

DREAL Occitanie	Territorialisation des ENR dans la planification	Direction	DA
		Rédigé par	LV, JEB
	Réflexions internes au sein de la direction de l'aménagement de la DREAL Occitanie	Version	
		Date	27/06/19

Des objectifs ambitieux...

Au niveau national, le Plan National en faveur de la biodiversité et le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) fixent des objectifs très ambitieux en matière d'atténuation du changement climatique, et en particulier sur le développement des ENR.

En Occitanie, la Région s'est engagée à devenir la première région à énergie positive (REPOS). Le scénario retenu conduit à multiplier par 3 la production d'énergies renouvelables entre 2015 et 2050, soit une multiplication de la puissance de l'éolien terrestre par 5, du photovoltaïque par 10...

... qui ont du mal à se concrétiser

Au 30 juin 2018, la puissance installée des parcs éoliens terrestres en région Occitanie est de 1423 MW, ce qui place l'Occitanie en troisième place des régions françaises avec 11 % de la puissance installée nationale. Pour l'année 2017, la puissance installée est de 233 MW, ce qui place l'Occitanie en 2^e position derrière les Hauts-de-France (521 MW raccordées en 2017). Cette croissance se heurte cependant à un ralentissement du flux de nouvelles autorisations : aucune nouvelle autorisation n'a pu être accordée en 2017.

En matière d'énergie photovoltaïque, l'Occitanie se place mi 2018 au deuxième rang français tant en nombre d'installations (59 742) qu'en puissance (1666 MW, soit 19 % de la puissance installée française). Les projets industriels en secteurs déjà artificialisés (toitures, ombrières de parking...) sont très rares, et les opérateurs soulignent la raréfaction des friches, délaissés ou terrains pollués qui pourraient être mobilisés en priorité pour des centrales au sol. En conséquence, beaucoup de projets se développent en concurrence avec un usage agricole du sol, sous forme de centrales au sol ou de bâtiments, à vocation soi-disant « agri-voltaïques », mais dont le contrôle ultérieur révèle majoritairement une absence d'activité agricole significative. Enfin, après plusieurs années de développement de projets photovoltaïques de quelques hectares à dizaines d'hectares, les services voient émerger des méga-projets de plusieurs centaines d'hectares, à l'impact est sans commune mesure.

en raison :

– d'un déficit de territorialisation

Le scénario REPOS constitue le volet « énergie – climat » du SRADDET Occitanie.

Or, bien que ce schéma soit tenu de viser l'objectif de maîtrise et de valorisation de l'énergie (L .4251-1 du CGCT), les textes ne prévoient pas d'obligation de territorialisation des énergies renouvelables et invitent les conseils régionaux à conclure des conventions avec les collectivités pour préciser les conditions d'application du SRADDET au territoire concerné. Le Conseil Régional Occitanie a ainsi pris le parti de ne pas territorialiser directement dans le SRADDET le développement des énergies renouvelables mais prévoit de contractualiser avec les territoires pour qu'ils contribuent à cet objectif de développement.

Certes, la déclinaison de l'ambition nationale et régionale est rendue possible à l'échelle des EPCI via les PCAET (obligatoires pour tout EPCI de plus de 20 000 habitants), mais se limite réglementairement et dans les faits à la fixation du mix énergétique et des objectifs de puissance par type d'énergie, sans pousser la logique jusqu'à un exercice de territorialisation des ENR permettant d'atteindre ces objectifs : identification des toitures à équiper, implantations possibles des équipements de production (PV, éolien, méthanisation...) sur le territoire au regard des potentiels et contraintes.

Quant aux documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)), ils ont notamment pour objectifs "la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement (...), la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables" (art L.101-2 du code de l'urbanisme); pourtant, la tendance majoritaire observée est le développement de projets éoliens et PV au coup par coup, portés en fonction d'opportunités, mais qui ne s'inscrivent que trop rarement dans une stratégie de planification territoriale réfléchie à l'amont, portée et partagée par la collectivité.

Dans le cas de l'éolien, les sites potentiels d'implantation sont rarement identifiés en amont au stade de la planification ; les porteurs de projets s'assurent la plupart du temps de l'accord de principe des propriétaires fonciers avant de se rapprocher des collectivités.

Dans le cas du PV, lorsque les collectivités prévoient dans leur document d'urbanisme les surfaces nécessaires à la production, elles répondent bien souvent à une demande des propriétaires fonciers volontaires qui ont compris l'intérêt financier qu'ils peuvent en attendre, sans se préoccuper de la nature des sols; il y a rarement une réflexion pour positionner ces équipements vers des sols déjà artificialisés (toitures, parkings...) ou vers du foncier inapte à l'agriculture (anciennes carrières, délaissés routiers...) ou encore vers des sols à faible potentiel agronomique.

– d'une dilution des compétences entre acteurs

La Région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de compétences, parmi lesquelles figurent le climat, la qualité de l'air et l'énergie (L.1111-9 du CGCT).

Les EPCI, lorsqu'ils ont adopté leur PCAET, deviennent coordinateurs de la transition énergétique (L.2224-34 du CGCT). À ce titre, ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie.

Les EPCI, les syndicats mixtes de SCoT, les parcs naturels régionaux, les communes par défaut, sont compétents en matière d'urbanisme, et à ce titre, en matière de territorialisation fine des ENR.

Enfin, l'État est chargé des négociations internationales en amont et se retrouve en aval compétent pour la délivrance de certaines autorisations d'installer et d'exploiter des ENR, comme l'éolien. Le préfet de Région fixe également la capacité globale de raccordement des ENR à prendre en compte lors de l'élaboration par RTE du schéma régional de raccordement au réseau des ENR (S3RENR), lequel n'est cependant pas un document de planification.

Force est de constater que cette dilution des compétences, et donc des responsabilités nuit à une action publique efficace, les coordinations entre acteurs faisant défaut ou supposant une volonté politique et un effort de portage importants, voire se heurtant à la « libre administration des collectivités ».

Sans compter que la notion de « chef de file », récente sur le plan juridique, reste encore à définir dans ces contours, cette compétence devant s'articuler dans le respect de la non tutelle d'une collectivité sur une autre.

– de politiques publiques antagonistes

Le développement des ENR doit s'opérer dans le respect d'autres politiques publiques telles que la protection de la biodiversité, des paysages, de l'agriculture...

Or, la quasi-absence de réflexion au stade du projet territorial et de la planification conduit à reléguer la responsabilité de recherche du « meilleur compromis » au stade de l'instruction des demandes d'autorisation d'implantation des projets. Il est évident qu'à ce stade, les options de décision sont restreintes et sources de frustration : il n'est plus possible de réfléchir entre réduction des émissions polluantes ou développement des ENR, ou entre telle ou telle source d'ENR à privilégier.

Cette situation conduit à trancher de façon manichéenne sur les implantations en se référant à la jurisprudence plutôt qu'au projet politique.

Les décisions peuvent même parfois reposer essentiellement sur des considérations techniques comme les possibilités de raccordement au réseau définies par les schémas régionaux (S3RENr).

Par ailleurs, l'exclusion de projets éoliens dans un périmètre de 500 mètres autour des constructions oriente l'implantation des projets vers des territoires vierges, et paradoxalement, vers des territoires protégés du mitage par l'habitat en raison de leur qualité environnementale, agricole ou paysagère élevée. Le mitage devient en outre une protection des territoires contre les projets.

Quelles pistes d'amélioration ?

La superposition des compétences et l'absence effective de planification sont clairement facteurs de freins à un aménagement énergétique du territoire.

Les zones de développement de l'éolien, malgré leurs limites, permettaient de visualiser les secteurs préférentiels d'implantation.

Sans méconnaître la délicate question du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'atteinte des objectifs nationaux (Plan Climat, accord de Paris) ou régionaux (région à énergie positive en 2050) nécessite sans doute de passer par une obligation de **territorialiser les ENR**, au moins l'éolien. Cette territorialisation aurait l'immense bénéfice de se faire dans un cadre de réflexion et de prospective, bien loin des pratiques opportunistes et lobbyistes actuelles.

Une planification territoriale des ENR donnerait une certaine visibilité aux porteurs de projets, leur offrirait également une meilleure sécurité juridique grâce à une analyse en amont des potentiels et contraintes des sites définis. Enfin et surtout, le processus de planification permettait une concertation avec les habitants et acteurs du territoire, facteur d'une meilleure acceptation et intégration de projets.

On pourrait ainsi imaginer :

- que l'État fixe des objectifs de production d'ENR sans distinction de moyen (éolien, PV...) à chaque région en déclinaison de l'accord de Paris ;
- que chaque région répartisse ces objectifs par grands territoires (au sens du SRADDET) ;
- que les **SCOT** comportent un volet obligatoire de « planification des ENR »¹ ;
- que le PLU(i) décline, dans une relation de compatibilité, les objectifs chiffrés et/ou territorialisés de développement des ENR définis par le SCOT sur son territoire : le sujet des ENR serait alors traité comme les autres sujets (déclinaison des objectifs d'accueil de population, de production de logements, de consommation d'espace, d'implantation d'équipements commerciaux ou autres...). Pour simplifier la hiérarchie des normes, la relation de « prise en compte » existant actuellement entre PCAET et PLU(i) pourrait être supprimée (et la notion de « SCOT intégrateur » ainsi renforcée).

Cette logique d'emboîtement et de subsidiarité serait utilement à croiser avec les travaux en cours sur l'ordonnance relative à la modernisation des SCoT et celle sur la hiérarchie des normes.

¹ Ce volet de planification des ENR dans les SCOT pourrait se décliner ainsi :

- dans le rapport de présentation : une analyse territorialisée du potentiel de développement par filière d'ENR (comme c'est le cas aujourd'hui pour les PCAET, mais la territorialisation est plus ou moins bien faite) ;
- dans le PADD : la définition d'une stratégie et des objectifs généraux du territoire en matière de développement des ENR ;
- dans le DOO : la fixation d'objectifs de production par territoire d'EPCI ou de communes, par filière, avec possibilité de localisation de secteurs d'implantation préférentiels.

Une autre option pour introduire cette territorialisation des ENR dans l'urbanisme est de renforcer le poids juridique des **PCAET** :

- en faisant de ce document une compétence de plein droit et une obligation de tous les EPCi (pour couvrir tout le territoire) ;
- en rendant obligatoire la déclinaison de l'objectif de puissance par type d'ENR et par commune membre de l'EPCI, voire en imposant une cartographie des zones propices à chaque type d'énergie ;
- en transformant l'actuel lien juridique de prise en compte entre le PCAET et le PLU(i) en lien de compatibilité, dans le cadre de la réflexion actuelle sur la révision de la hiérarchie des normes.

Cette proposition alternative permet de consacrer le PCAET comme document de stratégie et de déclinaison territoriale des ENR, avec un lien de compatibilité avec les SCOT. En revanche, il ajoute un document de planification et les documents actuels (SCOT, PLU(i)) devraient suffire à répondre à cet objectif de territorialisation avec une approche moins sectorielle et plus intégrée.

Ces deux pistes, particulièrement la dernière, ont cependant des limites d'exercice, en ce qu'elles orientent vers davantage d'obligations, et qu'elles s'appuient sur des documents (SCoT, PLU(i) et PCAET) qui ne couvrent pas la totalité du territoire.