

ENQUÊTE PUBLIQUE

portant sur deux demandes de permis de construire pour la création d'une **centrale photovoltaïque au sol** d'une puissance supérieure à 250 Kwc sur les communes de **Salsigne et Villardonnel** aux lieux-dits « labade », « Combestremière » et « Plaine de Cumiès » déposées par la société « Salsigne Villardonnel Energies »

arrêté du 18 juillet 2023 du Préfet de l'Aude
enquête publique du 28 août au 28 septembre 2023

CONCLUSIONS ET AVIS (ARTICLE R.123-15 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT)

23 octobre 2023

Commissaire enquêteur : Laurent FABAS

Table des matières

1	CONCLUSIONS MOTIVEES.....	3
1.1	Sur l'information du public.....	3
1.2	Sur le dossier d'enquête.....	3
1.3	Sur le déroulement de l'enquête.....	3
1.4	Sur la prise en compte par le maître d'ouvrage des observations.....	4
1.4.1	Paysages.....	4
1.4.2	Raccordement électrique.....	4
1.4.3	Nuisances sur le chantiers.....	4
2	ANALYSE CRITIQUE DU PROJET.....	5
2.1	Pression foncière et loi Montagne.....	5
2.2	Raccordement électrique.....	6
2.3	Mitage.....	6
2.4	Agrivoltaïsme.....	6
2.5	Emploi.....	7
2.6	Démantelement.....	7
2.7	Intérêt collectif.....	7
3	AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR.....	8

1 CONCLUSIONS MOTIVEES

1.1 Sur l'information du public

A l'issue de l'enquête publique qui s'est déroulée du 28 août 2023 au 28 septembre 2023, le commissaire enquêteur constate que :

- L'avis d'enquête a été affiché, conformément aux textes réglementaires ;
- Ce même avis a été publié dans deux journaux paraissant dans le département de l'Aude, 15 jours au moins avant le début de l'enquête, et a été rappelé dans les 8 premiers jours de l'enquête ;
- Ce même avis a été publié sur le site internet de la préfecture, autorité organisatrice de l'enquête ;
- Le porteur de projet a réalisé des réunions publiques et une lettre d'information.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que les formalités de publicité de l'enquête publique ont été réalisées dans des conditions satisfaisantes, permettant ainsi au public d'être pleinement informé sur les modalités de déroulement de cette enquête.

1.2 Sur le dossier d'enquête

Le dossier d'enquête publique relative au projet de parc photovoltaïque à Salsigne et Villardonnel comprenait toutes les pièces prévues par les textes en vigueur.

Ce dossier a été mis à la disposition du public dans les locaux des mairies de SALSIGNE et VILLARDONNEL sous forme papier, et un point d'accueil numérique avait été mis en place dans les deux mairies.

Ce dossier était également consultable sur un site internet dédié vers lequel pointait un lien explicite depuis le site internet de la préfecture, autorité organisatrice de l'enquête, conformément aux textes en vigueur.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que le dossier relatif à la régularisation administrative du captage de la Ferrière comprenait toutes les pièces exigées par les textes en vigueur. Il considère également que ce dossier a été mis à la disposition du public dans de bonnes conditions matérielles et numériques.

1.3 Sur le déroulement de l'enquête

Le registre d'enquête papier a été mis à la disposition du public, afin de lui permettre de présenter ses observations et ses propositions dans les mairies de SALSIGNE et VILLARDONNEL.

Le public pouvait aussi présenter ses observations par voie électronique à l'adresse-mail dédiée à cette enquête, ou par courrier adressé au commissaire enquêteur, au siège de l'enquête en mairie de SALSIGNE ou VILLARDONNEL.

L'enquête s'est déroulée sans aucun incident. Elle a connu une très faible participation du public. Pourtant, les habitants questionnés étaient informés du déroulement de l'enquête.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que les moyens mis à la disposition du public étaient conformes aux textes en vigueur, et permettaient au public de participer effectivement à cette enquête.

1.4 Sur la prise en compte par le maître d'ouvrage des observations

1.4.1 Paysages

Ce sujet a fait l'objet d'une remarque cinglante de l'architecte des bâtiments de France ainsi que d'une recommandation de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale. L'évolution des paysages est aussi une préoccupation des élus rencontrés et est au cœur de la question de l'acceptabilité du développement de centrales photovoltaïques au sol.

La prise en compte de l'enjeu par le maître d'ouvrage se limite à un travail de masquage depuis les voiries que le parc borde. Ceci correspond aux préoccupations énoncées par les riverains du parc.

En entretien, le maître d'ouvrage a justifié son approche par l'absence de consensus paysager sur les parcs photovoltaïques.

Il s'agit de toute évidence d'une occasion manquée pour enrichir le débat.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que la prise en compte par le maître d'ouvrage des préoccupations paysagères exprimées au cours de l'enquête est incomplète.

1.4.2 Raccordement électrique

Les problématiques spécifiquement liées au raccordement électrique sont au cœur des préoccupations de la mairie de Villardonnell et des riverains concernés.

Le pétitionnaire ne sera pas le maître d'ouvrage de ce raccordement. Les solutions techniques et les conditions seront déterminées par ENEDIS.

Le pétitionnaire propose de faire réaliser un constat d'huissier sur les emprises foncières retenues pour le raccordement afin d'apporter un soutien aux riverains et à la mairie de Villardonnell.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que le pétitionnaire a pris en compte les observations formulées pendant l'enquête sur le raccordement électrique.

1.4.3 Nuisances sur le chantiers

Le maître d'ouvrage a répondu aux interrogations formulées.

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que le pétitionnaire a pris en compte les observations formulées pendant l'enquête sur les nuisances liées au chantier

Compte tenu de ce qui précède, le commissaire enquêteur considère que le maître d'ouvrage a répondu de manière satisfaisante aux observations du public.

2 ANALYSE CRITIQUE DU PROJET

La réalisation de ce projet d'implantation de parc photovoltaïque au sol sur les communes de Salsigne et Villardonnell (Aude) s'articule essentiellement autour de la convergence de quatre points de vue :

- Pour l'État, il s'agit de la mise en application des objectifs définis par la loi de transition énergétique avec notamment la nécessité de porter la part des énergies renouvelables à 23% de la consommation finale brute en 2020 et à 32% en 2050 ;
- Pour le propriétaire de l'emprise foncière, il s'agit d'une manière de pérenniser l'exploitation agricole familiale à travers une importante source de revenus complémentaires et une extension des périodes de pâturage.
- Pour le porteur de projet, la société "Salsigne Villardonnell Energies", filiale du groupe "Baywa .r.e", il s'agit d'une opération rémunératrice bénéficiant du soutien des élus.
- Pour les communes il s'agit d'un projet permettant de pérenniser une exploitation agricole dans un contexte de déprise. Il s'agit également d'une source de recettes fiscales qui ne saurait être négligée.

L'enquête publique a mis en évidence deux points de vue supplémentaires :

- Les propriétaires d'emprises foncières susceptibles d'accueillir des parcs photovoltaïques sur les communes ne souhaitent pas que des projets échouent de peur que cela freine le développement de leur propre projet.
- Les habitants et les élus s'inquiètent du caractère désordonné et des effets cumulés du développement de parcs photovoltaïques .

2.1 Pression foncière et loi Montagne

Les communes de Salsigne et de Villardonnell ne disposent pas de documents d'urbanisme. Elles conservent cependant une forme de contrôle sur les projets de développement de parcs photovoltaïque au travers des demandes de dérogation du principe d'urbanisation en continuité institué par la loi Montagne.

Le renforcement des capacités de raccordement sur le poste de Conques sur Orbiel a focalisé l'attention des opérateurs sur les communes de Salsigne et Villardonnell et aiguisé l'appétit des propriétaires fonciers.

Cette situation fait peser une pression importante sur les conseils municipaux. Les délibérations des conseils municipaux contre tout nouveau projet sont présentées comme une manière de soulager cette pression. Mais elles peuvent être défaites par une autre délibération et ne résolvent pas le problème de fond.

Les communes ont besoin de construire une projet pour dompter le développement non maîtrisé.

Restreindre le développement de parcs photovoltaïques aux terrains dont la propriété est publique comme y invite le département permet d'éviter l'effet « ruée vers l'or » qui se manifeste, tout en assurant une meilleure répartition de la manne financière. Cette mesure, comme d'autres, nécessite que les communes se dotent de documents d'urbanisme.

L'État demande aux communes de définir des zones d'accélération pour l'implantation d'énergie renouvelables. Cette démarche apparaît comme incompatible avec les problématiques rencontrées localement.

Le commissaire enquêteur recommande l'élaboration de documents d'urbanisme pour qu'un projet de territoire soit construit.

2.2 Raccordement électrique

Les conditions du raccordement électrique du futur projet sont une question importante de l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale. Il s'agit aussi d'une préoccupation pour la mairie de Villardonnelle et les riverains. Ces conditions sont du ressort d'ENEDIS et pas du pétitionnaire. Elles seront étudiées a posteriori. Ce mode de fonctionnement ne permet pas d'assurer la bonne information du public avant la délivrance du permis de construire sur ce point crucial.

En outre, l'échelle de planification pour le développement des infrastructures apparaît trop large.

L'extension du poste électrique de Conques sur Orbiel et l'ouverture de capacités de raccordement par RTE est un élément important du projet. Cette extension a été inscrite au Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (S3REN). L'élaboration de ces schémas est structurante pour les communes de la Montagne Noire. Le poste se trouve hors du périmètre de la loi Montagne.

ENEDIS étudie ensuite la demande de raccordement de chaque parc ayant obtenu un permis de construire une fois qu'elle a été déposée. L'absence de planification se fait alors ressentir par un déficit de mutualisation lorsque plusieurs projets contigus se créent. Cette manière de procéder est inutilement coûteuse. Un programme local du développement de parcs photovoltaïque inclus dans un document d'urbanisme pourrait répondre à cet enjeu et permettre aux communes de contrôler l'intervention sur les réseaux.

Le commissaire enquêteur recommande l'élaboration de documents d'urbanisme pour qu'un programme de développement des infrastructures d'ENR soit arrêté.

Le commissaire enquêteur recommande que le porteur de projet apporte un appui technique à la commune de Villardonnelle dans le cadre de ses relations avec ENEDIS

2.3 Mitage

Un parc photovoltaïque est une zone urbanisée au sens du droit de l'urbanisme. Elle peut donc devenir la graine nécessaire pour utiliser le principe d'urbanisation en continuité.

Historiquement, les industries s'installaient à proximité des sources d'énergie, notamment hydroélectrique. La présence de réseaux électriques et la facilité de raccordement électrique à la Combestrémère pourrait à terme attirer des consommateurs d'énergie.

Le commissaire enquêteur attire l'attention des communes de Salsigne et Villardonnelle sur les potentiels développement du site sur le long terme. Le commissaire enquêteur recommande l'élaboration de documents d'urbanisme pour maîtriser l'évolution du site à long terme.

2.4 Agrivoltaïsme

La définition de l'agrivoltaïsme, la pratique combinant l'agriculture avec l'exploitation d'un parc de panneaux photovoltaïque n'est pas tranchée à la date de la remise de ce rapport.

Le projet est à l'initiative des exploitants et vise à pérenniser l'exploitation agricole familiale. Il ne s'agit pas d'une simple opération foncière, même si la revalorisation des terres ne sera pas sans impact. Les exploitants disent avoir constaté une amélioration qualitative des pâturages sous ombrage. Le gain de productivité des terres équipées d'ombrières photovoltaïques est un critère essentiel.

Aucune démonstration quantitative de ce gain n'a été apportée dans le dossier. Une littérature croissante de retours d'expérience vient corroborer le gain apporté par des panneaux photovoltaïques pour un élevage ovin. Des techniques d'agroforesterie, en plantant des arbres pour fournir un ombrage, apportent des

bénéfices équivalents. Cependant, cette dernière technique n'est pas adaptée au site du projet en raison de la faible profondeur des sols qui exacerbe la concurrence racinaire entre les cultures fourragères et les arbres.

La commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers s'est montrée favorable aux arguments des exploitants.

2.5 Emploi

La fourniture des matériels à haute valeur ajoutée est prévue sans aucune interaction avec le bassin d'emploi.

Le porteur de projet propose une méthode interagissant a minima avec le tissu local. Cela se justifie par l'absence d'offre locale adéquate. Le porteur de projet a cependant la possibilité, par ses pratiques de faciliter la montée en compétence des acteurs locaux.

Le commissaire enquêteur recommande que soient impliquées les entreprises du bassin d'emploi dans un maximum de lots, directement ou en sous-traitance, afin d'engendrer une montée en compétence des acteurs locaux.

2.6 Démantèlement

Le porteur de projet prévoit de candidater à un appel d'offre pour le rachat de sa production électrique. Le contrat qu'il passerait alors inclurait une clause assurant la constitution d'une provision pour le démantèlement de la centrale photovoltaïque au sol.

Le porteur de projet affirme sa volonté de conserver le parc photovoltaïque pour toute la durée de son exploitation.

Le commissaire enquêteur constate que la constitution d'une provision pour démantèlement du parc est soumise à une décision ultérieure. Le commissaire enquêteur ne peut pas préjuger de la nature de cette décision. En conséquence, le commissaire enquêteur demande à ce que, en cas de décision défavorable, la société "Salsigne Villardonnelle Energies" ou toute société qui lui succèdera fournisse aux services de l'État et aux communes de Salsigne et Villardonnelle la preuve du dépôt sur un compte dédié de la provision pour le démantèlement et ce, avant la cinquième année suivant la mise en service de l'installation et ensuite chaque année jusqu'au démantèlement.

2.7 Intérêt collectif

Les terrains d'assiette du parc photovoltaïque sont privés. Ceci est contraire aux recommandations du département en la matière. Les sites dont la propriété est publique doivent toujours être privilégiés. Déroger à cette règle doit être conçu comme un privilège à justifier au cas par cas.

L'avantage financier consenti aux propriétaires fonciers est considérable et les engage vis à vis de la communauté.

La société Salsigne Villardonnelle Energies prévoit d'ouvrir son capital aux résidents du territoire. Cette mesure est de nature à permettre aux résidents de s'approprier le parc et d'assurer des retombées locales.

La participation des collectivités locales aux dividendes est également souhaitable.

Le commissaire enquêteur demande à ce que le porteur de projet et le propriétaire foncier s'engagent à ce que toute nuisance pour les riverains du parc ou de son raccordement ou pour les mairies de Salsigne et Villardonnelle débouche sur une amélioration par rapport à la situation antérieure au projet.

3 AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Après avoir examiné l'ensemble des pièces du dossier d'enquête,

Après avoir pris connaissance des avis des personnes publiques associées,

Après avoir étudié les observations écrites et orales du public,

Après avoir analysé les réponses apportées par la société « Salsigne Villardonnel Energies » aux observations et questions présentées dans le procès-verbal de synthèse des observations,

Après avoir constaté le soutien des collectivités locales au projet,

Après avoir constaté une majorité d'avis favorable du public,

Après avoir constaté que les communes de SALSIGNE ET VILLARDONNEL ont mis en œuvre les diligences requises pour que cette enquête publique se déroule conformément à la réglementation en vigueur et aux dispositions de l'arrêté de Mr le Préfet de l'Aude en date du 18 juillet 2023,

Le commissaire enquêteur émet un

AVIS FAVORABLE

aux demandes de permis de construire pour la création d'une centrale photovoltaïque au sol d'une puissance supérieure à 250 Kwc sur les communes de Salsigne et Villardonnel aux lieux-dits « labade », « Combestremière » et « Plaine de Cumiès » déposées par la société « Salsigne Villardonnel Energies »

En outre, le commissaire enquêteur recommande :

Aux communes de SALSIGNE et VILLARDONNEL : L'élaboration de documents d'urbanisme.

Au porteur de projet :

- ***l'apport d'un appui technique à la commune de Villardonnel dans le cadre de ses relations avec ENEDIS***
- ***d'impliquer les entreprises du bassin d'emploi dans un maximum de lots, directement ou en sous-traitance, afin d'engendrer une montée en compétence des acteurs locaux.***
- ***de s'engager, en cas d'absence d'engagement similaire dans le cadre d'un contrat de rachat, à fournir aux services de l'État et aux communes de Salsigne et Villardonnel la preuve du dépôt sur un compte dédié de la provision pour le démantèlement des infrastructures et ce, avant la cinquième année suivant la mise en service de l'installation et ensuite chaque année jusqu'au démantèlement.***
- ***de s'engager à ce que toute nuisance pour les riverains du parc ou de son raccordement ou pour les mairies de Salsigne et Villardonnel débouche sur une amélioration par rapport à la situation antérieure au projet.***

Fait à Narbonne, le 25 octobre 2023

Le commissaire enquêteur

Laurent FABAS

Laurent FABAS
Commissaire Enquêteur