



Motion de la Fédération des Parcs naturels régionaux

Quel développement de l'énergie solaire dans les Parcs naturels régionaux de France

Bureau du 14 décembre 2022

Les Parcs naturels régionaux sont engagés dans la transition énergétique depuis de très nombreuses années. Favorisant dans l'ensemble de leurs politiques la sobriété énergétique et la valorisation raisonnée des ressources de leurs territoires, les Parcs travaillent à la convergence entre les ambitions climatiques, patrimoniales (naturelles et culturelles), environnementale, sociales et économiques

Promoteurs et contributeurs des transitions écologiques et énergétiques, les Parcs disposent d'une ingénierie qualifiée et ont élaboré des documents d'orientation qui ont pour objectif de guider l'action publique et privé dans le domaine. Ils ont également contribué à favoriser l'intégration de ces enjeux au sein des collectivités qui les composent.

Une « première vague » de développement de l'énergie photovoltaïque sur l'ensemble du territoire a conduit le réseau à se positionner une première fois sur le sujet en 2010. En s'appuyant sur l'expérience acquise par le réseau et les évolutions réglementaires et techniques, la Fédération des Parcs souhaite, aujourd'hui, préciser le cadre dans lequel peut s'envisager la mobilisation de cette énergie sur un Parc et rappeler les principes communs qui orientent les Parcs.

Un label qui engage les territoires, les régions et l'État

Comme le mentionne le code de l'environnement dans son **article R333-1**, les Parcs naturels régionaux ont pour objet :

- 1° De protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- 2° De contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3° De contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4° De contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5° De réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

Le classement du Parc est prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement (article R333-10 du code de l'environnement).

Les Parcs sont consultés notamment, comme l'indique les articles R333-14 et IR333-15 du code de l'Environnement, lors de l'élaboration des documents stratégiques d'aménagement (schémas régionaux air énergie et climat, projets d'installation relevant du dispositif ICPE

Ainsi, le classement du Parc engage l'État et les Régions concernées dans le soutien et la prise en compte des enjeux et objectifs définis par la charte notamment en matière énergétique, climatique paysagère et écologique.

Des chartes de Parc qui traitent de la question énergétique et climatique

La charte d'un Parc est le fruit d'un long et minutieux travail collaboratif avec l'ensemble des acteurs du territoire. Elle comprend l'engagement des signataires à sa mise en œuvre (communes, EPCI, Régions et Départements) et fait l'objet d'une enquête publique. La charte est un document cadre qui pose les ambitions du territoire. Ce document construit et validé par l'ensemble des collectivités formalise le projet de territoire pour les 15 années à venir. Les syndicats mixtes de gestion des Parcs garantissent la cohérence de l'action des membres avec les enjeux de préservation du territoire. L-3333 du code de l'environnement : « Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ».

Les chartes de Parcs intègrent à la fois des objectifs sur la sobriété et sur le mixte énergétique en cohérence avec les caractéristiques de chaque territoire, ainsi que des éléments d'orientation sur le développement des énergies renouvelables et leur intégration dans le territoire. La Charte généralement est complétée par des documents d'orientations, des notes méthodologiques (PCAET, note d'orientation énergétique, biodiversité ou paysagère), qui traduisent les enjeux de chaque territoire classé. L'ensemble des chartes de Parc intègrent la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique

Concernant le développement du photovoltaïque, les Parcs qui l'envisagent l'inscrivent dans un cadre en cohérence avec les ambitions énergétiques propres au territoire mais également avec les enjeux de qualité paysagère, architecturale et de préservation du foncier non artificialisé, naturel et agricole.

Mobiliser la connaissance et orienter les projets pour une transition énergétique réussie

Forts d'une connaissance fine du territoire, les Parcs et les équipes pluridisciplinaires qui les animent produisent un ensemble d'outils et de documents qui pris en amont, peuvent faciliter l'évaluation de l'opportunité des projets, leur inscription dans un projet de mixte énergétique et leur compatibilité avec les axes essentiels de la charte du Parc. De nombreux parcs disposent d'un document d'orientation précis sur le développement du photovoltaïque et thermique et sur les conditions à réunir pour la réussite d'un projet.

Ces éléments sont à la disposition de l'ensemble des acteurs des territoires et des porteurs de projets éventuels pour favoriser l'intégration des projets le plus en amont possible de la conception.

Réussir l'intégration du solaire sur le bâti et préserver les terres agricoles et forestière, un principe réaffirmé

La production d'énergie solaire se caractérise par une diversité d'acteurs et de typologies de techniques qui mobilisent aussi bien des particuliers que des porteurs de projet à caractère plus « industriel ».

En cohérence avec la proposition prise en 2010, le réseau des Parcs naturels régionaux de France réaffirme son soutien au développement des dispositifs mobilisant du bâti existant ou des terrains artificialisés et considère comme essentiel de préserver les terres agricoles et forestières de l'implantation d'installations au sol.

En matière de mobilisation des toitures, il est souhaitable que les projets s'appuient sur les préconisations architecturales du Parc concerné. Du point de vue du portage, le réseau souhaite mettre en avant la dimension publique et participative des projets dans l'esprit de la démarche des « Centrales villageoises ». Globalement, le déploiement de cette production énergétique ne doit pas être uniquement générateur d'un loyer ou d'une redevance mais doit pouvoir générer du revenu, de l'économie et mobiliser le plus possible dans sa mise en œuvre des acteurs de l'économie locale.

Cette question du portage partiel ou complet par les acteurs du territoire est cruciale pour les Parcs car elle renvoie à l'inscription du projet photovoltaïque dans le projet de territoire. Cette seule dimension collective ou citoyenne n'exonère cependant pas d'une vraie cohérence avec les orientations portées par le Parc naturel concerné.

Le développement du le solaire flottant comprend encore trop d'incertitudes quant à son impact sur les écosystèmes aquatiques. Cette technologie n'est pas préconisée sur les plans d'eau et surfaces aquatiques naturelles.

L'Agrivoltaïsme, une nouvelle sollicitation pour les espaces agricoles

Face à une croissance constante de la pression sur la mise en œuvre de projet d'agrivoltaïsme. L'émergence et l'accélération du déploiement de cette pratique questionne les structures agricoles qui font la singularité de chaque territoire. Son développement doit bénéficier aux territoires concernés et ne pas déstructurer le tissu agricole présent et à venir (enjeu de transmission).

Le réseau des Parcs naturels régionaux pose les principes suivants :

- L'agrivoltaïsme ne peut en aucun cas être à l'origine de la substitution d'une pratique agricole par une autre.
- La vigilance en matière d'intégration paysagère et la non-perturbation des espèces cultivées ou des élevages concernés est un principe prioritaire
- Le portage et la répartition des revenus doivent se faire aux bénéfices de l'agriculture et du territoire sans transformer les agriculteurs en énergéticiens.

L'agrivoltaïsme est une technologie de production énergétique considérée comme un revenu complémentaire à une activité principale qui doit impérativement rester agricole. Tant les usages techniques (ombrière, clôture...) que l'impact sur l'équilibre économique de l'exploitation agricole doivent respecter ce principe. A défaut nous demandons aux services

de l'État de requalifier cette activité de stricte production énergétique comme une production photovoltaïque « conventionnelle » et d'instruire les dossiers de demande en tant que tel.

Le réseau des Parcs naturels régionaux souhaite que des outils soient développés dans cette optique qui permettent de mieux caractériser les projets et de suivre leur impact dans le temps, sur le site, l'exploitation et le territoire.

Certains territoires classés Parcs sont caractérisés par une agriculture spécifique qui confère au territoire sa typicité. Le réseau demande que l'exclusion totale ou partielle de l'agrivoltisme souhaitée par certains Parcs, dans l'objectif de préservation du territoire, soit respectée.

Penser le projet dans la durée et dans un espace ouvert

Un projet d'investissement énergétique engage ses porteurs comme le territoire concerné sur plusieurs dizaines d'années et son impact peut concerner plusieurs territoires limitrophes.

Il est essentiel que les différents projets de production d'énergie photovoltaïque soient en cohérence avec le projet global du territoire concerné tant du point de vue économique et sociale que du point de vue stratégique.

Ainsi, des projets développés en périphérie immédiate de périmètre de Parc naturels régionaux peuvent impacter directement la dimension paysagère du Parc (Impact visuel et réseaux). Il faut aussi noter que les Parcs, espaces à forts enjeux environnementaux et paysagers, intègrent également dans leurs périmètres d'autres outils de gestion comme les réserves naturelles, les grands sites ...

C'est dans ce cadre de conception du développement photovoltaïque et de ses différentes déclinaisons que la Fédération des Parc naturels régionaux formule un ensemble de demandes aux acteurs concernés :

Des développeurs qui intègrent les enjeux des Parcs et s'inscrivent dans le projet de territoire

Les développeurs doivent le plus en amont possible et après consultation des documents de positionnement et d'analyse du territoire prendre contact avec le syndicat mixte du Parc, les collectivités concernées pour favoriser un projet intégré.

Les porteurs de projets comme les autorités compétentes qui en accompagnent l'évaluation, doivent notamment être particulièrement vigilants aux dimensions paysagères et environnementales qui constituent les fondements du territoire classé. En matière de solaire au sol et en cohérence avec le positionnement national, il est indispensable de prendre en compte le plus en amont possible, les préconisations du Parc concerné et d'envisager la possibilité d'opter pour une forme moins consommatrice de foncier. La consultation des documents et des échanges en amont avec les collectivités et les acteurs du périmètre d'implantation assurera une plus grande acceptabilité du projet. C'est par ce biais que le Parc naturel régional pourra apporter sa contribution à l'analyse du projet et faciliter ainsi un engagement réussi dans la transition.

La Fédération demande que les projets puissent intégrer les attentes du territoire, que le capital comme la gouvernance puissent s'ouvrir à la participation locale. Cela allant dans le sens et l'esprit des récents textes réglementaires sur le développement des énergies renouvelables. Associée à la dimension cycle de vie, cette dimension participative des projets devra être un des éléments d'appréciation des services qui instruisent les demandes.

Un État responsable garant de ses engagements auprès des Parcs

La Fédération demande, dans le cadre de la nécessaire mise en cohérence des politiques publiques, que soient systématiquement pris en compte les orientations et analyses inscrites dans la Charte du Parc concerné et dans les documents d'orientations portés par le Parc et ses partenaires. L'État, cosignataire de la charte est l'un des premiers garants de la mise en application des objectifs issus du classement et inscrits dans le code de l'environnement.

Au regard de cette obligation de mise en cohérence, la Fédération demande que les services de l'État associent le syndicat mixte de Parc le plus en amont possible dans l'évaluation et le suivi des projets photovoltaïques et veillent à la cohérence des projets avec les chartes de Parc.

Elle souhaite également que la question sensible du raccordement des projets collectifs citoyens bénéficie d'un soutien de l'État dans la facilitation des raccordements et dans l'appui à l'émergence notamment via des mesures de soutien tarifaire.

Des régions stratégiques qui intègrent les territoires classés dans les documents d'orientations énergétique et climatique

La Fédération des Parc demande aux Régions, dans le cadre de leurs compétences à veiller à la prise en compte des territoires classés et de leurs projets dans leurs politiques territoriales et notamment dans l'élaboration des SRADDET. Elle préconise également que les Régions appuient plus spécifiquement les projets photovoltaïques sur toiture en cohérence avec les enjeux des Parcs et les mixtes énergétiques construits par ces derniers.

Les régions de France, membres de la Fédération des Parcs peuvent ainsi conforter les stratégies des Parcs qu'elles soutiennent et favoriser la dimension expérimentation et transfert méthodologique.

Des communes et intercommunalités porteuses des enjeux du Parc

La Fédération demande aux communes et intercommunalités d'informer le Parc le plus en amont des projets photovoltaïques qui les concernent et de veiller au respect des engagements pris dans la Charte. Elle recommande la mise en œuvre de projets intercommunaux ou les collectivités portent ou participent à la gouvernance du projet de manière effective.

NB : cette motion sera complétée par les dispositions spécifiques issues de la loi d'accélération des énergies renouvelables quand les textes seront votés et publiés