

Doctrine départementale pour les projets photovoltaïques au sol en zone agricole, naturelle ou forestière en Creuse

CDPENAF du 11 mars 2021 - version 1

Préambule

La loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a fixé un objectif de 33% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique national en 2030. Cet objectif qui implique un développement accéléré de l'ensemble des procédés de production d'énergies renouvelables, dont l'énergie solaire ne doit pas se faire au détriment de l'économie agricole d'un territoire et de son environnement.

Tout en reconnaissant la nécessité de réaliser des installations photovoltaïques au sol pour assurer un développement significatif de la filière, la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol affirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments et sur les sites déjà artificialisés.

Les projets de centrale solaire au sol ont donc vocation à cibler les terrains artificialisés et dégradés et à minimiser les conflits d'usage par le recours exceptionnel aux terrains agricoles et naturels dans des conditions strictes de compatibilité. Il s'agit donc d'encadrer ce « recours exceptionnel » de manière harmonisée et efficace sur l'ensemble du territoire de la Creuse.

Cette doctrine sera révisée régulièrement.

Principes

Respect des règles d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme fait de l'utilisation économe des espaces naturels, de la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et de la protection des sites, des milieux et paysages naturels un objectif fondateur de la politique d'urbanisme. Cet objectif a été renforcé par la loi ELAN qui affirme le cap de « zéro artificialisation nette » sur l'ensemble du territoire.

Pour ne pas porter atteinte à ces objectifs, l'ouverture de nouvelles zones urbanisées (U) et à urbaniser (AU) aux fins d'y implanter des centrales solaires doit être compatible avec les prévisions de consommation d'espace inscrites dans la carte communale, le PLU, le PLUi ou, s'il existe, le SCoT. La modification d'un document d'urbanisme doit répondre à la notion d'intérêt général notamment pour la collectivité.

Toute installation de panneaux photovoltaïques au sol provoque une artificialisation temporaire pendant toute la durée du projet (30 ans en général), quels que soient l'installation et son degré de couverture des terrains. Le terrain ne perd en revanche pas sa vocation (agricole ou forestière) à long terme car l'artificialisation, certes sur le long terme, n'est que temporaire ; les terrains ayant vocation à être remis en état à l'issue du projet.

Les règles d'implantation dépendent des règles d'urbanisme applicables au secteur concerné par la réalisation d'un projet d'EnR.

1. Les Plans locaux d'urbanisme (Intercommunaux)

La construction des parcs photovoltaïques doit se réaliser prioritairement dans les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) des PLU(I).

Une implantation dans les zones agricoles (A) et naturelles (N) est envisageable mais sous certaines contraintes :

- le projet d'aménagement et de développement durable doit identifier le développement des EnR comme important pour la collectivité ,
- le règlement du zonage concerné doit expressément indiquer que les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sont autorisées,
- En zone agricole le projet doit être compatible avec le maintien d'une activité agricole ou pastorale significative.

2. Les Cartes communales

L'implantation des parcs photovoltaïques au sol doit se faire prioritairement dans la zone constructible de la carte communale

En zone non constructible de la carte communale, une dérogation reste possible pour l'implantation des parcs photovoltaïques s'il existe une compatibilité avec les activités agricoles pastorales ou forestière présentes sur le terrain sur lequel ils s'implantent et si le projet ne porte pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

3. Le règlement national d'Urbanisme (RNU)

Dans les communes soumises au RNU, l'implantation des parcs photovoltaïques au sol doit se réaliser prioritairement dans les parties actuellement urbanisées (PAU).

En dehors de ces secteurs, la construction des parcs photovoltaïques peut éventuellement être autorisée à condition qu'il soit démontré que le projet est compatible avec l'activité agricole, pastorale ou forestière présente sur le terrain sur lequel il s'implante.

4. Le cas des projets situés dans des communes soumises à la loi montagne

Dans les communes situées dans le périmètre de la loi montagne et soumises au RNU, les projets ne peuvent être autorisés qu'en partie actuellement urbanisée ou en continuité de celle-ci.

Dans les communes détenant un PLU(I) et soumise à l'application de la loi montagne, les projets situés en dehors des zones U et AU ne peuvent être autorisés qu'au vu d'une étude de discontinuité circonstanciée. Cette étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Les projets situés en dehors des zones constructibles d'une carte communale des communes soumises à l'application de la loi montagne ne pourront être autorisés qu'à condition que la commune soit couverte par un SCOT et à l'appui d'une étude de discontinuité circonstanciée.

En conclusion :

L'installation n'est donc possible que si la compatibilité avec l'activité agricole ou forestière est démontrée.

Le projet nécessite une étude paysagère de qualité démontrant l'effort de préservation des paysages et de création d'une ambiance spécifique dans le respect du site, et de la joindre au dossier de demande de permis de construire.

L'activité photovoltaïque en tant que telle n'est pas une activité agricole. La réglementation impose le maintien de pratiques agricoles pour que le projet puisse être accepté sur une terre à vocation agricole. La jurisprudence veille à ce qu'il y ait une activité agricole significative : l'installation d'une jachère mellifère et de quelques ruches n'est pas

suffisante. De même, le simple entretien par des ovins sans production agricole de filière ne saurait être considéré comme une activité agricole.

Ce maintien de pratiques est un prérequis à toute délivrance d'autorisation mais il n'enlève rien à la perte sèche agricole subie par l'artificialisation temporaire des terrains concernés, et ne peut intervenir sur une diminution du montant de la compensation collective.

Précisions et encadrement des pratiques

En plus des principes ci-avant et afin de limiter les impacts sur les paysages, l'environnement et les terres agricoles,, naturelles et forestières, tout projet de photovoltaïque au sol devra, pour être autorisé, respecter les recommandations suivantes :

- Dans un souci d'éviter à la fois la spéculation foncière et la destruction des paysages dans un département vallonné dont les paysages sont une richesse, le projet ne devra pas dépasser une trentaine d'ha (d'un seul tenant ou cumulé pour un même projet).

- Dans un souci d'éviter le mitage et un développement inconsidéré et non encadré des projets, ces derniers devront être situés dans les espaces immédiatement adjacents aux postes sources existants en 2020 (rayon maximal de 5 km).

- Dans un souci de remise en état des terres, leur artificialisation étant par définition temporaire bien que sur plusieurs décennies, le projet devra permettre un retour à l'état initial à l'issue de la durée de vie du projet (implantation sans béton en particulier) ; de même, le maître d'ouvrage devra produire l'assurance de la remise en état ultérieure à l'issue de la durée d'utilisation des sols (consignation des sommes pour la remise en état ou toute autre garantie financière permettant de pallier les conséquences d'une éventuelle faillite ou revente de l'entreprise).

- Dans un souci de limiter l'impact sur le fermier ou le propriétaire exploitant en place, le projet devra assurer une rémunération ainsi qu'une plus-value pour le fermier en place, sachant que l'activité agricole doit rester majoritaire sur l'exploitation.

- Dans un souci de lutter contre la spéculation foncière, qui renchérirait la valeur des terres et ne permettrait pas les installations ou consolidations d'exploitations agricoles, il conviendra de refuser l'autorisation aux projets dont le propriétaire des terres concernées les occuperait depuis moins de 10 ans (sauf héritage), et de limiter strictement les projets d'installation de centrales solaires sur les terres agricoles aux acteurs et propriétaires du monde agricole.

- Dans un souci de conserver à la fois le maintien d'une activité agricole significative et d'appuyer l'acceptabilité sociétale des projets, tout projet devra prévoir l'entretien des surfaces concernées. Le taux maximal de couverture du terrain par les panneaux doit être de 70 %.

- Dans un souci de suivre, à titre expérimental et sur le long terme, les projets en place, afin le cas échéant d'adapter la doctrine (en particulier en cas d'évolution de la réglementation ou des technologies du photovoltaïque), le maître d'ouvrage et le propriétaire devront autoriser un suivi régulier de l'évolution agronomique des terrains, du paysage et de sa biodiversité, pendant la durée de vie du projet. A cette fin, un protocole sera rédigé et une convention, le cas échéant à titre onéreux, incluant l'autorisation de passage, sera conclue entre la Chambre d'agriculture, le propriétaire et la société exploitante. Au moins une visite annuelle aura lieu et un rendu sera présenté à la CDPENAF.

Focus sur l'étude préalable agricole

Entre 2006 et 2016, 3 900 ha ont été artificialisés chaque année en Nouvelle-Aquitaine, soit plus d'un ha toutes les 3 heures, faisant de cette région la première en France en termes de consommation d'espaces.

Principe général

L'installation de centrales solaires au sol conduit à un prélèvement de foncier considéré comme définitif (sur la durée du projet tout au moins). Dans le cas où le projet est supérieur à 5 ha, la réglementation prévoit la réalisation d'une étude préalable agricole sur les conséquences du projet sur l'économie agricole.

Cette étude doit avoir lieu pour les projets soumis à une étude d'impact environnementale au titre du code de l'environnement et dont l'emprise est située, pour tout ou partie, sur :

- ❑ Une zone agricole (A), forestière ou naturelle (N) délimitée par un document d'urbanisme opposable qui est, ou a été, affecté à une activité agricole dans les 5 années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation du projet ;
- ❑ Une zone à urbaniser (AU) délimitée par un document d'urbanisme opposable qui est, ou a été, affecté à une activité agricole dans les 3 années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation du projet ;
- ❑ Hors document d'urbanisme délimitant ces zones, sur l'emprise des projets située pour tout ou partie sur toute surface qui est, ou a été, affecté à une activité agricole dans les 5 années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation du projet.

Cette étude préalable agricole, intégrée à l'évaluation environnementale, suit la méthodologie éviter-réduire-compenser. Elle doit en particulier contenir un état des lieux agricole des parcelles concernées par le projet ainsi qu'un état des lieux de la biodiversité et des paysages et ce avant le démarrage des travaux.

Si les conséquences sont négatives sur l'économie agricole, des mesures de compensation collective sont prises par le maître d'ouvrage.

L'arrêté de permis de construire tient compte des éléments de l'étude préalable et des mesures de compensation préconisées.

Le prélèvement cumulé de terres agricoles contribue à diminuer les productions de la ferme creusoise (voire au-delà) et impacte les entreprises agro-alimentaires et les circuits courts ou de proximité, à diminuer les emplois du secteur d'activités et à dégrader les aménités (biodiversité, paysage et cadre de vie).

Il engendre ainsi un certain nombre de nuisances pour l'activité économique agricole, parmi lesquelles : la raréfaction des terres disponibles qui limite donc la possibilité de consolidation, d'installation et de restructuration des exploitations, voire la déstabilisation des filières et la souveraineté alimentaire.

La compensation permet de contribuer à réparer l'impact d'un projet sur la structuration et le fonctionnement de l'agriculture et de retrouver le potentiel économique d'un territoire (à défaut de sa surface agricole antérieure). En revanche, elle ne concerne pas la réparation du préjudice individuel éventuel subi par l'exploitant impacté.

Le maître d'ouvrage va ainsi quantifier l'impact de son projet sur l'économie agricole du territoire et proposer, si besoin, des mesures compensatoires.

La CDPENAF rend un avis sur l'existence d'effets sur l'économie agricole, la nécessité de mesures de compensation collective et la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées.

Le guide méthodologique à destination des porteurs de projets pour la réalisation de l'étude préalable agricole, réalisé par la DRAAF, la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine et les 12 DDT précise les modalités exactes attendues de l'étude, des exemples de compensation collective et de modalités de calcul.

D'une manière générale, un projet de centrale solaire au sol emportera toujours compensation sur les terrains d'implantation du projet, quelles que soient les mesures de réduction envisagées pour l'exploitant en place et quel que soit le gain financier pour le propriétaire des terrains, ce dernier ne relevant en effet pas de l'activité agricole.

Modalités de calcul

Pour le département de la Creuse, on retiendra préférentiellement le mode de calcul suivant, porté par la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine :

1. calcul de l'impact direct sur le potentiel agricole des exploitations du territoire

Il est calculé en prenant en compte la perte de produit brut agricole inhérente au changement d'affectation du foncier.

Sur l'emprise du projet photovoltaïque, on multiplie chacun des ha par son OTEX (en majorité : bovin viande ou lait, grandes cultures).

Le montant en €/ha de l'OTEX utilisé est celui calculé pour le Limousin par le service statistique de la DRAAF (*réseau d'information comptable agricole (RICA) – résultats économiques 2018 des moyennes et grandes exploitations – production de l'exercice par ha et par OTEX*).

2. calcul de l'impact indirect annuel pour les entreprises de première transformation

On part du postulat que le produit réalisé par l'activité agricole du territoire permet de générer du chiffre d'affaires au niveau des entreprises de première transformation (EPT) de ce même territoire. On détermine donc un coefficient multiplicateur lié au territoire qui permet de déduire le chiffre d'affaires hors taxe au niveau des EPT. Le détail du calcul figure dans le Guide méthodologique.

Pour le Limousin, ce coefficient multiplicateur est de 0,38.

L'impact indirect annuel est donc le produit de l'impact direct et du coefficient multiplicateur de 0,38.

3. calcul de l'impact total

Il s'agit de la somme des impacts direct et indirect.

4. reconstitution du potentiel économique

Dans la logique de reconstitution du potentiel économique perdu, il convient de réaliser des investissements à même de générer un volume de production qui viendra compenser la perte évaluée. La durée estimée pour la reconstitution du potentiel économique est fixée à 10 ans.

Selon le RICA, toutes OTEX confondues et sur 2010-2015, un euro investi génère pour le Limousin 6,87€ de produit brut.

Le montant de l'investissement nécessaire pour compenser la perte de potentiel de production est donc égal à l'impact total * 10 / 6,87.

$$\text{Montant_compensation_collective} = \text{impact_direct} * 1,38 * 10 / 6,87.$$

Utilisation des sommes et modalités de financement

Les mesures de compensation doivent être collectives et bénéficier au territoire local, en cohérence avec le territoire. Elles ne sauraient dépasser le périmètre strict du département.

Le maître d'ouvrage est responsable de la recherche et de la mise en œuvre des mesures de compensation collective : identification des mesures possibles, chiffrage, modalités et calendrier de mise en œuvre. Il est largement conseillé au maître d'ouvrage de se rapprocher du monde agricole en amont de ses propositions. Il en rend compte au préfet.

Les travaux d'étude préalable (analyse initiale de l'économie agricole, effets positifs et négatifs du projet, calcul de la perte de potentiel économique agricole), dans le cadre du dispositif ERC, peuvent notamment être confiés par le maître d'ouvrage à la Chambre d'Agriculture de la Creuse.

Les mesures de compensation peuvent comprendre des études, des travaux ou participations dans le cadre de la mise en place de projets collectifs (réhabilitation de friches industrielles, aide à la transition agro-écologique, lutte contre les espèces nuisibles, création de drives fermiers, retenues collinaires, développement de filières...).

Les mesures de compensation collective doivent également être conformes aux régimes d'aides d'Etat. Cette responsabilité est à la charge du maître d'ouvrage.

Deux cas de figure peuvent se présenter :

- ❑ le maître d'ouvrage a identifié des mesures de compensation en lien avec la profession agricole : il finance directement les mesures, une fois validées par la CDPENAF et après avis du préfet, et en rend compte au préfet.
- ❑ Le maître d'ouvrage n'a pas identifié, ou il n'y a pas à l'instant t, de projet finançable immédiatement : après avis de la CDPENAF et du préfet, il consigne les sommes auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il en garde la responsabilité et les déconsigne dès lors qu'il a identifié un projet à financer, dans un délai raisonnable (quelques années maximum).

Pour appuyer le maître d'ouvrage, il est instauré un comité de compensation collective agricole, qui a pour objectif de faciliter la mise en œuvre et veiller à la bonne réalisation de la compensation exigée pour les opérations ayant un impact sur le foncier agricole, en cohérence avec les priorités de la politique agricole départementale de la Creuse.

Le comité a pour objet de sélectionner des projets collectifs de développement local et rural profitables aux exploitations et filières agricoles qui permettent de consolider l'économie agricole du territoire de la Creuse, et d'en assurer le soutien en leur allouant les fonds consignés dans le cadre de la compensation collective.

Le comité est composé à parité de représentants de la Chambre d'agriculture de la Creuse et de l'Etat. Il est coprésidé par le président de la Chambre et le préfet, ou leurs représentants.

Le comité émet un avis sur les projets de compensation. Son action s'inscrit idéalement avant l'avis de la CDPENAF, qui pourra s'appuyer sur son expertise.