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 3 demandé au titre d'une friche industrielle (lettre communale et fiche BASIAS fournies). L'exploitation de la mine étant trop ancienne, l'arrêté préfectoral d'exploitation ou de fin d'exploitation n'est pas disponible auprès des services de l'Etat. Le CETI a été refusé à 2 reprises.

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Loi sur l'eau : Le projet est soumis à déclaration au titre de la loi sur l'eau et a obtenu un arrêté préfectoral de non-opposition en mars 2018.

Défrichement : Le projet est soumis à autorisation de défrichement qui a été obtenue en juin 2016.

Le projet n'est pas concerné par des espèces à enjeu et n'est donc pas soumis à dérogation auprès du CNPN.

Le projet n'est pas concerné par des enjeux agricoles bien que des activités agricoles de pâturage ovin et d'apiculture soient prévues.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

La problématique rencontrée ne concerne pas les instructions des dossiers d'autorisation qui ont tous été obtenus. Elle concerne plutôt l'inéligibilité des terrains selon le cahier des charges de l'Appel d'Offres CRE 4 :

La commune est en RNU : cas 1 impossible

Les terrains sont en zone naturelle disposant d'une autorisation de défrichement : cas 2 impossible

Le site est implanté au droit d'une ancienne mine dont les justificatifs ne sont pas suffisants selon la DREAL au regard des critères de l'AO CRE.

Le projet est soutenu par les élus locaux ainsi que la Préfecture qui a contribué à délivrer l'autorisation d'urbanisme dans la perspective de candidater en AO CRE, et notamment pour la valorisation d'un terrain dégradé et sa mise en sécurité (plusieurs puits présents).

SITE D’IMPLANTATION

Nature du terrain : Terrain forestier fortement impacté par la tempête Klaus de 2009 – non replanté depuis

Classement au titre du document d’urbanisme : zone 1AUV (dédiée au PV)

Classement au titre de l’AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : cas 1

Autre réglementation ou contrainte particulière : défrichement, saisie du CNPN

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Les délais d’instruction de cette demande de Permis de Construire n’ont pas été plus longs que d’ordinaire. L’autorisation a néanmoins failli être refusée car la DDTM considérait qu’elle ne pouvait pas délivrer l’autorisation de défrichement avant la délivrance de la dérogation CNPN, alors que ces 2 procédures sont censées être distinctes. Nous leur avons expliqué que nous ne pouvions paralléliser les demandes car le montage d’un dossier CNPN correct ne peut être bouclé qu’après finalisation de l’étude d’impact (puisque’il s’agit de compenser les impacts résiduels du projet). Le soutien local des collectivités impliquées a permis de débloquer la situation.

L’autorisation de défrichement précisait que la délivrance d’une dérogation CNPN était un prérequis pour lancer les opérations de défrichement. Aussi, suite à l’obtention du Permis de Construire, nous avons continué à échanger avec la DREAL pour la réalisation du dossier CNPN : un premier dossier complet (après échanges préalables) a été déposé en novembre 2017, et a fait l’objet de demandes complémentaires, auxquelles nous avons répondu par une note janvier 2018. Après 2 mois sans nouvelles de la DREAL, nous avons fini par avoir l’inspectrice, qui nous a signalé qu’elle souhaitait que nous reprenions intégralement le rapport. Cette seconde version complète a été envoyée en avril 2018 à la DREAL. Durant les mois de juin à novembre, nous avons essayé de joindre sans succès la DREAL pour connaître l’avancement de l’instruction du dossier.

En novembre, nous avons fini par comprendre que la DREAL n’avait pas fini d’écrire son rapport car elle attendait des éléments de notre part, sur des sujets sans aucun lien avec les considérations de préservation de la biodiversité : en effet, les parcelles proposées pour la compensation ne sont pas soumises au régime forestier (i.e. non gérées par l’ONF mais par la collectivité directement), or un bras de fer est en cours entre les communes « non soumises » et l’Etat car un flou juridique règne au sujet de l’obligation de soumission des forêts communales (un recours en Conseil d’Etat était en cours d’instruction à cette époque). Nous avons expliqué que ce sujet était de la compétence du préfet de département, qui signerait la dérogation après instruction par le comité national, et que nous souhaitons que l’instruction avance (plusieurs tranches du projet étaient déjà lauréates de l’AO CRE). Nous avons donc renvoyé 2 exemplaires papiers comme demandé par la DREAL fin novembre 2018, dans l’optique d’un envoi au CNPN qu’on nous a annoncé pour décembre.

Toujours sans nouvelles du dossier en mars 2019 (malgré plusieurs relances), nous avons finalement appris que le dossier CNPN était passé à la préfecture du département car la DREAL ne souhaitait pas prendre la responsabilité de saisir le CNPN sans que la question du statut forestier des terrains de compensation soit réglée directement par le préfet. Un an et demi après sa soumission initiale, le dossier CNPN n’est toujours pas arrivé en commission nationale pour démarrer son instruction. Nous militons toujours, aux côtés de la collectivité, pour que cette problématique politique de soumission forestière, ne bloque pas l’instruction du dossier CNPN et que celui-ci soit apprécié dans sa dimension « biodiversité » par la commission nationale. Dans tous les cas, c’est au préfet de département de prendre la décision de signer la dérogation, il est donc regrettable que toute la procédure soit bloquée pour des raisons politiques sans lien avec le sujet de la biodiversité.

Cet exemple illustre la problématique soulevée par un SCOT bloquant toute implantation de centrale photovoltaïque au sol sur les terrains n'étant pas « totalement ou partiellement imperméabilisés n'ayant plus de vocation agricole »

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain : Friche agricole appartenant à un propriétaire privé. Un projet de carrière sur le terrain a été abandonné il y a quelques années suite à l'opposition de la population.

Classement au titre du document d'urbanisme : AULc (loisirs / carrières)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 1

Autre réglementation ou contrainte particulière : le projet nécessite la mise en compatibilité du PLU. La procédure a été amorcée par la commune mais c'est lors de cette démarche que la DDT a informé la mairie que le SCOT ne permettrait pas d'autoriser la construction d'une centrale photovoltaïque sur ladite friche. Le projet a donc du être stoppé pour le moment.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Dossier pas encore déposé en mairie.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

L'objectif 12-2 du document d'orientation et d'objectifs du SCOT, intitulé « Promouvoir les énergies renouvelables » indique que « *les documents d'urbanisme doivent favoriser la production d'énergie solaire : Les centrales photovoltaïques au sol sont autorisées, dans la mesure où elles sont installées dans des espaces de friches totalement ou partiellement imperméabilisés n'ayant plus de vocation agricole* ».

Plus loin, il indique même que « *les dispositions du règlement des PLU qui feraient obstacle à l'objectif de performance énergétique peuvent alors être "paralysées"* ».

L'objectif de ce SCOT semble donc de faciliter l'implantation de centrales au sol mais la formulation actuelle restreint finalement les possibilités pour de tels projets.

Cette formulation semble découler d'une interprétation de la doctrine régionale de 2010 qui indique que « *la priorité doit dès lors être accordée aux projets implantés sur des sites artificialisés* ». Cette doctrine considérerait notamment qu'au vu des objectifs limités fixés par le gouvernement lors du Grenelle de l'Environnement, la surface foncière à mobiliser serait limitée. Ces objectifs ont depuis été revus à la hausse et tout indique par ailleurs qu'en l'état, la région ne devrait même pas atteindre l'objectif initial de 650MW raccordés en 2020.

Cet exemple illustre la problématique d'éligibilité aux appels d'offres (CRE 4 ou CRE PV EOL) de projets faisant pourtant l'objet d'un fort consensus local et situés sur des terrains reconnus par tous comme impropres à toute autre activité car ayant fait l'objet d'une pollution.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Ce projet de centrale solaire au sol se situe sur un site de stockage de déchets.

Le Projet est situé sur deux zones :

- une première, au Nord, sur les dômes de déchets ;
- une seconde, au Sud, sur des terrains agricoles pollués par des débordements de lixiviat dans les années 1990.

Les terrains de cette zone Sud ont notamment fait l'objet, en 2004, d'une requête en référé-provision au Tribunal Administratif des anciens propriétaires de ces terrains contre le Syndicat des Déchets, qui s'est ensuite vu contraint de racheter ces terrains à leurs anciens propriétaires.

L'impact des débordements de lixiviat sur les eaux souterraines est encore perceptible aujourd'hui. Une étude hydrogéologique, menée fin 2016 à l'initiative du syndicat des Déchets, est venue confirmer la contamination de la zone Sud. Le rapport révèle en effet la présence d'« *une eau du tertiaire contaminée. Forte contamination organique (COT1, DCO2). Fer, aluminium et manganèse totaux en excès* » et constate une hausse du COT depuis 2009 nécessitant une surveillance particulière.

Lors de l'instruction du permis de construire, le Projet a d'ailleurs reçu un avis favorable à l'unanimité de la CDPENAF (Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles, et forestiers) : « *Considérant, en effet, que les terres concernées s'avèrent dégradées du fait de l'ancienne exploitation, sur site, d'un centre d'enfouissement des déchets et de ses conséquences sur le secteur ; que de fait, ces terres ont perdu leur potentiel agricole.* »

Classement au titre du document d'urbanisme :

Pas de document d'urbanisme sur la commune. Aucun PLU ou PLU intercommunal n'est prévu avant plusieurs années.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

La commune étant soumise au RNU, le Projet ne peut pas être éligible au titre du cas 1 ni au titre du cas 2. Il s'agit donc de justifier la nature dégradée du terrain d'implantation (cas 3).

- Zone Nord : La zone Nord est éligible au titre du cas 3 en tant qu'Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND) puisque les parcelles de cette zone sont mentionnées dans l'Arrêté Préfectoral d'Exploitation.
- Zone Sud : L'Arrêté Préfectoral d'Exploitation du site de stockage de déchets ne mentionne pas les parcelles de la zone Sud. De plus, le site de stockage de déchets ne dispose pas d'Arrêté Préfectoral Post-Exploitation. Cette zone Sud ne peut donc pas être éligible à l'Appel d'Offres « CRE 4 » en tant qu'installation de Stockage de Déchets Non Dangereux (ISDND). Les demandes de CETI de cette zone Sud ont donc été refusées par la DREAL à plusieurs reprises.

Dans ce contexte, et en vue de l'obtention d'un certificat d'éligibilité pour l'ensemble du Projet, le syndicat de déchets a fait la demande de création d'une fiche BASOL pour la zone Sud, permettant d'attester que ce terrain

est pollué ou potentiellement pollué, ce qui a été refusé par la DREAL. Aucun document ne permet donc l'éligibilité, au titre du cas 3, de cette zone Sud, la rendant ainsi non éligible à tout appel d'offre.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	D	
Obtention de complétude	1	
Obtention de l'avis de l'AE	5	
Désignation du commissaire enquêteur	6	
Début de l'enquête publique	8	
Décision (obtention / refus))	11	CDNPS avant obtention

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Ce projet fait l'objet d'un fort consensus local, avec notamment :

- Soutien des élus
- Avis favorable de la CDPENAF dans le cadre de l'instruction du PC
- Avis favorable de la CDNPS dans le cadre de l'instruction du PC
- Avis favorable du Commissaire Enquêteur
- Absence de recours sur le permis de construire obtenu

Le fait de ne pas pouvoir le concrétiser pour une raison simplement liée à l'interprétation des critères d'éligibilité de l'AO CRE par la DREAL, est donc de nature à susciter l'incompréhension localement.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain : Il s'agit d'un terrain de nature forestière type pins en exploitation

Classement au titre du document d'urbanisme : Actuellement en zone N

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 1 avec intégration du projet au PLUi en zone AU_{pv}

Autre réglementation ou contrainte particulière : Mise en compatibilité du PLU

Lors de l'élaboration des PLUi, les communes gèlent très tôt leur document d'urbanisme et empêchent donc toute modification de celui-ci. Or, la mise en place du PLUi est un document pouvant prendre plus de 4 ans.

Dans notre cas, la communauté de communes commence seulement son PADD, document nécessaire pour ensuite définir le PLUi. Les délais pour arriver à rendre compatible le projet avec le document d'urbanisme sont donc très longs. Le planning prévisionnel de dépôt PC est décalé de 12 à 18 mois.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Il est possible dans certains cas de déposer la demande de permis de construire à l'arrêté du PLU/PLUi sans attendre son approbation. Dans le cas où le PLUi commence seulement, il serait intéressant de pouvoir lancer l'instruction du permis de construire à la suite d'un document officiel fourni par l'autorité compétente qui attesterait de la prise en compte du projet et de sa réalisation dans le futur PLU/PLUi

Cet exemple illustre la difficulté de lancer l'instruction du permis de construire notamment à cause du défrichement (en raison du classement de la zone en espaces boisés classés et de la soumission du projet à dérogation CNPN)

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain : le terrain est une ancienne décharge publique qui n'est plus exploitée depuis les années 1990. La réhabilitation par la mairie n'a pas été effectuée et il n'y a pas eu de cessation d'activité officiel → le projet est une réhabilitation qui permet à la commune de financer la réhabilitation d'un site dégradé

Classement au titre du document d'urbanisme : Zone N en train de passer en Nenr dans le cadre de l'instruction du PLUi (approbation fin 2019)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière :

- Saisie du CNPN

Malgré le fait que le projet soit sur une ancienne décharge et que la majorité du terrain est aujourd'hui recouvert de ronces. Le projet impacte l'équivalent de 14m2 de Lotier hispide qui est une espèce florale protégée. La DREAL nous indique que nous sommes soumis à une dérogation CNPN.

Toutefois, étant donné que la réhabilitation n'a pas été effectuée par la commune, les services instructeurs considéreront que lancer le dossier CNPN aujourd'hui ne sera pas pertinent car la réhabilitation pourrait avoir des impacts différents sur l'espèce protégée. Nous sommes donc contraints d'attendre que la mairie fasse cette réhabilitation pour pouvoir lancer le dossier CNPN. Or la réhabilitation n'est possible que si la faisabilité du projet solaire est avérée : c'est le chat qui se mord la queue !

- Défrichement

Une partie de la décharge était classé en EBC bien qu'il n'y ait pas d'arbres sur le terrain et que ce terrain ne soit pas du tout à vocation forestière : il s'agit clairement d'une erreur de zonage, la mairie le reconnaît. La réglementation en vigueur interdit le défrichement sur les EBC. Le nécessaire a donc été fait pour déplacer ces EBC sur la commune mais nous devons attendre l'approbation du PLUi qui confirmera ce déplacement sans pouvoir lancer la demande de défrichement à l'arrêté du PLUi. En effet, si le service instructeur « urbanisme » de la DDTM est d'accord pour commencer à instruire la demande de PC dès que le zonage du PLUi est arrêté (= ce printemps), le service instructeur « forêt », lui, ne veut pas commencer à instruire la demande d'autorisation de défrichement tant que le PLUi n'est pas approuvé (= cette fin d'année au mieux).

De plus, la DDTM refuse d'instruire la demande de défrichement sans le rendu de l'avis du CNPN. Dans notre cas, cela pourrait rallonger de plusieurs mois la date de dépôt du permis de construire.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Malgré le fait que ce projet soit un cas 3 sur une ancienne décharge, nous rencontrons des difficultés à le faire sortir. Nous devons attendre l'approbation du PLUi qui atteste qu'il n'y a plus d'EBC sur l'enceinte du site au lieu de pouvoir lancer l'instruction de demande de défrichement à l'arrêté du PLUi.

De même pour le dossier CNPN, nous ne pouvons pas lancer la demande de défrichement si le dossier CNPN n'est pas rendu.

Sans la demande de défrichement déposée, nous ne pouvons pas commencer l'instruction du permis de construire. Nous perdons donc de nombreux mois pour déposer le permis de construire

Cet exemple illustre la problématique d'allongement des délais d'obtention du permis de construire des projets soumis à autorisation de défrichement et à dérogation pour la destruction d'espèces protégées, dans les départements dans lesquels les services de l'Etat exigent de lier les deux procédures.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Parcelle 1 :

- Exploitation forestière (pins maritimes)

Parcelle 2 :

- Depuis environ 2013 : Dépôt de matériaux inertes
- Avant 2013 : Exploitation forestière (pins maritimes)

Ces terrains, situés dans un environnement industriel, sont éloignés de toute habitation et sont bordés par un poste source RTE, une carrière et un parc photovoltaïque en exploitation. Le projet a fait l'objet dès sa genèse d'une concertation locale entretenue avec les élus mais également avec le gestionnaire de la réserve naturelle située à proximité, pour appréhender au mieux les enjeux liés à la biodiversité. La pertinence du projet suscite ainsi un fort consensus local qui a notamment conduit le conseil municipal à délibérer en faveur du projet, bien que celui-ci soit situé sur des terrains privés.

Classement au titre du document d'urbanisme :

Le site présente actuellement un zonage « Nf » au PLU de la commune, correspondant à un secteur dédié à l'exploitation forestière.

Une déclaration de projet est en cours de montage par la commune, pour la révision du zonage en secteur à urbaniser « AUE » dédié à la production d'énergie photovoltaïque.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas 1, après révision du zonage.

Autre réglementation ou contrainte particulière :

- 1- Demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées (saisie du CNPN) :

Les résultats des inventaires écologiques effectués sur le site du projet dans le cadre de son étude d'impact ont été présentés au service biodiversité de la DREAL en amont du dépôt de la demande de permis de construire. La DREAL nous a alors informé que nous étions soumis à demande de dérogation pour la destruction d'espèces protégées, justifiant cette procédure par la présence d'habitats du papillon le Fadet des Laïches sur le site. La DREAL nous demande également de proposer dans le cadre de cette procédure des compensations avec un ratio minimum égal à deux fois la surface des habitats impactés par notre projet. Cette position est maintenue par la DREAL malgré :

- le caractère non optimal voire fortement dégradé des habitats impactés par le projet ;
- la disparition attendue des habitats en l'absence de projet, liée à la fermeture progressive du milieu au fur et à mesure de la croissance des boisements
- les retours d'expérience montrant un développement de l'habitat du Fadet des Laïches et un retour de l'espèce sur les parcs photovoltaïques en exploitation dans la région.

Cette décision nous impose de chercher une surface importante (environ 15ha) de nouveaux terrains à proximité du projet et de réaliser des inventaires écologiques durant la période propice (Mai à Juillet) pour démontrer leur éligibilité à la compensation du Fadet des Laîches. Outre l'impact sur la rentabilité du projet (coûts liés aux études supplémentaires et à la maîtrise foncière et l'entretien des terrains de compensation pendant l'exploitation de la centrale), la procédure implique un délai d'environ 6 mois pour le montage du dossier réglementaire et d'environ 9 mois pour l'instruction du dossier (instruction DREAL + avis CNPN + avis préfet).

2- Autorisation de défrichement

Le projet étant situé sur des parcelles forestières, celui-ci est soumis à autorisation de défrichement. Lors des discussions préliminaires au dépôt de la demande de défrichement, le service forêt de la DDT nous a informés que l'autorisation de défrichement ne serait pas délivrée avant avis favorable du CNPN. Cette décision de la DDT de lier les deux procédures défrichement/CNPN est prise malgré que :

- le projet, n'étant pas soumis à autorisation loi sur l'eau, il ne s'inscrit pas dans une procédure d'autorisation unique ;
- les espèces concernées par le dossier CNPN sont des espèces de milieu ouvert, non directement liées à la présence de boisements sur ces terrains.

Cette contrainte oblige le porteur du projet à dérouler les procédures de dérogation espèces protégées et d'autorisation de défrichement (et donc de demande de permis de construire) en séquence alors qu'elles sont habituellement menées indépendamment, et cela sans pour autant bénéficier des délais normés applicables à la procédure d'autorisation unique. Nous estimons ainsi que cette décision de la DDT entraîne un délai supplémentaire d'environ 6 à 9 mois avant obtention du permis de construire.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	Avril 2019	
Obtention de complétude	Attendue	
Obtention de l'avis de l'AE	Estimée à Dépôt + 3 mois	
Désignation du commissaire enquêteur	Estimée à Dépôt + 13 mois	Lancement de l'enquête publique après obtention de l'avis du CNPN pour répondre à l'exigence de la DDT d'avoir obtenu un avis favorable du CNPN avant de délivrer l'autorisation de défrichement
Début de l'enquête publique	Estimée à Dépôt + 13 mois	
Décision (obtention / refus)	Estimée à Dépôt + 18 mois	

Cet exemple illustre d'une part les difficultés résultant de l'auto-saisine de certaines commissions (ici, la DSAC/DGAC) à imposer des réserves particulières lors de consultations pour des autorisations d'urbanisme. Ces réserves ont plusieurs répercussions ; délais supplémentaires de développement, coûts supplémentaires en phase construction/exploitation et perte de productible en phase exploitation.

SITE D'IMPLANTATION : OMBRIÈRE DE PARKING

Nature du terrain :

Le terrain est actuellement un parking en bitume utilisé pour accueillir du public lors d'événements. Le règlement du PLU est compatible avec l'implantation du projet.

Ces implantations ne modifient aucune place de stationnement, de même que les accès au site et les circulations ne sont pas impactés par les travaux.

Classement au titre du document d'urbanisme :

Zone UE

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Cas n°1

Autre réglementation ou contrainte particulière :

1- Site soumis à une Demande d'exonération d'étude d'impact

La DREAL accorde l'exonération d'étude d'impact. La nature du site sera identique à l'existant.

2 – Avis de la DGAC/DSAC si à proximité d'un aéroport

Le site étant à proximité direct d'un aéroport (Zone B) nous avons consulté (le 05/07/2019) en amont du dépôt officiel du permis de construire les services de la DGAC. Les résultats de cette première consultation (le 13/08/2019) étaient défavorables. Il est nécessaire de réaliser une étude de réverbération conformément à la note d'information technique ou directement prévoir des modules spécifiques avec des verres de luminance inférieure à 10 000cd/m².

Nous déposons le permis de construire (le 17/09/2019) avec une attestation d'engagement à utiliser des modules antireflets conformément à l'avis de la DGAC. Nous recevons (le 29/10/2019) du service urbanisme un courrier de demande de modification du permis de construire indiquant que la DGAC nous donne un avis défavorable pour une ombrière du projet, celle-ci étant dans le périmètre de dégagement de l'aéroport. Nous retirons donc cette ombrière. Nous recevons également dans ce même document un avis favorable de la DSAC « **sous réserve que le demandeur couvre tout ou partie des panneaux solaires à des horaires correspondants aux éventuelles notifications d'éblouissement lié aux installations** ».

Cette réserve remet en cause totalement la faisabilité du projet. En matière de financement de l'opération, il sera difficile de réaliser le financement de cette opération si nous devons au final couvrir l'installation avec des bâches. En matière de surcout de construction et maintenance, l'achat de bâches pour plus de 15 000m² et l'intervention d'équipes pour la pose et la dépose journalière. Pour terminer, au niveau de la perte de productible, couvrir les modules pendant la journée ne permettra pas d'avoir un modèle économique réalisable.

Nous avons ici un manque de visibilité sur le risque d'être contraint (un jour peut-être) à effectuer cette demande de la DGAC. Nous serions en mesure de réaliser une étude d'éblouissement avec des modules antireflets. Cependant, les services instructeurs ne seraient pas en mesure de retirer cette réserve.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Pré consultation DGAC	Demande	Respecter un seuil de luminance de 10 000 cd/m ² car zone B de la note d'information technique.
Dépôt du dossier en mairie	Dépôt PC	Avec engagement à installer des modules antireflets < 10 000cd/m ²
Demande de modification	Dépôt + 6 semaines	Avis défavorable, retirer une ombrière car elle est dans le périmètre de dégagement de l'aéroport. Avis favorable, sous réserve que le demandeur couvre tout ou partie des panneaux solaires à des horaires correspondants aux éventuelles notifications d'éblouissement lié aux installations
Dépôt du dossier en mairie	Dépôt + 8 semaines	
Dossier en instruction		En cours.

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

La sécurité étant de vigueur dans ces projets, les opérateurs prévoient déjà l'installation de modules spécifiques ou la réalisation d'études d'éblouissement.

Un certain nombre de projets photovoltaïques sont aujourd'hui implantés à proximité des aéroports en France et en Europe. Nous disposons d'un minimum de retour d'expérience sur le niveau d'éblouissement des installations en service.

Les surfaces de parkings disponibles en France à proximité de ces sites représentent un potentiel de développement important pour la filaire. Ce type de demande spécifique ne répondant pas à un cadre réglementaire particulier contraindrait d'abandonner un grand nombre de projets.

Cet exemple illustre d'une part les contradictions qui peuvent apparaître entre les avis des services instructeurs au moment du cadrage initial et au moment de l'instruction, et d'autre part les demandes de complétude parfois abusives de la part des services instructeurs.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

- Grande friche industrielle et militaire polluée à l'abandon depuis 1995 (terrain public, exploité pour des essais nucléaires notamment)
- Des servitudes d'utilité publique, fixées par arrêté préfectoral, protègent l'usage du site.
- Le projet photovoltaïque (8ha) porte sur une partie de la surface de la friche industrielle (44 ha), qui correspond à d'anciens parkings, terrains de tennis et voies de circulation enrobées qui couvrent 80% de la surface du site. Les 20% restants correspondent à d'anciens espaces verts et une ancienne prairie
- Le site du projet est à l'abandon depuis 1995. La végétation s'est développée de manière spontanée et sauvage sur la totalité du site
- Le site a fait l'objet de nombreux squats/dégradations/vols/pillages depuis 1995.
- Le site du projet a fait l'objet d'une occupation illégale par une grande colonie de Gens du Voyage de juin 2019 à avril 2020, accueillant jusqu'à 1500 personnes sur le site.
- Les Gens du Voyage ont profité de leur occupation illégale du site pour constituer un dépôt illégal d'ordures (ménagères, BTP, commerciaux etc.) d'ampleur régionale sur la quasi-totalité du site du projet.

Classement au titre du document d'urbanisme : PLU zone AU

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3 – Site pollué pour lequel une action de dépollution est nécessaire

Autre réglementation ou contrainte particulière : N/A

CALENDRIER

- Signature de la promesse bail : Février 2019
- Lancement des relevés faune/flore : Février 2019
- Finalisation de l'étude d'impact : Avril 2020
- Plusieurs rencontres avec la commune et la communauté d'agglomération en 2019-2020 (projet très soutenu par les élus, qui y voient un moyen de valoriser ce site sans usage et de le sécuriser contre une occupation illégale)
- Organisation d'un pôle EnR à la DDT en juillet 2019 pour présenter le projet et ses enjeux. Le projet est accueilli favorablement et correspond aux attentes de la DDT, en matière de développement d'un projet photovoltaïque au sol (choix d'un site dégradé & artificialisé).
- Rencontre de la DREAL en septembre 2019 pour présenter le projet et ses enjeux et valider sa conformité avec les servitudes d'utilité publique s'appliquant sur le site. La DREAL est favorable au projet, qui respecte les prescriptions du site.
- **Avis réservé de la DREAL – Service patrimoine naturel en mai-juin 2020 sur le volet naturel de l'étude d'impact. Les recommandations de la DREAL sont surprenantes et surestimées au regard des enjeux environnementaux du projet**
- Dépôt du permis de construire : juillet 2020
- **Complétude du permis de construire abusive, adressée par la DDT en août 2020**

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Alors même qu'une présentation du projet photovoltaïque en pôle EnR de la DDT a permis de confirmer que le projet correspondait aux attentes des services instructeurs, les 2 *cas d'école suivants* sont un parfait exemple des contradictions de ces mêmes services instructeurs quelques mois plus tard.

- Analyse de la DRIIE – Service Patrimoine Naturel :

En amont du dépôt du permis de construire, le projet a fait l'objet de nombreuses concertations avec les services de l'état afin leur présenter le projet photovoltaïque et valider qu'il soit en accord avec leurs attentes. L'étude d'impact finalisée a notamment été transmise à la DREAL – Service Patrimoine Naturel en juin 2020 pour avis officiels.

Du fait de son historique et du revêtement bitumeux du sol, le site est anthropisé dans un état très dégradé, sans autre valorisation possible qu'un projet photovoltaïque. L'étude d'impact réalisée a confirmé les très faibles enjeux environnementaux du site (en particulier ceux liés au milieu naturel) :

- Flore & habitat : Aucun habitat patrimonial, ni habitat humide n'a été trouvé. Beaucoup d'espèces invasives sont présentes.
- Faune : En raison des habitats du site, les potentialités d'accueil pour la faune sont faibles. Les espèces observées sont donc de faible diversité et la quasi-totalité des espèces sont communes. Les rares espèces patrimoniales observées ne se reproduisent pas dans le périmètre du site et ne l'utilisent qu'occasionnellement. En effet, les boisements du site ne sont pas suffisamment naturels pour constituer une zone favorable à l'accueil de ces espèces.

Néanmoins ces résultats sont contrastants avec l'analyse effectuée par la DREAL qui estime que le projet photovoltaïque présentera un impact résiduel sur les espèces d'oiseaux fréquentant le site. La DREAL regrette la perte des rares habitats arbustifs et arborés du site (*à faible valeur écologique*). En l'état, la DREAL conclut que le projet nécessiterait l'obtention d'une dérogation espèces protégées avec la mise en place d'une mesure compensatoire en faveur des oiseaux et le passage de la demande de dérogation en CSRPN !

Cet avis n'est pas représentatif des faibles enjeux environnementaux du site et ne considère aucunement le projet photovoltaïque dans sa globalité et dans son environnement (site déjà artificialisé sur 80% de sa surface, site très pauvre écologiquement, dépôt de déchets à ciel ouvert, site pollué etc.). Par ailleurs, **la DREAL ne prend pas en compte la localisation de ce site anthropisé au sein d'un environnement majoritairement boisé** (le site est situé à proximité de nombreux bois & forêts, susceptibles de constituer des habitats plus favorables pour la faune que les quelques boisements du site).

- Complétude du permis de construire transmise par la DDT :

Par suite du dépôt du permis de construire du projet en juillet 2020, la **DDT a transmis une demande de compléments disproportionnée**, au motif que la responsable de l'unité ADS de la DDT était « vexée » de ne pas avoir été consultée en amont du dépôt du permis de construire. Cette justification est totalement erronée, étant donné que le projet a fait l'objet d'une présentation à la DDT en juillet 2019 (pôle EnR) et que la responsable de l'unité ADS a été contacté par mail 2 mois avant le dépôt du PC (sans réponse de sa part).

La complétude porte sur 13 points à compléter dans le dossier, dont les plus aberrants sont les suivants :

- Fournir un plan de masse en **format A0** sur lequel la totalité du projet apparaît. De plus, sur celui-ci reporter :
 - o Toutes les côtes des bâtiments,
 - o La distance entre les bâtiments
 - o La distance entre les bâtiments et l'emprise publique
 - o La distance entre les bâtiments et les limites séparatives
- Une insertion par point cardinal et une insertion plus élargie (alors que le dossier du permis de construire comporte déjà 2 insertions proches et 1 insertion lointaine, conformément au cadre légal)
- La démonstration que « l'emprise au sol de l'ensemble des constructions ne pourra pas dépasser 60% de la superficie d'assiette foncière. Sur le plan de masse fourni, il semble que le projet occupe la totalité des parcelles ». **La DDT semble confondre l'emprise au sol des constructions (restreinte par le PLU) et la surface projetée au sol des panneaux photovoltaïques qui n'est pas soumise à ce seuil de 60%.**
- Transmettre des plans, études et précisions sur le projet qui sont déjà fournis dans le dossier d'étude d'impact environnemental.

Cette demande de la DDT a probablement pour objectif de gagner du temps dans l'instruction de la demande du permis de construire en complexifiant la procédure d'instruction. Ces points n'avaient en effet pas été soulevés lors du pôle EnR.

Cet exemple illustre la problématique d'un avis défavorable de la DREAL sur un dossier CNPN avant même le dépôt et l'instruction du dossier sur un terrain considéré comme dégradé

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

- **Usages actuels** : terrain dégradé (ancienne carrière) avec zone d'étude initiale de +/- 90 ha qui a fait l'objet d'une réhabilitation naturelle dont les résultats globaux sont contrastés d'après le bureau d'étude écologue. La zone est principalement utilisée aujourd'hui par des chasseurs, de la terre a été déversée au nord et des actes de vandalisme sur 2 anciens postes de transformation ont été relevés.
- **Historique du terrain** : depuis les années 1970/1980, le site faisait l'objet d'activités de carrière de basalte et de traitement des matériaux.

Classement au titre du document d'urbanisme : N (naturelle)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière (loi littoral, loi sur l'eau, loi montagne, défrichement, ICPE, saisie de la CDPNAF, saisie du CNPN, mise en compatibilité du PLU, ABF, zone Natura 2000, ZNIEFF, site classé, etc.) :

- *Saisie du CNPN* : suite à une réunion de pré-cadrage avec la DREAL, cette dernière nous a adressé un courrier nous informant qu'au vu des enjeux écologiques qu'elle a relevés lors d'une visite de site non décrite d'une durée de un jour (sans accompagnement de notre part ni de l'écologue missionné), la DREAL donnerait un avis défavorable à un dossier CNPN obligatoire si l'implantation du projet allait au-delà des 2.7 ha suggérés (sur les 90 ha étudiés). De plus, la zone de 2.7ha indiquée correspond à une zone sans aucun enjeu, sur laquelle la DREAL demande un pré cadrage pour un dossier CNPN.
- *Loi sur l'eau* : Soumission probable suite aux premières études, à confirmer.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Projet en phase amont. Dossier en cours de constitution et non déposé.

Si le dossier déposé vise un projet supérieur aux 2.7ha recommandés par la DREAL sur la zone de 90ha, il n'y aura pas d'instruction par la DREAL.

Cet exemple illustre d'une part les difficultés résultant de l'auto-saisine de certaines commissions (ici, la CDPENAF) dans des conditions peu transparentes, et d'autres parts les délais supplémentaires découlant de l'entrée en vigueur d'un nouveau décret en cours d'instruction (décret n°2016-1190 du 31 août 2016).

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Le terrain d'assiette du projet s'étend sur 27 ha sur d'anciennes friches agricoles (vergers) qui ne sont plus exploitées depuis 2002.

Il s'agit d'un projet agrisolaire proposant entre synergie avec une activité de pastoralisme.

L'éleveur est déjà identifié, une convention de mise à disposition à titre gratuit a été signée.

Classement au titre du document d'urbanisme :

Zone « A » du PLU sans contraintes particulières et dont le règlement autorise les constructions d'intérêt collectif et public.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

AO CRE 3, Cas 2-b « installations au sol de puissance crête supérieure à 5 MWc et inférieure ou égale à 12 MWc (125 MW) ».

Autre réglementation ou contrainte particulière :

1. Saisine de la CDPENAF

Lors d'une réunion de concertation, qui s'est déroulée en amont du dépôt de la demande de permis de construire, le technicien de la Chambre d'agriculture nous a confirmé que le projet n'était pas soumis à l'avis de la CDPENAF.

Plus tard durant l'instruction, au cours d'un échange téléphonique avec la DDTM, visant à lancer l'enquête publique, nous avons été informés que la CDPENAF s'était autosaisie sur le dossier. L'instructeur nous a également précisé que « *L'avis de la CDPENAF est un avis important pour la suite à donner et ne permet pas d'anticiper une mise à l'enquête publique.* » Il a par la suite été précisé par la « *DDTM qu'en l'absence d'avis favorable, le lancement de l'enquête publique serait bloqué.* »

Nous recevons une invitation en date du 22 juin pour un passage devant la Commission le 30 juin, ne nous laissant pas assez de temps pour pouvoir faire intervenir notre expert agricole. L'éleveur et l'adjoint à l'urbanisme de la Commune seront néanmoins présents ainsi que le bureau d'études environnement.

Par la suite une note de cadrage de 12 pages émanant de la DDTM nous est transmise en date du 25 juin, soit seulement 3 jours ouvrés avant notre convocation.

Lors de notre premier passage en CDPENAF nous apprenons que le projet sera soumis à l'arbre de décision nouvellement élaboré par la DDTM (mais non approuvé). Le projet servira alors de test dans le cadre de cette nouvelle analyse départementale.

Notons, que les membres de la Commission n'ont pas tous affiché leur statut et appartenance, complexifiant ainsi les échanges.

Quelques jours plus tard, nous apprenons par téléphone que le projet a fait l'objet d'un avis défavorable de la CDPENAF.

Entre temps nous sollicitons par mail un nouveau passage devant la Commission et nous engageons à transmettre à la DDTM les éléments demandés.

Près de 3 mois après notre passage en CDPENAF, nous interrogeons la DDTM pour connaître les raisons de la lenteur de la transmission de l'avis de la Commission. La DDTM nous répond qu'il y a eu un problème de communication interservices et que l'avis ne nous a pas été transmis. L'avis est daté du 20 juillet 2020 et a finalement été transmis le 17 septembre 2020. Le projet agrisolaire est décrit par la DDTM comme étant un « *projet alibis* », le passage de l'étude agricole en étude préalable agricole est traduit comme une action de la « *cosmétique* ».

2. Concertation auprès de la Chambre d'agriculture

Nous avons rencontré à plusieurs reprises la Chambre d'agriculture en amont du dépôt de la demande de permis de construire.

Entre le dépôt du PC et l'auto-saisine de la CDPENAF, la Chambre d'agriculture n'a pas donné suite à nos demandes de rendez-vous. Nous avons pourtant exprimé notre volonté de construire le projet avec le monde agricole et les instances qui y sont directement liées (Chambre d'agriculture, Service Agriculture et Forêt de la DDTM) afin de définir ensemble un protocole de suivi agricole entre Neoen et la Chambre d'agriculture.

Nous finissons par apprendre lors d'un appel téléphonique que la Chambre d'agriculture n'émettra aucun avis favorable concernant le photovoltaïque au sol. La Chambre étant en contentieux avec un autre développeur pour un projet similaire dans le département. Elle ne pourra pas déroger à cette opposition de principe que lorsque le litige sera réglé.

3. Obligation de réaliser une étude de compensation collective agricole

Nous avons été informés dans le cadre de l'autosaisie de la CDPENAF de la nécessité de réaliser une « étude préalable à la compensation agricole », imposée par le décret n°2016-1190 du 31 août 2016 (entrant en vigueur le 1^{er} décembre 2016).

Une première étude agricole intégrant une expertise agronomique des parcelles a été réalisée en 2019 et précise que le projet n'est pas soumis à étude préalable agricole tel que défini dans le décret du 31 août 2016 et aux mesures de compensation prévues à l'article L112-1-13 du code rural et de la pêche.

En effet, les parcelles ne sont plus déclarées à la PAC.

La mise en œuvre de cette obligation a considérablement impacté la procédure de notre permis de construire, puisque la CDPENAF souhaite que les compléments soient déposés formellement en mairie en vue de saisir à nouveau la Commission et donc d'impulser un second passage.

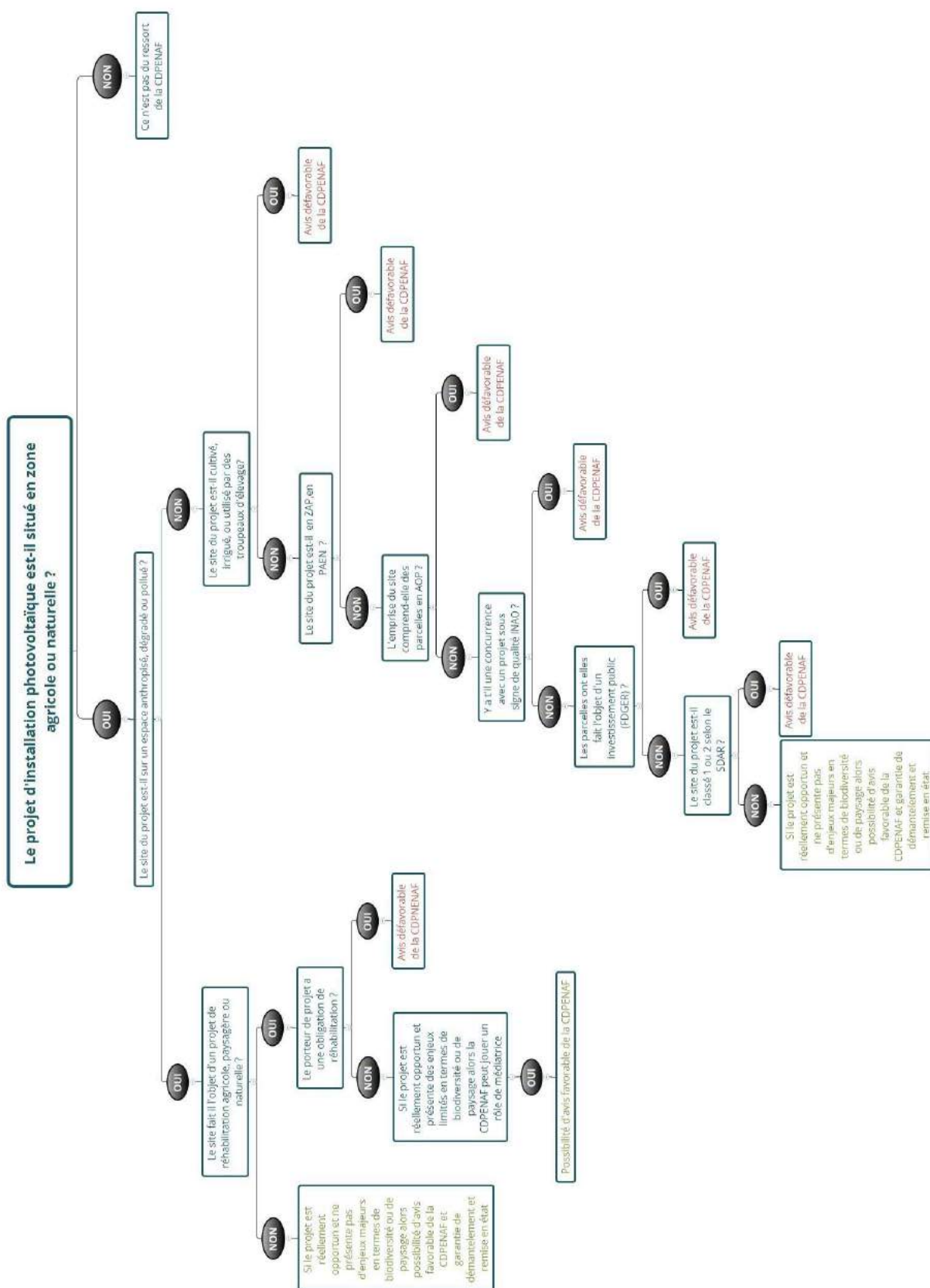
CALENDRIER DE L'INSTRUCTION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	1 ^{er} dépôt : mai 2015. Puis re-dépôt en déc. 2019	5 exemplaires papier + 1 exemplaire numérique
Demande de complétude	Jan. 2020	La demande de complément ne porte que sur le nombre d'exemplaires supplémentaires à transmettre.
Transmission des pièces complémentaire	Jan. 2020	8 exemplaires papier + 3 exemplaires numériques → <u>Soit au total 13 exemplaires papier + 4 numériques</u>
Obtention de l'avis de l'AE	26 mars complétude + 2 mois	
Passage en CDPENAF n°1	Juin 2020 Complétude + 5 mois	Comme décrit plus haut, ce passage en CDPENAF a été inutilement repoussé dans le temps, en raison d'une confusion entre l'instruction du PC et l'obligation de réalisation d'une étude de compensation agricole.
Complétude CDPENAF	En cours	
Passage en CDPENAF n°2	A déterminer	Estimation : début/mi-novembre 2021
Avis CDPENAF	?	Estimation : fin novembre 2021
Désignation du commissaire enquêteur	?	Estimation : fin novembre
Début de l'enquête publique	?	Estimation : Décembre
Décision (obtention / refus)	?	Estimation : Mars / Avril 2021

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

- la Chambre d'agriculture et la DDTM sont arc boutées sur leur position tout en reconnaissant oralement que ce projet agrisolaire est un beau projet,
- La crise sanitaire a servi de prétexte au problème de communication rencontré avec la Chambre d'agriculture qui ne daigne pas répondre à nos mails,
- La DDTM joue sur sa position de force pour bloquer la procédure avant la phase d'enquête publique,
- L'avis de notre expert agricole diverge de celui de la DDTM quant à l'interprétation du décret du 31 août 2016 rendant l'étude préalable agricole obligatoire.

Les documents de planifications sont compatibles



SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

- **Usages actuels** : terrain dégradé (ancienne carrière) aujourd'hui communal en friche. Zone d'étude de 9ha.
- **Historique du terrain** : Le site a été exploité à diverses périodes de l'histoire, et demeure marqué par ces activités passées : il a été remblayé en majorité mais une fosse subsiste sur le site. Les terrains ont plus récemment été utilisés comme stockage de déchets inertes.

Classement au titre du document d'urbanisme : « Ner » dédié aux ENR. Intégré au PLU de la commune dès 2013. PLUi en cours d'élaboration qui intègre le zonage ENR.

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Le projet est situé à proximité d'un ancien oppidum classé Monument Historique. Les seuls vestiges encore visibles de l'oppidum sont matérialisés aujourd'hui par un talus défensif arboré.

Les enjeux liés à la présence de ce site ont été estimés comme « forts » par l'étude d'impact, mais la sensibilité « faible » au vu des masques déjà existants et des mesures mises en place.

Un travail d'intégration a en effet été mené afin d'insérer au mieux le projet de centrale dans ce paysage particulier. Le maintien d'un linéaire important de boisements et de haies en lisière du projet, ainsi que son renforcement, permettront de limiter la visibilité des panneaux depuis l'extérieur de la centrale, et notamment depuis le talus défensif. Les postes techniques auront des bardages en bois favorisant leur intégration dans le paysage.

Les premières analyses, proposées dans l'étude d'impact jointe à la demande de permis de construire en 2019, concluaient à l'absence de visibilité du projet photovoltaïque à longue distance, et à un impact faible à proximité du site, où seul un point de vue depuis une route départementale expose la centrale à la vue et à une co-visibilité avec le site classé.

L'architecte des bâtiments de France du département a cependant rendu un avis négatif sur le projet, du fait de la présence du site classé. L'avis de l'ABF indique entre autres choses que « *Ce projet conduirait à une artificialisation du paysage, qu'il convient de préserver, par le maintien de cet équilibre fragile de haies paysagères* ».

À la suite de cet avis, des études complémentaires ont été menées, afin de préciser les vues depuis différents points du monument historique. Ces études, effectuées via photomontage notamment, ont montré l'absence totale de visibilité du projet photovoltaïque depuis le rempart de l'oppidum.

CALENDRIER DE L'INSTRUCTION

Principales étapes	Durée	Commentaire
Dépôt du dossier en mairie	D	Dépôt d'une demande de permis de construire sur une emprise de 5ha, pour une zone d'étude de 9ha.
Obtention de complétude		Les services de l'Etat ont pour la majorité rendu des avis positifs. L'avis de l'ABF, qui est un avis conforme, a été négatif.
Obtention de l'avis de l'AE		L'avis de l'Autorité Environnementale rendu sur le projet en juillet 2020 juge l'étude d'impact « proportionnée aux enjeux du territoire ». Il souligne l'évitement important et les mesures d'insertion qui sont de nature à « minimiser les impacts sur les habitats et les espèces les plus patrimoniales ». L'avis conclut que l'étude d'impact réalisée permet un projet adapté aux enjeux repérés.
Désignation du commissaire enquêteur	D + 1 an	En attente

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

La prochaine étape est l'organisation de l'enquête publique. Celle-ci n'a pas encore été lancée car l'avis rendu par l'architecte des bâtiments de France est conforme, et empêchera en l'état actuel des choses la délivrance d'un permis de construire pour ce projet, qui bénéficie pourtant d'un fort soutien des élus et acteurs locaux. Malgré des propositions répétées à l'ABF pour trouver des aménagements au projet susceptibles de transformer l'avis défavorable en un avis favorable, l'ABF n'a pas souhaité y répondre favorablement et l'instruction de la demande de permis de construire du projet est aujourd'hui bloquée.

Cet exemple illustre le cas d'un projet pouvant sauvegarder de la biodiversité menacée d'extinction dans une zone humide en cours d'assèchement. La mise en place des panneaux solaires permettrait, lors du chantier, de débroussailler pour rouvrir la zone. Cette initiative est fortement soutenue par l'ensemble des pouvoirs publics locaux. Le seul facteur bloquant est le critère « zone humide » de l'AO CRE, rendant ce projet irréalisable.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Friche naturelle (terrain privé, cultivé il y a plus de 20 ans, en train de s'enfricher et de se refermer)

Classement au titre du document d'urbanisme :

PLU zone N – Mise en compatibilité de l'urbanisme en cours pour avoir une zone Npv

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) :

Présence de zones humides sur environ la moitié du site :

- Eligibilité Cas 2 pour une partie du terrain
- Non éligible AO CRE pour le reste

Autre réglementation ou contrainte particulière : Autorisation environnementale unique (loi sur l'eau)

CALENDRIER

- Début des relevés faune/flore : Avril 2018
- Etude d'impact en finalisation : Avril 2019
- Projet très porté par la commune et la communauté de communes
- DREAL, DDT urbanisme, DDT police des eaux rencontrés à plusieurs reprises entre Juin et Septembre 2018

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

De nombreuses concertations avec les services de l'Etat vis-à-vis des enjeux environnementaux qui se concentrent sur les zones humides. Ces dernières sont dégradées et le projet est une opportunité pour en éviter et entretenir une partie significative et pour réouvrir le milieu.

Durant l'instruction du PC et de la déclaration de projet valant mise en compatibilité de l'urbanisme, la CDPENAF a publié une doctrine pour les projets photovoltaïques imposant la réalisation d'une étude pédologique pour déterminer le potentiel agronomique du site.

Bien que le site soit situé en zone Naturelle, sans activité agricole depuis plus de 20 ans, et avec une biodiversité riche et en cours de disparition, l'étude pédologique n'a pas pu conclure à un potentiel agronomique suffisamment faible sur les quelques zones non humides. Elle a donc émis un avis défavorable en suggérant **d'éviter les zones non humides** pour y développer un projet agricole et de **se concentrer sur les zones humides** qui présentent un potentiel agronomique plus faible, en parfaite contradiction et opposition avec la DDT police de l'eau et la DREAL biodiversité.

Cet exemple illustre d'une part les contradictions qui peuvent apparaître entre les avis des services instructeurs au moment du cadrage initial et au moment de l'instruction, et d'autre part les difficultés de mise en compatibilité d'un PLU lorsque le projet est implanté sur un terrain privé.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain :

Terrain privé - ancienne carrière de sables (sablière) exploitée de 1978 à 2011. Une remise en état non spécifique (ni agricole, ni naturelle, ni forestière) a été opérée, conformément à l'AP (reprofilage des talus et front de taille, plantation d'arbres et ensemencement de graines. Depuis la fermeture de la carrière, le terrain est utilisé par des motocross et quads, bien que l'accès soit normalement interdit au public.

Classement au titre du document d'urbanisme :

PLU communal : zone Nc (réservées aux carrières) => Mise en compatibilité du PLU, via Déclaration de Projet (création d'un secteur Npv).

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : Cas 3 – CETI obtenu le 05/08/2019

Autre réglementation ou contrainte particulière :

Demande de dérogation espèces protégées nécessaire.

Mise en compatibilité du PLU requise (via Déclaration de Projet) avec étude de discontinuité au titre de la Loi Montagne.

CALENDRIER

- Relevés faune/flore : Mars 2018 à Mai 2019
- Réunions de cadrage avec DDT 84 : avril 2018 et décembre 2018
- Transmission de la présentation du projet à DREAL – SBEP : décembre 2018
- 1^{ère} réunion avec DREAL – SBEP : février 2019
- Prescription de la procédure de Déclaration de Projet par la commune : mai 2019
- PC déposé le 05/09/2019
- Information de la DREAL-SBEP sur la nécessité de déposer une dérogation espèces protégées : fin septembre 2019
- Instruction du PC : avis tacite de la MRAe
- Depuis mars 2020 : Instruction du PC figée (lancement de l'EP en standby) tant que la procédure de Déclaration de Projet n'est pas plus avancée (avis MRAe et examen conjoint)

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Deux points de blocage ont été rencontrés sur ce projet :

- **Manque d'accompagnement, d'implication, et de prise de position claire de la DREAL – SBEP (Service Biodiversité et Espèces protégées) :**

Le SBEP est le service instructeur des dossiers de dérogation espèces protégées, et c'est lui qui détermine si un projet est soumis ou non à ce type de dérogation. Voici un bref historique de la situation

- **Décembre 2018** : première sollicitation du SBEP, avec un porter à connaissance du projet.
- **Février 2019** : Une 1^{ère} réunion physique a ensuite eu lieu, avec une présentation de la 1^{ère} version de l'étude d'impact du projet. Le but étant :
 - de recueillir l'avis du SBEP sur le calendrier d'inventaires naturalistes

- de savoir si un dossier DEP est nécessaire pour ce projet

Verdict : un dossier DEP n'apparaît pas nécessaire pour ce projet. Par contre, il nous est recommandé de compléter les inventaires naturalistes. Nous validons donc le calendrier d'inventaires ensemble, et avançons sur le projet.

- **Septembre 2019** : l'étude d'impact est finalisée. Par soucis de transparence, l'étude d'impact finale est transmise au SBEP, pour nouvelle confirmation écrite qu'une DEP n'est pas nécessaire pour ce projet. Le SBEP répond que finalement, une DEP serait à envisager pour ce projet... Les échanges se poursuivent, et la DREAL-SBEP clarifie en annonçant qu'une DEP est finalement requise pour ce projet.
- **De novembre 2019 à mai 2020** : constitution du dossier DEP, en concertation avec le SBEP sur le contenu des mesures ERC.
- **Juin 2020** : dépôt dossier DEP.
- **Juillet 2020** : retour défavorable du SBEP sur le dossier DEP. Le SBEP se base sur une publication scientifique de 2014, qui révèle des enjeux forts sur le secteur du projet. Le SBEP recommande d'abandonner ce projet et de chercher un site de moindre impact.
- **Août 2020** : 2^{ème} réunion physique avec SBEP : le SBEP campe sur sa position, en faisant référence à la publication de 2014. Pour retourner la situation en notre faveur, il est nécessaire de faire une comparaison détaillée entre les enjeux relevés dans la publication de 2014, et ceux de l'étude d'impact du projet. Travail en cours.

En conclusion, on ne peut donc que constater :

- **que les réserves du SBEP vis-à-vis de cette publication interviennent très tardivement** (1 an et ½ après la 1^{ère} réunion, qui avait justement pour objet de savoir à quoi s'en tenir vis-à-vis d'une possible DEP...).
- **L'absence d'engagement ferme de la part du SBEP** suffisamment en amont (nous constatons que le SBEP est assez peu disponible, et qu'il a tendance à retourner sa veste au fur et à mesure de l'avancement des dossiers).
- **que la MRAe (via la DREAL) n'a pas daigné émettre d'avis sur l'évaluation environnementale lors de l'instruction du PC.** Cela aurait peut-être permis d'avoir une position claire sur la législation espèces protégées, dès février 2020.
- **Le manque de confiance accordée aux bureaux d'études** engagés par le porteur de projet. Le dialogue est souvent à sens unique (au bénéfice du SBEP), avec une remise en cause permanente des études fournies par le porteur de projet.
- **le « pouvoir » excessif du SBEP** sur les projets : in fine, c'est ce service (qui repose souvent sur un chargé de mission) qui a le pouvoir de vie ou de mort sur un projet (un PC n'étant exécutoire qu'à compter de l'obtention de la DEP). Or, nous constatons que le chargé de mission SBEP ne dispose pas toujours de la compétence ou des moyens requis pour instruire de tels dossiers.

- **Difficultés pour mener une mise en compatibilité d'un PLU sur un terrain privé :**

- La commune n'est pas très engagée dans le développement des ENR sur son territoire.
- Le projet étant sur un terrain privé, la **commune déplore qu'elle ne bénéficiera pas suffisamment des retombées économiques du projet** (seulement la taxe d'aménagement et la taxe foncière, l'IFER étant redistribuée à l'EPCI).
- **La commune** ayant la main sur le PLU et la procédure de mise en compatibilité, elle **a souhaité négocier avec le porteur de projet le versement d'un loyer annuel** avant de lancer la procédure de mise en compatibilité nécessaire au projet.
- La procédure a été très longue à lancer, du fait des élections municipales et du COVID 19 => tout à été figé du 1^{er} septembre 2019 (date du lancement de la campagne des élections) au 15 juillet 2020 (date de prise en fonction du conseil municipal).

En conclusion, on ne peut donc que constater :

- Une forme de chantage de la commune, qui agit ici en fonction de ses seuls intérêts financiers ;
- Une mauvaise redistribution des retombées fiscales locales des projets, qui ne sont pas incitatives pour les communes : 50% de l'IFER devrait revenir directement à la commune d'implantation du projet.

SITE D'IMPLANTATION

Nature du terrain : ancienne décharge

Classement au titre du document d'urbanisme : Ny (spécifique aux centres d'enfouissement technique de déchets)

Classement au titre de l'AO CRE (cas 1, cas 2, cas 3) : cas 3

Autre réglementation ou contrainte particulière : loi littoral en continuité d'urbanisation

COMMENTAIRES ET AUTRES REMARQUES

Un permis de construire a été obtenu en 2019 pour ce projet. L'arrêté de permis de construire prévoyait un certain nombre de réserves dont des prescriptions relatives au risque incendie.

Le porteur de projet a déposé en 2020 un permis de construire modificatif afin de prendre notamment en compte les demandes spécifiques du SDIS. Il est précisé ici qu'une concertation avait eu lieu entre le SDIS et le porteur de projet lors de l'instruction du PC. Cette concertation avait conduit le SDIS à émettre un certain nombre de prescriptions que le porteur de projet a incluses dans son dossier de permis de construire modificatif (nombre de portails, point d'eau supplémentaires, largeur des pistes périmétrales ...).

Or, la doctrine du SDIS ayant évolué entre la date d'obtention du permis de construire et la date de dépôt du permis de construire modificatif (moins d'un an entre les deux), ce dernier a émis un avis défavorable au motif que le projet ne respectait pas les nouvelles prescriptions requises en matière de sécurité incendie. La DDTM a suivi l'avis du SDIS en délivrant un refus de PCM. Le porteur de projet est contraint de revoir l'implantation de son projet et de redéposer un PCM. Il lui est notamment demandé de créer des voies pénétrantes au sein du champ photovoltaïque et d'élargir les voies périmétrales. Ces mesures ont un impact notable sur la puissance installée finale et risquent de remettre en question le tarif d'achat obtenu par ce projet à l'un des AO CRE.

N.B : il aurait pu être envisagé de construire le projet conformément au PC initial afin de s'affranchir de la nouvelle doctrine du SDIS. Cependant, un Porter à Connaissance visant la modification des conditions de post-exploitation est en cours d'instruction auprès de la DREAL ICPE. Le volet principal de ce Porter à Connaissance portant sur le risque incendie, les nouvelles prescriptions s'appliqueront de facto au projet.



