

Octobre 2023

Loi sur l'accélération des énergies renouvelables

L'Aveyron, un département modèle et à part !

1- Un contexte aveyronnais particulier :

Le département de l'Aveyron figure parmi les territoires ruraux en France où la population est restée la plus uniformément répartie. Il comporte seulement deux ensembles urbains dont la population dépasse les 20000 habitants (Rodez et Millau) et son paysage intercommunautaire traduit une prééminence des logiques de proximité. Il n'existe qu'une seule communauté d'agglomération et son périmètre, qui n'a que très peu évolué, la place parmi les plus petites de France. Les 285 communes du département sont par ailleurs toutes restées dans une dynamique de maintien d'une offre de services, d'équipements, et très souvent de commerces de première nécessité qui porte ses fruits. En Aveyron, tous les niveaux de collectivités s'accordent sur le principe fondateur de l'appui aux éléments constitutifs d'aménités de niveau local garantissant l'attractivité résidentielle, économique et servicielle partout et sous-tendant une vision équilibrée de l'aménagement du territoire et de la répartition homogène de la population, en écartant toute action qui engendrerait de la concentration.

Cette réalité est aussi un guide sur l'ensemble des politiques publiques et s'appuie grandement sur le contexte économique singulier du département. Comme la plupart des territoires non métropolitains, et de manière très marquée dans sa partie ouest, et plus récemment par les virages de la filière mécanique à Rodez, le département a vu ses emplois industriels diminuer. Cependant, il a su s'adapter et le tissu de PME/TPE très dense sous-tend la répartition de la population et la dynamique des bourgs, avec un solde de quelques communes seulement qui ne comptent pas d'activité artisanale ou entrepreneuriale sur leur sol.

Le département de l'Aveyron est un vaste département agricole (517 000 ha de surfaces agricoles utiles, 245 000 ha de forêts) dont les paysages très vallonnés et découpés sont façonnés depuis des siècles par l'élevage. Leader français en nombre de jeunes agriculteurs installés en 2022, son agriculture attire, et possède une place majeure dans l'économie du

département en terme de chiffre d'affaires mais également d'emplois grâce aux activités d'amont (machinisme, services, agrofournitures) et d'aval avec un secteur agroalimentaire leader en Occitanie.

Encore aujourd'hui l'emploi agricole représente près de 9% des actifs (110 000 actifs environ) et bien plus en considérant l'ensemble des emplois induits (un agriculteur aveyronnais induit environ cinq emplois autour de son activité agricole). Plus de 42% des exportations du département sont constituées de produits agricoles et agroalimentaires. On constate 1,08 milliards d'euros de production totale agricole (15% de celui de l'Occitanie) et 2,7 milliards d'euros de production agroalimentaire en 2018.

Avec plus de 86% de surfaces en herbe, des exploitations familiales à taille humaine (65 ha en moyenne), l'élevage y est extensif, porteur de nombreux signes officiels de qualité, et se classe parmi les tous premiers départements bio français (10% des 7500 exploitations agricoles). L'Aveyron détient le 1^{er} cheptel ovin français avec 1 million de têtes. L'élevage bovin y est également bien représenté avec 32 % de l'effectif de la région Occitanie.

Le tourisme constitue la 2^{ième} économie départementale : 1250 km de sentiers balisés Grande randonnée et 5300 km balisés Petite randonnée, une offre touristique diversifiée s'appuyant sur deux parcs naturels régionaux, six sites classés au patrimoine mondial de l'Unesco dont le territoire des Causses et Cévennes au titre de patrimoine immatériel pour son pastoralisme, quatre grands sites Occitanie, 6062 emplois totaux dont 4700 emplois salariés. Le tourisme génère en 2022, 522 millions d'euros de chiffre d'affaires.

L'Aveyron, classé en grande majorité en zone de montagne au sens du code de l'urbanisme, comme d'autres départements, en France a assis son économie sur deux piliers intrinsèquement liés, l'agriculture et le tourisme, le premier permettant d'entretenir le développement du second.

Parmi les activités de diversification citées par les presque 13% d'exploitants aveyronnais qui disposent d'une activité complémentaire à l'activité agricole lors du recensement agricole 2020, figure d'abord la production d'énergies pour la moitié d'entre elles, puis l'activité touristique, d'hébergement ou de restauration (Source Agreste 2020).

2- Les énergies renouvelables en Aveyron :

Au sein de la Région Occitanie, l'Aveyron fait figure d'exemple puisqu'avec son parc renouvelable de 2 869 MW, elle produit à elle seule plus de 30 % de l'électricité renouvelable générée à l'échelle Régionale (RTE, 2017).

Le Département est excédentaire en termes de production d'électricité renouvelable. Celle-ci était estimée début 2018 à 4,4 GWh pour une consommation électrique totale de 2,7 GWh en 2017 (RTE).

Le développement des énergies renouvelables sur son territoire est comparé au développement de ces même énergies, aux niveaux régional et national, dans le tableau ci-dessous, pour 2018 :

Filière	Développement actuel (MW)			
	National (31/12/2018)	Région Occitanie (31/12/2018)	Département Aveyron (31/12/2018)	Département Aveyron (31/03/2019)
Eolien	15 108	1 517	316	337,4
Solaire	8 527	1 811	158	160,6
Hydraulique	25 510	5 388	2 370	2 370
Bois énergie	634,7	-	-	-
Méthanisation	110 (en 2016)	-	1,53	1,53
Eolien en mer	0	0	0	0
Energies marines	340	48	0	0

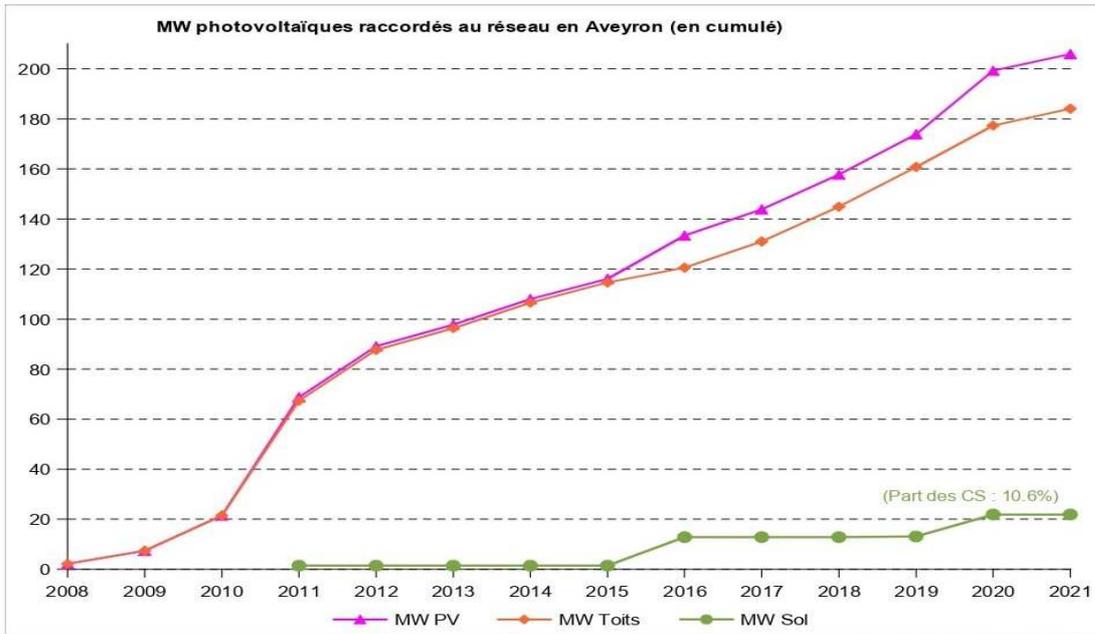
Comparaison du développement des EnR à l'échelle nationale, Régionale et Départementale

(Sources : RTE, DDT12/SERBS/UTECEV)

- **La puissance hydroélectrique** installée en Aveyron représente 44% de la puissance installée en Occitanie et 10% au niveau national. Doté de complexes hydroélectriques d'importance, les installations présentes sur la Truyère, le Lot, le Lézou et le Tarn, les 16 barrages et usines de l'Aveyron produisent à eux seuls 2 370 MW soit environ plus de deux fois la consommation résidentielle annuelle de la ville de Toulouse et 80 % de l'électricité renouvelable injectée sur le réseau au niveau Départemental (DDT12, 2019). La centrale hydroélectrique de Montézic est une station de transfert d'énergie par pompage, la deuxième plus puissante de France et produit en deux minutes la première source d'énergie renouvelable, à l'aide d'une retenue de 16 ha construite à l'amont.

- **La puissance éolienne** installée en Aveyron représente 21% de la puissance installée en Occitanie. On note que le Schéma Régional Eolien, annexe du SRCAE d'ex Midi-Pyrénées, avait permis d'identifier en Aveyron 182 communes situées dans une zone favorable au développement éolien en tenant compte des contraintes techniques (aviation, radars), patrimoniales (monuments historiques, sites inscrits et classés, etc.), écologiques (secteurs protégés ou à sauvegarder) et du gisement éolien (vent moyen supérieur à 5 m/s à 50 m d'altitude). Un potentiel d'environ 600 MW avait été identifié dans le Schéma Régional Eolien, annexe du SRCAE ; à peine plus de la moitié seulement étant exploité début 2019.

- **La puissance photovoltaïque** du département représente 10% de la puissance installée en Occitanie, notamment en agriculture, sur les toitures des bâtiments agricoles ou par le biais de trackers installés pour de l'autoconsommation. Le photovoltaïque en toiture joue pleinement son rôle en participant au développement des énergies renouvelables, de l'économie du territoire, tout en préservant les paysages et les activités qui y sont liées (tourisme...).



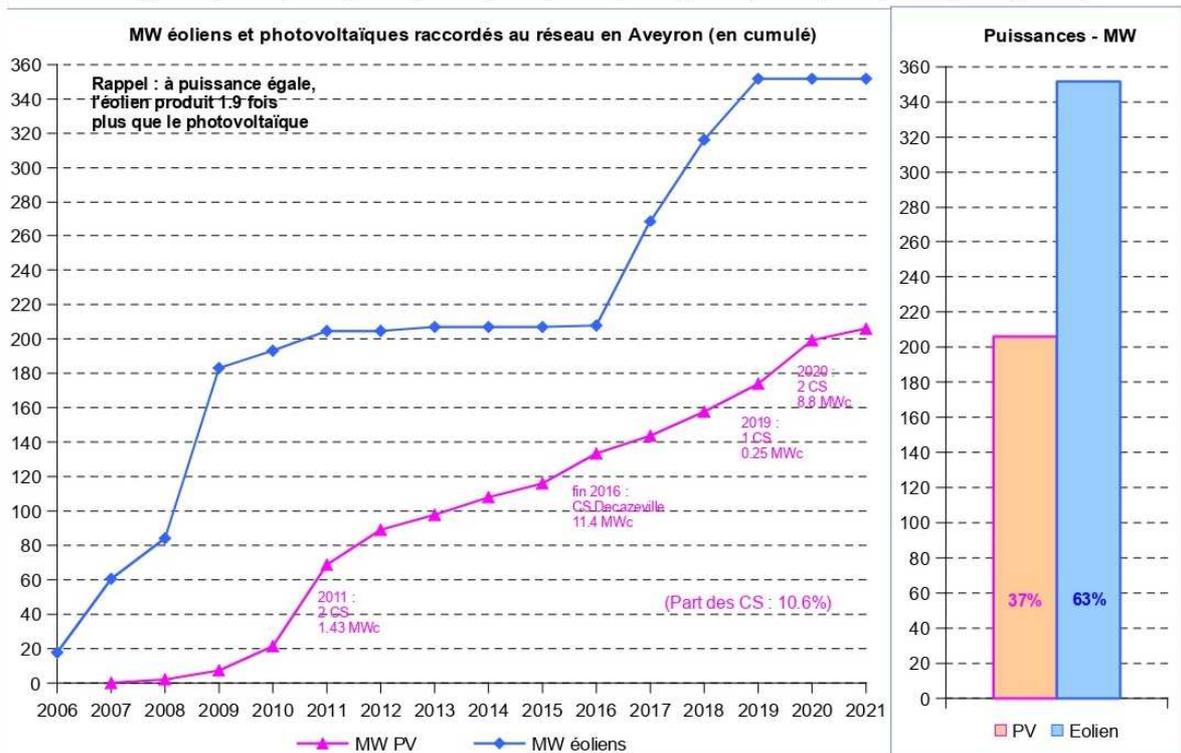
Puissances et Productibles éoliens et photovoltaïques en Aveyron (installations raccordées)

MAJ : 2/06/21

Source : données trimestrielles CDDD/SDES, avec corrections DDT12 pour l'éolien

Trim. 1 Productible

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Productible GWh/an
MW PV	2.15	7.4	21.5	68.8	89.1	97.8	108.0	116.1	133.4	143.8	157.7	173.9	199.2	205.9	247
MW PV /an	2.0	5.2	14.1	47.3	20.3	8.7	10.2	8.1	17.3	10.5	13.9	16.2	25.4	6.7	23.8%
MW éoliens	84.1	183.1	193.1	204.6	204.6	206.9	206.9	206.9	207.8	268.8	316.4	351.9	351.9	351.9	792
MW éol./an	23.5	99.0	10.0	11.5	-	2.3	-	-	0.9	61.0	47.6	35.5	0.0	0.0	
Mâts (cumulé) :	41	83	88	93	93	94	94	94	95	122	144	157	157	157	76.2%



● **Les installations de méthanisation** restent marginales malgré les nombreux projets collectifs en cours, freinés par les difficultés d'organisation de la filière et d'ordre réglementaire.

Les Projections de développements réseaux (source RTE, 2021) :

Pour accompagner le développement des énergies renouvelables, la loi du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », a confié à RTE l'élaboration des Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Energies Renouvelables (S3REnR).

A juillet 2021 : 1640 MW de projets recensés à raccorder en Aveyron dans le cadre du S3RER Occitanie, soit 940 MW d'éolien et 700 MW de photovoltaïque.

Dans le cadre de ce S3REnR Occitanie, le réseau électrique en Occitanie devra pouvoir accueillir 6 800 MW d'énergies renouvelables terrestres supplémentaires à l'horizon 2030, en plus des 10 300 MW déjà en service et des 2 500 MW de projets en cours de raccordement (à la date de publication du présent schéma, janvier 2023).

Le développement des énergies renouvelables s'établit depuis le début des années 2010 à un rythme d'environ 2 000 MW par an en France, dont près de 380 MW par an en région Occitanie (sur les 5 dernières années). Selon la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) dont le décret a été signé le 21 avril 2020, ce rythme est amené à augmenter de manière significative pour atteindre 6 000 à 7 000 MW par an.

Dans ce contexte, nous considérons qu'il est important de prendre en compte également la position géographique stratégique de l'Aveyron pour le développement des réseaux de transport hors département, aujourd'hui saturés, pour lequel de nouveaux chantiers sont prévus en lien avec la prochaine mise en service du nouveau poste transformateur d'Ayres.

Dans le département de l'Aveyron, le développement des énergies renouvelables a donc démarré avec la contribution de l'agriculture par la mobilisation conséquente de foncier pour la construction des grandes retenues et la production d'hydroélectricité. Depuis les années 2000, le choix de développement s'est porté sur l'équipement des bâtiments et infrastructures bâties avec des panneaux photovoltaïques, notamment sur les bâtiments d'exploitation agricole, dans la logique « gagnant-gagnant » : privilégier l'économie du territoire et ses emplois (production agricole exportatrice, économie touristique) et manne d'un complément de revenu non agricole. Le photovoltaïque au sol a, quant à lui, été réservé, conformément à la doctrine départementale élaborée en collaboration avec l'Etat, les maires, la profession agricole et reprise par la DREAL, aux zones non agricoles (surfaces aidées ou non aidées), non naturelles ou forestières déjà artificialisées (délaissés d'autoroutes, anciennes décharges, ou carrières désaffectées).

Le département de l'Aveyron a donc largement contribué au développement des énergies renouvelables dès 1925 avec les premières créations de retenues, un engagement qui l'a conduit à produire aujourd'hui, à lui tout seul, 30% de l'énergie renouvelable d'Occitanie ; **une position que l'on ne peut ignorer dans l'approche du cadre de la loi d'accélération des EnR et des réflexions à conduire.**

3- Position de la Chambre d'agriculture de l'Aveyron portant celle de la profession agricole départementale s'agissant de la loi d'accélération des énergies renouvelables :

Dans ce cadre, il est important de rappeler ce qui pour la profession agricole doit guider le département de l'Aveyron à privilégier un développement équilibré des sources d'énergies renouvelables en lien avec l'économie et l'identité du territoire :

Concernant l'hydroélectricité, le potentiel d'extension des capacités de production est bien réel. Il faut l'exploiter. Avec ses 950 MW actuels, les travaux qui vont s'engager sur l'usine de Montézic permettront de gagner l'équivalent d'une demi tranche nucléaire supplémentaire portant ses capacités de production à 1350MW, soit l'équivalent de la consommation d'une ville de 300 000 habitants (le département de l'Aveyron compte 279 500 habitants environ actuellement). Ces centrales génèrent une énergie propre et renouvelable, immédiatement mobilisable, sans impact sur le climat car elle n'émet aucun gaz à effet de serre, qui permet d'éviter l'émission de 1,6 tonnes de CO2 soit les émissions annuelles de 750 000 voitures particulières pour Montézic. Nous souhaitons, à l'image du projet de modernisation de l'usine de Montézic, qu'il soit envisagé l'augmentation des capacités de production des autres centrales du département.

Concernant l'éolien, nous considérons que cette technologie, qui présente des inconvénients (rendement de production aléatoire, non stockable, source de conflits avec les riverains, dépréciation de l'habitat, parfois situé loin des points de consommation), impacte déjà largement les paysages aveyronnais avec les 177 mats installés. Nous ne sommes pour autant pas opposés à la poursuite de ce développement dans la mesure où il est encadré de façon à garantir qu'il n'y ait pas de saturation visuelle du paysage et une remise en cause de la dynamique agriculture/tourisme.

Concernant la méthanisation, les difficultés d'accès aux matières hautement méthanogènes se font sentir et l'intégration de cultures intermédiaires interrogent. La recherche d'intrants hors département tant pour les petits que pour les gros projets, laissent craindre, au bout du compte, une inefficience environnementale.

Pour autant nous ne sommes pas opposés à cette filière sur le principe vertueuse qui doit permettre de valoriser les effluents d'élevage. Nous considérons qu'il est nécessaire de définir un cadre pour les projets de méthanisation qui permette de garantir :

- Que ces projets restent cohérents avec les territoires sur lesquels ils sont implantés, sous la maîtrise des agriculteurs qui sont au cœur des projets et qu'ils ne se transforment pas en projets purement industriels ;
- Que la taille des unités de méthanisation n'engendre pas une concurrence accrue avec l'activité de production agricole.

Concernant les installations de panneaux photovoltaïques. Nous souhaitons que les panneaux photovoltaïques soient réservés exclusivement aux toitures de diverses constructions (agricoles, collectives, industrielles).

Les installations de panneaux au sol (agri voltaïques compris), opèrent une concurrence déloyale sur les terres agricoles dans notre département où la pression foncière est déjà forte ; le renouvellement des générations se faisant à raison de presque une installation pour deux départs, ce qui est largement supérieur aux moyennes régionales et nationales, mais insuffisant pour répondre aux défis de l'agriculture de demain.

Plusieurs éléments nous amènent à avoir cette position :

- La mise en danger des exploitations exclusivement en fermage pour le risque de reprise par le propriétaire, une surenchère sur le prix du foncier, les locations foncières en photovoltaïque au sol dépassant 2000€ à 5000€ /ha contre 300€/ha pour une location foncière en production laitière ovine pour la filière Roquefort. La spéculation viendra fausser l'équilibre établi sur les prix du foncier en fonction de la valeur agronomique des sols (Ségala/ Causses par exemple) et procurer une image opportuniste aux agriculteurs, nuisible au final à la profession en rapport des attentes sociétales actuelles déjà fortes.

La rétention foncière et la concurrence avec les installations de jeunes agriculteurs s'exprimera par l'augmentation de la masse successorale, une désaffectation pour le métier d'agriculteur au profit de celui de rentier, un détournement de la vocation agricole des terres et le démantèlement des structures.

A terme, nous devons craindre, une baisse globale de notre capacité de production agricole et donc de valeur pour l'agriculture aveyronnaise, qui est largement exportatrice, tout autant que pour la souveraineté alimentaire.

- La capacité d'absorption des réseaux électriques en local risque de créer une discrimination difficilement compréhensible pour les agriculteurs qui n'auraient pas de possibilités de raccordement de ses équipements.
- D'un point de vue réglementaire : en zone de montagne au sens de l'urbanisme, La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 dite « loi Montagne » a pour objectif le développement et la protection des espaces de montagne. L'activité agricole doit

être maintenue et développée, les espaces naturels et les paysages doivent être protégés.

Parallèlement, la loi d'accélération des énergies renouvelables parait aller à l'encontre de cet objectif, elle ne répond pas non plus aux prérogatives de la loi sur le « zéro artificialisation » ou celles qui vont dans le sens d'une gestion économe de l'espace (loi de modernisation agricole, loi montagne II, loi Macron).

- Pour l'agrivoltisme : d'un point de vue agronomique, il n'est pas démontré scientifiquement à ce jour que le maintien d'une activité agricole significative et une amélioration du potentiel agronomique (ombrage ou déficit de pluviométrie) permettant le maintien d'un revenu durable sont possibles. En outre, les couts d'entretien des parcelles (au pied des panneaux), de ressemis et de récoltes peuvent être augmentés avec des équipements non adaptés.
- D'un point de vue biodiversité, les premières études notent une modification « des cortèges d'espèces » pour des habitats fortement transformés. Plusieurs études scientifiques ont également montré que ces parcs photovoltaïques pouvaient former un micro climat avec des changements de température, susceptibles d'influencer l'environnement proche.
- La vocation touristique du département pourrait être mise à mal par la modification des paysages de façon notable et durable.

Plusieurs avis portés par des institutions reconnues nous confortent dans notre position :

- L'avis du conseil scientifique de l'Unesco concernant un projet refusé sur le Larzac « au titre de la transition énergétique pour la croissance verte, la réduction des gaz à effet de serre est indispensable mais celle-ci doit d'abord passer par une maîtrise, voire une réduction de la consommation énergétique (...) les installations photovoltaïques industrielles au sol ne devraient être envisagées que dans les zones déjà artificialisées sans valeur patrimoniale archéologique ou écologique » (Motion du 21 et 22 mars 2019).
- Le rapport Ademe de 2018 préconise d'utiliser des sites déclassés, le SRADDET Occitanie se donne le même objectif, le CESER Occitanie donne la même préconisation.

4- Position du Département de l'Aveyron portant sur une proposition de pilotage de la méthodologie relative à la mise en œuvre de la loi d'accélération des énergies renouvelables en Aveyron :

En complément des éléments techniques et d'analyses présentés par la Chambre d'Agriculture auxquels le Département de l'Aveyron souscrit, certains points méthodologiques dans les travaux menés par les services de l'Etat sont à prendre en compte.

D'une part, les enjeux d'accélération des EnR doit tenir compte :

- d'une reconnaissance de la réalité territoriale de l'Aveyron en avance sur les questions d'EnR sur son territoire au regard de la situation en Occitanie. Un coefficient correcteur entre les départements de la région est à prévoir ceci afin de prévoir une implantation des EnR garantissant les équilibres entre territoires.
- des réserves foncières identifiées dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLUI) afin de ne pas hypothéquer les potentiels en matière de développement territorial. L'aménagement du département contribue à la dynamique d'attractivité indispensable aujourd'hui et pour demain ;
- d'une volonté nationale de souveraineté alimentaire qui doit permettre de maintenir un espace agricole dense et diversifié ; à cette fin, l'agrivoltaïsme sur les terres agricoles aujourd'hui ne garantit pas le rendement de production agricole de demain ni le respect des entités paysagères ;

Pour contribuer à la démarche, le Département de l'Aveyron émet certaines préconisations méthodologiques dans la démarche de consultation des élus locaux.

En effet, le recensement des terres ou projets exploitables pour identifier des projets EnR a été adressé aux maires, qui sont engagés dans des démarches de réflexion foncier et urbanistique à l'échelle intercommunale voire à l'échelle intermédiaire de déclinaison territoriale au-travers du SCOT. Ce recensement doit dès lors être assuré par le bon échelon administratif.

Même si la régularisation des espaces identifiés pourra être effectuée par une modification simplifiée, cette méthodologie crée une tension interne aux territoires :

- au niveau du lien avec les citoyens : les élus locaux mettent en œuvre des règles d'urbanisme plus strictes et plus limitatives aux regards des projets des habitants. Une confusion sera générée entre les restrictions fortes en matière d'urbanisation (avec le ZAN) et d'une simple modification de PLUI pour mettre en œuvre les projets d'EnR. C'est ainsi toute la démarche d'acceptabilité par la population qui est ici hypothéquée.
- au niveau des relations entre élus : les documents d'urbanisme prévoyant l'aménagement du territoire sont discutées selon un échelon administratif

déterminé ; le pilotage de l'implantation des EnR n'est ici pas dans la même logique, ce qui va inévitablement créer des tensions et des erreurs dans le recensement des projets à venir.

Ainsi, l'ensemble des axes qui seront travaillés sur le territoire devront être étudiés au travers du prisme risques/bénéfices tant sur le fond (thématique EnR) que sur la forme (méthodologie visant à assurer l'acceptabilité du citoyen).

Sur le fond, le Département défend les positions suivantes :

- sur l'éolien : le développement ne peut se faire que de manière très modérée, et dans le respect des équilibres indispensables entre les enjeux d'acceptabilité sociale, de préservation des paysages, de qualité de vie perçue et de dynamique économique. La question du 'repowering' est aussi une préoccupation majeure du Département, dans la mesure où la taille des mâts qui viennent en remplacement de l'existant est de nature à modifier les équilibres ci-dessus.
- Sur le photovoltaïque, le potentiel de développement en toiture est loin d'être épuisé, et doit pouvoir continuer d'être exploité. L'implantation au sol, conformément à la position unanime énoncée il y a quelques années, ne peut se faire que sur des friches, des délaissés, ou des terrains à usage public (parkings et autres zones de stockage) en essayant au maximum d'y coupler le bénéfice de l'autoconsommation locale (individuelle ou collective).
- Sur la méthanisation, le Département considère que seules les démarches collectives et acceptées territorialement peuvent être envisagées et pose comme limite le fait qu'aucune culture ne doit être dédiée à ces dispositifs.
- Sur l'hydroélectricité, la position du Département est d'encourager et de soutenir toutes les initiatives permettant d'augmenter son potentiel. C'est le cas sur le projet de Montezic où le Département conclut avec EDF des accords sur le foncier nécessaire à la réalisation du projet et le Département est particulièrement attentif à la perspective d'une pompe de relevage supplémentaire sur le complexe du Lévézou, qu'il appelle de ses vœux. Cette stratégie est parfaitement complémentaire des trajectoires esquissées en ce moment sur la question plus large de l'eau.

5- Synthèse de la position de la Chambre d'agriculture de l'Aveyron portant celle de la profession agricole départementale

Ainsi, la profession agricole aveyronnaise demande :

- De considérer la place de l'hydroélectricité dans le panel des énergies renouvelables et dans le cadre des réflexions sur la loi d'accélération des EnR ; en Aveyron
- De réserver l'installation de panneaux photovoltaïques uniquement aux toitures, si ce n'est au sol dans le cadre strict de la doctrine départementale existante. Au titre de ce dernier point, nous demandons qu'un état des lieux des espaces qui y sont fléchés, soit réalisé ;
- Qu'un cadre précis de poursuite du développement de l'éolien soit établi, dans la limite des prérogatives de la loi Montagne notamment qui vise à permettre le développement de l'activité agricole en cohérence avec la protection des espaces naturels et des paysages ; le but in fine étant de garantir qu'il n'y ait pas de saturation visuelle des paysages et une remise en cause de la dynamique agriculture/ tourisme ;
- Qu'une doctrine départementale soit établie concernant les projets de méthanisation de façon à s'assurer que les projets soient cohérents avec les territoires sur lesquels ils sont implantés (taille adaptée), que ces projets restent sous maîtrise des agriculteurs et qu'ils ne se posent en concurrence avec l'activité agricole première.

6- Synthèse de la position du Département de l'Aveyron

En complément de la proposition de la Chambre d'Agriculture, le Département de l'Aveyron sollicite :

- la mise en œuvre d'une démarche de consultation des collectivités afin que l'échelon intercommunal soit la porte d'entrée de la consultation des communes afin que la mise en cohérence avec les documents de planification et d'urbanisme en vigueur ou en cours de déploiement soit assurée ;
- une reconnaissance à l'échelon régional des résultats déjà atteints par le Département avec la mise en place d'un coefficient correcteur ;
- la sanctuarisation de l'échelon départemental comme espace de définition stratégique des trajectoires en matière d'énergies renouvelables et aussi comme réceptacle d'éventuelles logiques de péréquation fiscales et financières qui seraient définies dans le cadre de l'encouragement à l'accroissement des capacités.