

CDPENAF de Saône-et-Loire

Lignes directrices concernant l'analyse des projets de centrales photovoltaïques au sol

Version n°	date	rédacteur	commentaires
3	26/05/21	MM	Version présentée en commission du 02/06/21
4	20/07/21	MM	Version amendée des remarques de la CDPENAF du 02/06/21 et des retours post-réunion
4b	28/09/21	MM	Version amendée des remarques des représentants de la forêt privée
5	26/10/21	MM	Version amendée des ajustements demandés en CDPENAF du 29/09/21 version validée en CDPENAF du 19/11/21

Objectifs de la charte

La présente charte constitue un outil d'aide à la décision pour l'analyse des projets de centrales PV au sol pour la CDPENAF de Saône-et-Loire.

Cet outil a été demandé par les membres de la CDPENAF, afin de les aider à rendre un avis éclairé sur les projets de parcs PV au sol.

La charte ambitionne également de présenter de manière transparente le mode d'analyse des dossiers utilisé par la commission dans ses décisions, pour la bonne information des porteurs de projets et des territoires.

Elle s'applique pour les projets de parcs photovoltaïques sur des surfaces agricoles, mais également sur des surfaces en forêt et sur des espaces naturels.

Elle a été élaborée à la suite de 3 séances dédiées de la CDPENAF en 2020 et 2021 et en s'appuyant sur plusieurs ressources bibliographiques citées en annexe.

Elle pourra être amenée à évoluer autant que de besoin, à la demande des membres de la commission.

NB : Le sujet des équipements construits supportant des panneaux photovoltaïques (en particulier les bâtiments agricoles et les ombrières photovoltaïques), sera traité dans le cadre de réflexions spécifiques de la CDPENAF 71 sur ce sujet.

Contexte : un sujet prégnant

Plusieurs éléments de contexte ont rendu utile l'existence du présent document :

* Le niveau de consommation foncière reste élevé en France malgré les politiques publiques mises en place pour la limiter depuis les années 2000. Au cours des dernières années, plusieurs textes sont venus renforcer la volonté de préserver la ressource foncière.

La Saône-et-Loire, qui présente un niveau de consommation foncière élevé ramené à la populationⁱ, est pleinement concernée par l'enjeu de limitation de la consommation d'espace.

* L'artificialisation des sols s'effectue principalement au détriment des surfaces agricoles, affectant ainsi l'outil de production des agriculteurs et alors que la souveraineté alimentaire devient un enjeu de premier plan, particulièrement avec les effets du changement climatique, qui affecte durablement les populations et les activités humaines.

* D'autre part, l'État encourage au développement des énergies renouvelables, pour limiter le recours aux énergies fossiles, qui contribue à accentuer le réchauffement climatique. La Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) fixe ainsi l'objectif ambitieux de multiplier par 5 à 6 la puissance installée pour le solaire photovoltaïque entre 2017 et 2028.

* Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Bourgogne Franche-Comté prévoit un objectif très élevé de développement du photovoltaïque, avec une puissance installée multipliée par 14 pour le solaire photovoltaïque entre 2018 et 2030.

* Au cours des dernières années, on assiste à une très forte augmentation du nombre de projets d'installations de parcs photovoltaïques au sol, notamment sur des terres agricoles, forestières et naturelles.

* Une forte proportion des exploitations agricoles est actuellement dans une situation économique précaire, pour des raisons structurelles et conjoncturelles. Dès lors, le développement d'un parc photovoltaïque sur des terres agricoles peut constituer une source de revenu précieuse pour certains territoires ou professionnels agricoles lors d'années difficiles, et contribuer à asseoir la pérennité des structures concernées, voire plus largement de certaines filières.

* La forêt couvre 24 % du territoire départemental. La forêt privée représente 75 % de la surface forestière départementale. Elle est détenue par 56 000 propriétaires. Plus de la moitié de la surface en forêt en Saône-et-Loire est couverte par un document de gestion durable (dont la totalité de la surface de forêt publique), qui assure la pérennité de la forêt et maintient son intérêt économique, social et environnemental. Sur les 90 000 ha de forêt privée non couverts par un document de gestion durable, les possibilités de défrichement sont moins encadrées, alors que la forêt constitue une ressource économique très importante, renouvelable et durable, qu'il convient de préserverⁱⁱ.

* Le département de Saône-et-Loire bénéficie d'une très grande richesse paysagère, avec des sites emblématiques, comme la roche de Solutré ou le Mont Beuvray, et une mosaïque de paysages contrastés, fruits d'une géologie complexe, de l'influence de deux cours d'eau majeurs, la Saône et la Loire, et de l'histoire humaine. À ce titre, une attention particulière devra être apportée à l'évaluation de l'impact paysager des projets de parcs photovoltaïques.

Principe d'autosaisine

La CDPENAF de Saône-et-Loire a décidé, dès son installation, de s'auto-saisir pour tout projet de parc PV au sol sur le territoire départemental, en lien avec sa mission de préservation des surfaces naturelles agricoles et forestières.

Dans ce cadre, les membres de la commission rendront un avis sur chaque projet, qui sera examiné notamment au regard des critères rappelés ci-dessous.

Cadre général de la charte départementale

1) une nécessaire réflexion à intégrer dans le cadre des projets de territoire

Les réflexions sur les possibilités d'implantation de parcs PV doivent être conduites le plus en amont possible, lors de l'élaboration des projets de territoire, en particulier au stade de la planification. Les documents d'urbanisme, outils privilégiés pour une vision organisée du développement du territoire, doivent identifier la présence de sites dégradés et envisager la possibilité d'y implanter des projets de parcs PV, dans un objectif de 'recyclage urbain'. Plus largement, les documents d'urbanisme peuvent proposer des dispositions (zonage, règlement, orientations d'aménagement programmées) qui permettront l'accueil de parcs PV sur les secteurs adaptés, identifiés du territoire.

Les Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET), et les récents Contrats de Relance et de Transition Écologique (CRTE) évoqueront le sujet des projets photovoltaïques au sol.

2) lignes directrices de la charte départementale : une analyse au cas par cas

► En Saône-et-Loire, le développement et l'implantation de panneaux PV doit être absolument privilégié, dans le respect des différentes réglementations :

- en toiture des bâtiments (existants ou pour de nouvelles constructions),
- en ombrières, sur des parkings ou des espaces artificialisés ... ,

- au sol sur des sites anthropisés dégradés (sites pollués, friches industrielles, anciens sites artificialisés, anciennes carrières, anciennes mines, anciennes installations de stockage de déchets stabilisées ...).

► Dans les autres cas et en dernier recours, l'implantation d'un parc PV au sol sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers, en tant que projet entrant dans la catégorie des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, pourra exceptionnellement être envisagée, dans le respect de la réglementationⁱⁱⁱ et dans le cadre d'une analyse contextuelle qui permettra d'examiner notamment les conditions suivantes :

- l'installation permettra le maintien d'une activité agricole significative sur la surface du projet (*critère réglementaire*)^v,
- la faisabilité du projet a été justifiée au regard des enjeux environnementaux, à examiner selon la logique éviter-réduire-compenser (article L 112-1-3 du code rural) (*critère réglementaire*),
- l'absence de solution alternative sur un site approprié proche a été démontrée (*critère réglementaire*),

- le projet sera réalisé sur des surfaces agricoles à faible potentiel agronomique^v,
- concernant spécifiquement les projets de parcs PV sur des surfaces forestières : ces projets pourront être envisagés sur des forêts détériorées, par des agents pathogènes, des insectes, le feu ou par l'évolution des conditions climatiques, dès lors qu'il aura été évalué que la régénération naturelle ou assistée n'est pas possible. Ils ne devront concerner qu'une proportion limitée, à définir au cas par cas avec la profession forestière, de la surface de la forêt détériorée. Parmi les critères spécifiques, le sujet des ombres portées des arbres devra être évalué au moment de l'implantation du parc, de même que le risque incendie. Les recettes générées par la production PV ont vocation à être affectées préférentiellement au reboisement/entretien du secteur de forêt détérioré,

- l'intérêt économique du projet pour le territoire a été démontré^{vi},
- le dimensionnement du site (emprise) au regard du projet a été justifié,
- les techniques d'implantation les moins impactantes possibles pour le sol ont été privilégiées,
- si la surface agricole prélevée par le projet est supérieure au seuil défini par arrêté préfectoral, celui-ci sera soumis au mécanisme de compensation agricole collective,
- une large concertation autour du projet est prévue avec les acteurs du territoire.

En outre, quel que soit le type de projet, le respect des conditions suivantes devra être vérifié :

- la bonne insertion paysagère du projet dans son environnement a été justifiée (*critère réglementaire*),
- le porteur de projet a apporté des garanties concernant les conditions de remise en état initial du site, au terme de la phase d'exploitation de la centrale PV, ainsi que sur le recyclage des matériaux,

Rappels sur la réglementation en urbanisme, qui s'impose pour tout projet

Au regard de la réglementation de l'urbanisme, l'implantation de parcs photovoltaïques au sol est soumise à autorisation de construire et doit respecter un certain nombre de règles.

a) Dans les zones constructibles : zones U et AU des documents d'urbanisme, zone constructible des cartes communales et partie actuellement urbanisée (PAU) des communes au règlement national d'urbanisme (RNU)

L'implantation de projets de parcs PV est possible, dans le respect du code de l'urbanisme.

b) dans les zones non constructibles : zones naturelles ou agricoles (N ou A) des documents d'urbanisme, zone non constructible des cartes communales et en dehors des PAU des communes au RNU

Ces terrains sont a priori inadaptés à l'implantation de parcs PV.

Les constructions et équipements nécessaires à des équipements collectifs peuvent toutefois être autorisés dès lors qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel ils sont implantés et qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Les zones agricoles et naturelles strictes des documents d'urbanisme excluent l'implantation de toute construction (article L151.11 du CU)

Dans les secteurs naturels ou agricoles avec indication spécifique 'énergie renouvelable' des documents d'urbanisme (N pv ou A pv), les centrales PV sont envisageables, le zonage spécifique traduisant la volonté de la collectivité d'accueillir de telles activités.

Notes et annexes

- i La perte de surfaces agricoles en Saône-et-Loire est élevée ramenée à la population : 1,8 ha/an pour 1 000 habitants, contre 0,6 dans le département du Rhône et 1,3 à l'échelle de la Bourgogne) – source : étude DDT 71 : éléments de connaissance sur la consommation d'espace en Saône-et-Loire, décembre 2011

<http://www.saone-et-loire.gouv.fr/elements-de-connaissance-sur-la-consommation-a12781.html>

- ii Référence bibliographique : La forêt de Saône-et-Loire, un espace aux multiples enjeux, publication de la DDT de Saône-et-Loire, juin 2018
- iii Pour mémoire, parmi les éléments de réglementation :

Article L151-11 du code de l'urbanisme

I.-Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut :

- 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- 2° Désigner, en dehors des secteurs mentionnés à l'article [L. 151-13](#), les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement de destination ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le changement de destination est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers prévue à l'[article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime](#), et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

II.-Dans les zones agricoles ou forestières, le règlement peut autoriser les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles 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 et des paysages. L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- iv Ce critère sera satisfait si le parc PV correspond à la définition d'une installation agrivoltaïque, c'est-à-dire qui permet de coupler une activité de production PV secondaire à une production agricole principale, dont la capacité de production n'est pas affectée négativement par l'installation PV.
En fonction de l'évolution des connaissances techniques et de la réglementation, la définition et les conditions à satisfaire pour une installation agrivoltaïque pourront être précisées.
- v L'analyse du potentiel agronomique des sols dans la zone du projet de parc PV étudié pourra s'appuyer sur l'utilisation du référentiel régional pédologique et les outils TYPESOL et WEBSOL de la Chambre d'Agriculture de Saône-et-Loire. Les surfaces sous signe officiel de qualité (SIQO) ou à enjeu particulier (ex : parcelles drainées) devront être préservées.
- vi L'intérêt du projet pour le territoire devra être démontré et pas seulement l'intérêt privé pour l'agriculteur

Notes et annexes

ressources bibliographiques

- ▶ Jurisprudence (CE 18/10/2006 n° 275 643) : une centrale PV au sol est un équipement collectif, correspondant à un besoin collectif de la population
- ▶ SRADDET Bourgogne Franche-Comté, adopté par l'assemblée plénière du Conseil Régional fin juin 2020, qui prévoit un objectif de développement du photovoltaïque à hauteur de 3 800 MW en 2030, avec des réalisations prioritairement sur toitures et surfaces dégradées,
- ▶ Projet de délibération relative aux projets photovoltaïques au sol de l'APCA, session du 30 septembre 2020,
- ▶ Charte de développement des projets photovoltaïques au sol, cosignée par l'APCA, la FNSEA et EDF renouvelables,
- ▶ Document de cadrage régional 'Implantation de panneaux photovoltaïques au sol, Éléments d'analyse régionaux Bourgogne Franche-Comté', produit par la DREAL BFC en association avec les services départementaux de l'État concernés par la thématique, avec consultation du Conseil Régional et de la Chambre Régionale d'Agriculture,
- ▶ Relevé des échanges de la CDPENAF de Saône-et-Loire du 24 juillet 2020 sur le sujet
- ▶ Contribution de la profession agricole à l'élaboration d'une doctrine départementale d'encadrement des implantations des dispositifs de production d'énergie électrique photovoltaïque au sol, communiquée en séance de la CDPENAF spéciale du 02/06/21
- ▶ Charte qualité pour l'implantation de systèmes photovoltaïques au sol dans le département de Saône-et-Loire, document du Département de Saône-et-Loire, de mars 2010, co-élaboré avec les services de l'État, la Chambre d'agriculture, la FDSEA et la SAFER Bourgogne.