



Photovoltaïque au sol sur terres agricoles

Bureau du 21 décembre 2023

Objet : prise en compte de l'avis des Parcs naturels régionaux dans l'élaboration des documents-cadres identifiant les surfaces agricoles et forestières susceptibles d'accueillir un projet d'installation photovoltaïque.

Cette note s'inscrit dans la continuité de la **motion FPNRF Energie solaire dans les PNR du 14 décembre 2022**¹ qui définit la position politique de la Fédération sur le développement de l'énergie solaire dans les PNR. Elle vise à apporter des compléments techniques sur le volet **photovoltaïque au sol sur terres agricoles, pastorales ou forestières**. Le volet agrivoltaïsme (au sens strict) sera traité ultérieurement.

Contexte

La loi Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables² (APER) votée le 10 mars 2023 a inscrit dans le code de l'énergie l'objectif de « *d'encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36, en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles* ».

Le projet de **décret d'application**³ relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers a été publié en décembre, et **entrera en application début 2024** après sera avis du Conseil supérieur de l'énergie puis du Conseil d'État.

La loi distingue 2 catégories d'installations de production d'électricité solaire photovoltaïque susceptibles d'être autorisées sur des terrains agricoles :

1/ Installation **agrivoltaïque** : « *Installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production Agricole* » (traité dans l'article 1 du décret).

- Installations agrivoltaïques considérées comme **nécessaires à l'exploitation**
- **Serres, hangars et ombrières** à usage agricole supportant des panneaux PV

2/ Installation **compatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière** : installations photovoltaïques au sol qui peuvent être autorisées sous certaines conditions sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers, en conformité avec le **document-cadre** établi par le préfet de département (traité dans l'article 3 du décret).

C'est cette deuxième catégorie d'installations et surtout la **définition des surfaces agricoles et forestières pouvant accueillir ces installations** qui soulève des interrogations pour les Parcs et plus globalement pour les aires protégées.

¹ FPNRF (décembre 2022). [Motion Energie solaire dans les Parcs naturels régionaux](#).

² Legifrance. [Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#)

³ [Projet de décret relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers](#) (consultation publique).

Ce que dit le décret

1. Élaboration du document-cadre

La **chambre départementale d'agriculture** élabore une **proposition de document-cadre** dans lequel elle identifie les surfaces agricoles et forestières qui pourront être ouvertes à un projet d'installation.

A compter de la promulgation du décret, la chambre départementale d'agriculture dispose d'un délai de **9 mois** pour transmettre sa proposition de document-cadre au **préfet de département**.

Après réception de la proposition de document-cadre, le préfet la transmet pour avis :

- Aux représentants des organisations professionnelles intéressées
- Aux représentants des collectivités concernées
- A la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)

Ceux-ci ont un délai **2 mois** pour transmettre leur avis, au-delà duquel leur avis est réputé favorable.

Le document cadre est ensuite établi par **arrêté préfectoral**. Il est révisé au plus tard tous les **5 ans** dans les mêmes conditions.

Les surfaces identifiées sont intégrées en tout ou partie dans les zones d'accélération définies par les communes, le document-cadre constitue donc une cartographie complémentaire de ces zones d'accélération.

2. Contenu du document-cadre

Le document cadre définit les surfaces agricoles et forestières susceptibles d'accueillir un projet d'installation, ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces. Ces surfaces sont définies « en veillant à préserver la souveraineté alimentaire ». Seules peuvent être identifiées les surfaces réputées **incultes** ou **non exploitées depuis au moins 10 ans** à compter de la publication de la loi.

Surfaces réputées incultes

Une terre est réputée **inculte** lorsqu'elle est identifiée comme une terre à vocation agricole ou pastorale et qu'elle répond à **au moins une des conditions suivantes** :

- a) l'exploitation agricole ou pastorale y est impossible au regard du territoire environnant en raison de ses caractéristiques topographiques, pédologiques et climatiques ou à la suite d'une décision administrative. Ce point peut notamment être apprécié au vu d'un indice pédologique départemental ;
- b) Le site est un site pollué ou une friche industrielle ;
- c) Le site est une ancienne carrière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestière a été prescrite ou une carrière en activité dont la durée de concession restante est supérieure à 25 ans ;
- d) Le site est une ancienne carrière avec prescription de remise en état agricole ou forestière datant de plus de 10 ans mais dont la réalisation est inefficace en dépit du respect des prescriptions de cessation d'activité ;
- e) Le site est une ancienne mine, dont ancien terril, bassin, halde ou terrain dégradé par l'activité minière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite ;
- f) Le site est une ancienne Installation de Stockage de Déchets Dangereux ou une ancienne Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux ou une ancienne Installation de

Stockage de Déchets Inertes, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite ;

g) Le site est un ancien aérodrome, délaissé d'aérodrome, un ancien aéroport ou un délaissé d'aéroport en domaine public ou privé ;

h) Le site est un délaissé fluvial, portuaire routier ou ferroviaire en domaine public ou privé ;

i) Le site est situé à l'intérieur d'un établissement classé pour la protection de l'environnement soumis à autorisation, à l'exception des carrières et des parcs éoliens ;

j) Le site est un plan d'eau ;

k) Le site est dans une zone de danger d'un établissement SEVESO pour laquelle la gravité des conséquences humaines d'un accident à l'extérieur de l'établissement est à minima importante défini selon l'annexe 3 de l'arrêté du 29 septembre 2005 ;

l) Le site est en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques ;

m) Le site est un terrain militaire, ou un ancien terrain, faisant l'objet d'une pollution pyrotechnique ;

n) Le site est situé dans une zone classée comme favorable à l'implantation de panneaux photovoltaïques dans le plan local d'urbanisme de la commune ou de l'intercommunalité, le cas échéant ;

o) Le site est situé sur un terrain forestier, à l'exception des catégories de forêts à forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole et d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages, listées par arrêté interministériel.

Les terres présumées incultes listées aux alinéas b) à o) sont automatiquement incluses dans les documents cadres.

Sont également incluses d'office dans le document-cadre les **surfaces en zone agricole non exploitées et situées à moins de 100m d'un bâtiment d'une exploitation agricole.**

Surfaces non exploitées

Une surface non exploitée peut être identifiée dans un document-cadre à condition de ne plus être exploitée depuis au moins **dix ans à la date du 10 mars 2023.**

Par ailleurs, sont exclus de l'identification du document-cadre :

- Les zones agricoles protégées ;
- Les périmètres dans lesquels le conseil départemental ou son président a ordonné la mise en œuvre d'un aménagement foncier agricole et forestier ;
- Les périmètres dans lesquels le conseil départemental ou son président a clos les opérations d'un aménagement foncier agricole et forestier au cours des 10 années antérieures à la publication du décret ;
- Les fonds dont la commission départementale d'aménagement foncier a prononcé à la date de la publication du présent décret, l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste ou dont le conseil départemental a arrêté cet état depuis moins de 10 années à la publication du décret.

Enjeux pour les Parcs

Contrairement à l'identification des zones d'accélération à l'échelle communale, la procédure pour l'identification des surfaces agricoles, pastorales et forestières susceptibles d'accueillir des installations photovoltaïques **ne prévoit pas explicitement l'association des PNR**.

En termes de méthode, le Paysage doit être abordé sous l'angle du projet local, c'est à dire, répondant aux besoins des habitants et s'appuyant sur les spécificités géomorphologiques afin d'éviter que les projets d'installations photovoltaïques au sol prennent le risque d'un rejet local systématique doublé d'un contentieux comme on a pu le constater sur le développement de l'éolien. A savoir, plus le paysage est abordé comme un préalable, donc en amont de la démarche, moins les projets rencontrent de résistance en phase aval ; d'où l'intérêt de donner un rôle stratégique aux PNR dans l'élaboration et la mise en œuvre du document cadre.

A cela s'ajoutent les enjeux écologiques, car les espaces considérés comme "peu productifs" peuvent être des espaces à forts enjeux biodiversité.

C'est le cas de certaines surfaces agricoles considérées comme « peu productives », notamment certaines surfaces pastorales à fortes contraintes d'exploitation, sur lesquelles on peut constater une dynamique de sous-exploitation ou de déprise. Ces surfaces peu ou pas exploitées représentent souvent **des enjeux importants en termes de biodiversité, d'autonomie fourragère, de lutte contre les incendies**, et peuvent être visées en ce sens par des stratégies de réouverture ou de reconquête, y compris dans les Parcs naturels régionaux. L'élaboration du document-cadre ne doit pas sanctuariser l'état d'abandon ni accélérer la dynamique de déprise (surface laissée à l'abandon dans la perspective de pouvoir y installer un projet photovoltaïque à terme).

C'est également le cas de certaines surfaces forestières peu ou non exploitées, où l'on retrouve des îlots de forêts anciennes ou matures très riches en biodiversité (gros bois, bois mort au sol ou sur pied, dendro-microhabitats).

Dans cette perspective, il serait utile de clarifier la définition d'une surface « non exploitée » (une surface déclarée à la PAC peut-elle être considérée comme non exploitée ?).

En cohérence avec sa motion du 14 décembre 2022 sur l'énergie solaire, la FPNRF réaffirme le besoin essentiel de préserver les terres agricoles et forestières de l'implantation d'installations photovoltaïques au sol.

Au vu des potentiels impacts des installations photovoltaïques au sol sur l'environnement et les paysages, **les Parcs naturels régionaux doivent pouvoir s'assurer que les documents-cadres qui définissent les surfaces pouvant accueillir ces installations n'entrent pas en contradiction avec les objectifs de préservation des patrimoines naturels et paysagers inscrits dans leurs chartes.**

Dans cette optique, la Fédération des Parcs naturels régionaux :

> Demande à l'**État de veiller à la cohérence du développement du photovoltaïque avec les chartes de PNR et notamment d'inclure les PNR dans le processus d'élaboration des documents-cadres** : a minima, la proposition de document-cadre soumise par la Chambre d'agriculture au préfet doit être transmise aux PNR pour avis (au même titre que la CDPENAF, les collectivités agricoles et les organisations professionnelles intéressées) ; les PNR doivent être également être représentés dans toutes les CDPENAF ; les trames vertes et bleues doivent également être pris en compte lors de l'élaboration des documents-cadre.

- > Demande aux **Chambres d'agriculture d'inclure les PNR dans leurs réflexions sur l'élaboration du document cadre**, notamment en ce qui concerne l'identification des surfaces pouvant accueillir ces installations ;
- > Encourage les **PNR à se rapprocher des Chambres d'agriculture départementales** à cette fin ;