AR Prefecture
082-248200107-20250701-2025_3139-DE
Reçu le 02/07/2025

Communauté de Communes QRGA Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron

RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LES ÉLUS QRGA POUR UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ ET CONCERTÉ DE L'AGRIVOLTAÏSME

Monsieur le Préfet

Les élus des communes composant la Communauté de Communes Quercy Rouergue et Gorges de l'Aveyron (CCQRGA) souhaitent, par le présent document, vous interpeller concernant le développement rapide de l'agrivoltaïsme sur les territoires ruraux.

La multiplication des projets et l'étendue des surfaces concernées posent en effet des enjeux importants en matière d'aménagement du territoire. Ceux-ci peuvent être implantés en zone agricole et naturelle (98% des superficies au PLUi) alors même que la compétence décisionnelle sur ces dossiers a été transférée à l'État. Dans ce contexte réglementaire particulier, les élus réaffirment leur volonté d'être pleinement acteurs et décideurs de la transition énergétique, dont l'agrivoltaïsme fait techniquement partie.

Le présent document constitue donc un appel pour un partenariat de travail renouvelé entre État et collectivités locales, fondé sur la confiance et la concertation, pour un développement maîtrisé de l'agrivoltaïsme.

1) Le constat d'un foisonnement de projets sans évaluation des incidences cumulées

Le territoire de la CCQRGA fait face à une multiplication rapide et désordonnée des projets agrivoltaïques. Les projets connus à ce jour concernent plus d'une centaine d'hectares et d'autres sont à venir. Cette prolifération soulève plusieurs risques majeurs :

- Une saturation visuelle et une atteinte au paysage : ces projets, souvent étendus sur de grandes surfaces, sont susceptibles de dégrader l'appréciation des sites, monuments historiques et zones protégées, altérant ainsi de manière irréversible le cadre de vie.

- Une atteinte à l'économie touristique : la perte d'attrait des lieux est susceptible d'affecter l'attractivité du territoire pour les visiteurs à la recherche d'un patrimoine naturel et culturel préservé. Pour rappel, le tourisme constitue un des plus importants moteurs économiques du territoire et est indispensable pour soutenir les activités locales.

- Des incidences cumulées sur la biodiversité : la juxtaposition des zones agrivoltaïques peut avoir pour conséquence de fragmenter les habitats et de fragiliser ainsi les continuités écologiques, notamment celles définies dans le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE).

- Une augmentation de la vulnérabilité face au risque d'incendies : les installations nécessaires au fonctionnement des parcs agrivoltaïques sont susceptibles de générer ou de subir des feux de forêt, dans un contexte d'accroissement important de ce risque induit par le changement climatique.

- Un rejet par la population : ce foisonnement, combiné à un manque d'information et de dialogue, est susceptible d'engendrer un rejet croissant des populations locales, qui perçoivent ces projets comme imposés et éloignés de leurs besoins réels.

Dans les études présentées par les développeurs, les incidences cumulées de ces projets sur le territoire ne font pas l'objet d'évaluations systématiques. Cette absence compromet une vision globale des impacts et constitue en ce sens un point de vigilance important dans l'instruction des dossiers.

AR Prefecture
082-248200107-20250701-2025_3139-DE
Reçu le 02/07/2025

2) Un sentiment de marginalisation des élus locaux

Un point récurrent des projets actuellement en cours d'étude est le constat d'un manque de reconnaissance et d'intégration des élus locaux dans les processus d'instruction et de décision :

- L'information parvient souvent tardivement au conseil municipal, parfois plusieurs années après le lancement d'un projet, juste avant le dépôt du permis de construire. Cette pratique conduit à une mise « devant le fait accompli » très mal vécue par les élus.

- Le rôle du Maire se limite à l'expression d'un avis simple, alors que la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) émet un avis conforme. Cette situation est un contournement manifeste de la démocratie représentative puisque le conseil municipal, composé exclusivement d'élus, ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel contrairement à la CDPENAF qui peut approuver, amender ou refuser le projet alors que les élus sont minoritaires dans cette instance. Ceci interroge sur la légitimité démocratique de cette procédure.

- Enfin, l'évolution réglementaire récente qui a confié à l'Etat le rôle d'autorité compétente pour autoriser ou non les projets amène à un sentiment de perte de confiance envers les collectivités locales, alors même que celles-ci portent la responsabilité du développement territorial et de l'équilibre entre économie, environnement et cadre de vie.

3) Une discordance avec le projet de territoire et les documents de planification locaux

En tant qu'outils de la transition énergétique, les projets agrivoltaïques doivent s'intégrer dans le cadre des documents de planification territoriale. Or, le développement anarchique de l'agrivoltaïsme est incompatible avec le projet de territoire de la CCQRGA :

- Les objectifs fixés par le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) en matière de développement photovoltaïque vont être atteints, voire dépassés, notamment grâce à des projets sur des sites préalablement artificialisés (anciennes carrières, friches industrielles à Varen).

- Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) de la CCQRGA, approuvé le 24 octobre 2017, identifie précisément deux secteurs de développement photovoltaïque (Varen et Saint-Antonin-Noble-Val). Le développement rapide de surfaces agrivoltaïques en dehors de ces secteurs est en contradiction directe avec le projet d'aménagement et de développement durable adopté.

- En application de la Loi APER, la CCQRGA a délimité des Zones d'Accélération pour la production d'Énergies Renouvelables (ZAER) qui intègrent des zones dédiées au photovoltaïque. Or, l'implantation de projets agrivoltaïques en dehors de ces ZAER contrevient aux décisions communales concertées et à la cohérence territoriale.

- La délibération du conseil communautaire du 5 décembre 2023 a validé la cohérence des ZAER avec le projet territorial, mais aucune démarche équivalente n'a été engagée pour l'agrivoltaïsme, bien que ses impacts soient comparables à ceux des centrales photovoltaïques au sol.

AR Prefecture
082-248200107-20250701-2025_3139-DE
Reçu le 02/07/2025

4) Des interrogations de fond sur le modèle agrivoltaïque

Au-delà des aspects réglementaires et de gouvernance, plusieurs questionnements scientifiques, techniques et économiques sont soulevés :

- Les fondements scientifiques concernant les bénéfices agronomiques de l'agrivoltaïsme restent fragiles et insuffisamment démontrés. Les promoteurs ne fournissent pas toujours une bibliographie scientifique claire et référencée.

- Des interrogations sont régulièrement soulevées concernant la réalité, la viabilité et la durabilité des projets agricoles proposés. La simple saisie d'opportunités financières par des personnes ne portant pas réellement de projet agricole est susceptible d'empêcher la transmission des exploitations concernées par cette démarche financière, en raison de l'exploitation de la rente énergétique et de la spéculation foncière qui en résulte.

- Les raccordements électriques de ces installations sur de longues distances sont coûteux. Bien que ces coûts soient pris en charge par les porteurs de projet, ils peuvent occasionner des dégradations des voiries communales en raison des travaux de tranchée.

- Les dossiers présentés ne traitent pas des modalités de démantèlement des installations et de remise en état des sites après exploitation. Cette carence renforce le caractère potentiellement irréversible de l'implantation des structures. De plus, le coût du recyclage et de la gestion des matériaux en fin de vie et l'impact environnemental de cette phase sont probablement largement sous-estimés.

- Enfin, l'agrivoltaïsme s'inscrit dans un contexte national où le développement du photovoltaïque semble remis en cause par l'État, en raison de la baisse des tarifs d'achat et des difficultés croissantes liées à la gestion du réseau électrique national (déséquilibre entre énergies pilotables et non pilotables, rappel récent de la panne majeure en Espagne).

5) Les propositions des élus pour un développement maîtrisé de l'agrivoltaïsme

Afin de répondre aux enjeux identifiés, la Commission Urbanisme de la QRGA formule les recommandations suivantes :

- Le renforcement de l'information et de la concertation : les communes doivent être informées dès la connaissance d'un projet par l'État. Les élus locaux doivent être associés étroitement à l'instruction des dossiers.

- La présentation systématique des projets aux élus : les promoteurs doivent présenter leurs projets au conseil municipal dès les phases préliminaires d'étude. Ils doivent appuyer leurs arguments par la littérature scientifique relative aux bénéfices agricoles du projet.

- La prise en compte des effets cumulés dans les études d'impacts : les études environnementales doivent systématiquement intégrer une analyse des incidences cumulées sur le territoire, prenant en compte les installations existantes et en projet, pour éviter les effets de saturation.

- Le respect du rôle démocratique des élus locaux : la décision finale doit suivre l'avis du maire, surtout lorsque celui-ci est appuyé par une délibération de son conseil municipal soutenant ou rejetant le projet, ainsi que par une délibération du conseil communautaire au titre de coordinateur de la transition énergétique (article L.2224-34 du Code Général des Collectivités Territoriales).