



PROPOSITION DE DOCUMENT CADRE POUR LE MORBIHAN

INSTALLATIONS PHOTOVOLTAÏQUES
SUR TERRAINS AGRICOLES,
NATURELS OU FORESTIERS



chambres-agriculture.fr



SOMMAIRE

PRÉAMBULE	3
1. Contexte et objectifs du document.....	3
2. Contenu du Document Cadre	5
2.1 Surfaces Repérées dans le Référentiel cartographique	5
2.2 Surfaces identifiées de droit sans repérage cartographique.....	10
3. Proposition des modalités d’implantation des installations	12
4. Processus de Concertation et de Validation.....	12
4.1 Concertation amont	13
4.2 Concertation aval	13
5. Modalités de révision	13

PRÉAMBULE

L'article L 111-29 du Code de l'urbanisme issu de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables (dite loi « APER ») confie aux Chambres d'agriculture le soin de proposer au Préfet :

- l'identification des surfaces agricoles, naturelles et forestières susceptibles d'accueillir des installations photovoltaïques compatibles avec l'exercice d'une activité agricole,
- et les conditions d'implantation dans ces surfaces.

Ces surfaces sont définies en veillant à préserver la souveraineté alimentaire.

Au terme d'une consultation départementale et au plus tard 6 mois après cette proposition, un arrêté préfectoral établit un document cadre départemental qui s'impose à l'instruction des projets d'installations photovoltaïques sur des terrains à vocation agricole, pastorale ou forestière un mois après sa publication.

En dehors des surfaces identifiées ou ressortant des secteurs identifiés à l'article R 111-58 du Code de l'urbanisme, aucune installation photovoltaïque n'est alors possible en espace agricole, naturel et forestier.

La Chambre d'agriculture de Région Bretagne (CAB) a décidé de proposer un document cadre dans chaque département breton.

Cette proposition répond aux objectifs fixés en matière d'accélération du développement des énergies renouvelables et s'inscrit dans le cadre de :

- la loi 2023-175 du 10 mars 2023 et relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER),
- du décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers,
- de l'arrêté du 5 juillet 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers.

1. Contexte et objectifs du document

Selon les éléments de l'article L 111-29 du Code de l'urbanisme, le document cadre doit définir les surfaces agricoles, naturelles et forestières ouvertes à un projet d'installation de production d'énergie photovoltaïque au sol.

Seuls **peuvent** être identifiés au sein de ces surfaces :

- Des sols réputés incultes, c'est à dire lorsqu'ils satisfont à l'une des conditions suivantes (article R 111-56 du Code de l'urbanisme) :
 - 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. Cette appréciation peut notamment se fonder sur un indice pédologique départemental ;

- il n'entre dans aucune des catégories de forêts définies par arrêté des ministres chargés des forêts, de l'environnement et de l'énergie, comme présentant de forts enjeux de stock de carbone, de production sylvicole ou d'enjeux patrimoniaux sur le plan de la biodiversité et des paysages.
- ou non exploités depuis le 10 mars 2013 (article R 111-57 du Code de l'urbanisme).

Pour autant, le caractère inculte ou inexploité de la parcelle ne préjuge pas de son inclusion dans la cartographie, d'autres critères peuvent justifier de sa suppression (cf. ci-après).

La présente proposition explique la méthode et les choix effectués.

Les éventuels projets qui pourraient se développer sur ces secteurs devront, par la suite, répondre et être conformes ou compatibles, selon le cas, avec d'autres réglementations. A titre d'exemple, il peut être cité la loi littorale, les documents d'urbanisme, la réglementation sur les études d'impacts...

Les aspects relatifs à la faisabilité technique d'un projet (par exemple possibilité du raccordement sur le réseau électrique...) ne font pas partis des critères énumérés par la loi et ne sont pas repris dans cette proposition.

Par conséquent, il appartiendra aux porteurs de projet de vérifier la faisabilité technique et réglementaire du projet.

2. Contenu du Document Cadre

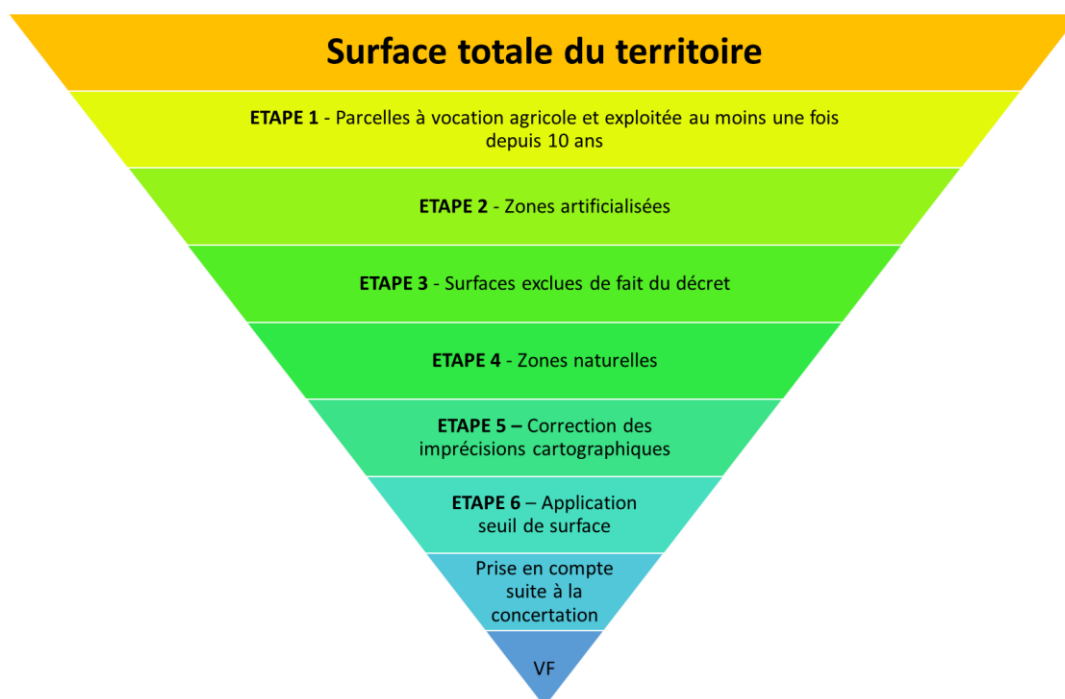
2.1 Surfaces Repérées dans le Référentiel cartographique

Méthodologie et critères d'éligibilité des terrains

Pour permettre le repérage des surfaces à cartographier, la CAB a mis en place une méthode de travail géomatique. Ce travail est une déclinaison d'une méthode mise au point au niveau national, par le réseau des Chambres d'agriculture, en lien direct avec les ministères en charge de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie.

A la suite de ce travail, il a été décidé d'organiser une concertation avec plusieurs organismes pour permettre la prise en compte des réalités de terrain.

La méthode est déclinée en plusieurs étapes et a été construite pour permettre d'écarter rapidement du repérage les parcelles exploitées ou avec un potentiel agricole.



Seules des parcelles incultes et non exploitées doivent pouvoir se retrouver cartographiées.

S'agissant d'une analyse de l'occupation du sol sur l'ensemble du territoire breton et d'un travail à l'échelle de la parcelle, nous avons pris comme document de référence la donnée du Mode d'Occupation du Sol Foncier 2011-2021 (MOS) de la région Bretagne.

Les informations attributaires du MOS sont saisies dans une trame cadastrale. Par différentes étapes, les surfaces sur lesquelles ces projets ne sont pas éligibles ont été exclues. Les surfaces restantes constituent le Référentiel Cartographique pour le Photovoltaïque au Sol.

Les différentes étapes de travail effectuées sont les suivantes :

Etape 1

Suppression des surfaces à vocation agricole ou pastorales et exploitées au moins une fois depuis 10 ans.

Cette première étape a consisté à retirer les surfaces valorisées ou valorisables par une activité agricole ou pastorale, et ce au moins une fois depuis le 10 mars 2013.

Les données relatives à l'occupation des sols, qui traduisent une activité agricole ou pastorales ont été mobilisées afin de les soustraire au territoire d'étude.

Pour ce faire, les filtres appliqués sont décrits ci-dessous :

Base de données	Sources	Echelle (disponibilité)	Lien d'accès de la donnée
RPG	IGN-ASP 2012/2022	Nationale	https://geoservices.ign.fr/rpg
RPG complété	INRAE 2021	Nationale (depuis 2014)	https://entrepot.recherche.data.gouv.fr/dataverse/rpg_complete_2021
MOS Bretagne	Région Bretagne	Régionale (2011-2021)	https://geobretagne.fr/mviewer/?config=/apps/mos/config.xml

Etape 2

Suppression des surfaces artificialisées (zones bâties, infrastructures routières, etc...)

L'objectif de cette étape est d'identifier les parcelles artificialisées afin de les exclure du document cadre.

La couche de base retenue est celle du MOS pour garder une uniformité de traitement.

Base de données	Sources	Echelle (disponibilité)	Lien d'accès de la donnée
MOS Bretagne	Région Bretagne	Régionale	Géobretagne

Etape 3

Surfaces exclues de l'identification du document cadre par application de l'article R 111-59 du Code de l'urbanisme.

Par application de l'article R 111-59 du Code de l'urbanisme, ont été retirés de la proposition :

- Les périmètres dans lesquels un AFAFE est en œuvre ;
- les périmètres dans lesquels les opérations d'AFAFE ont été closes au cours des dix années précédant le 9 avril 2024, date de publication du décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers ;
- les fonds déclarés incultes ou sous-manifestement inexploités susmentionnés ou dont le Conseil départemental a arrêté cet état depuis moins de 10 années avant la date de la publication de ce décret.

Etape 4

Identification des espaces naturels à exclure

Le décret ne demande pas explicitement l'exclusion de ces surfaces.

Toutefois, au vu des intérêts environnementaux de ces surfaces et en accord avec les services préfectoraux, la présente proposition soustrait ces surfaces du référentiel cartographique.

Base de données	Sources	Echelle (disponibilité)	Lien d'accès de la donnée
Natura 2000 (ZPS-ZSC)	INPN	Nationale	https://inpn.mnhn.fr/telechargement/cartes-et-information-geographique/nat/natura
ZNIEFF 1	INPN	Nationale	https://inpn.mnhn.fr/telechargement/cartes-et-information-geographique/inv/znief1
Arrêtés protection biotope	INPN	Nationale	https://inpn.mnhn.fr/telechargement/cartes-et-information-geographique/ep/apb
Zones humides	DDTM	Départementale	
Espaces boisés	MOS Bretagne	Régionale	

Etape 5

Correction des imprécisions cartographiques

Cette phase consiste à repérer et corriger les imprécisions cartographiques relevant de la méthodologie par exemple, des résidus de découpage liés à la superposition de plusieurs couches d'origines différentes (cadastre, RPG...) ou à la fusion entre plusieurs parcelles cadastrales qui s'intersectent ou se touchent.

Etape 6

La concertation et son bilan

A l'issue de cet exercice de tamisage la Version V0 de la cartographie du document cadre a été élaboré et proposé à la concertation.

Type de demande	Analyse	Réponse apportée
Application d'une surface minimale	Consensus pour supprimer les plus petites parcelles rendant les projets improbables ou contribuant au mitage de l'espace.	Application d'un seuil minimal d'1 ha
Inclusion et précision des périmètres exacts des Carrière/Délaissé d'aérodrome/plan d'eau (et autres éléments listés dans le décret)	Difficulté à être exhaustifs sur cette demande.	Non prise en compte dans la partie cartographie pour laisser la partie écrite du document cadre. Les projets devront bien mettre en avant le caractère inculte ou non exploité.
Suppression des petites surfaces de géométrie impropre à l'implantation d'installations	Il s'agit le plus souvent de reliquats de découpe et de superpositions de couches alternées	Suppression
Suppression des surfaces boisées résiduelles dans la V0	Consensus pour la suppression de toutes les surfaces boisées	Suppression
Demande de suppression d'une parcelle classée en zone AU	Demande de collectivités de supprimer des secteurs stratégiques pour leur développement pour éviter les reports de zonage	Suppression sur propositions argumentées
Demande de suppression des surfaces situées dans les zonages environnementaux ZNIEFF2	Les ZNIEFF de type 2 ne désignent pas des zones spécifiques avec des habitats rares ou une biodiversité remarquable mais couvrent de grands ensembles et des milieux variés.	Pas de prise en compte des ZNIEFF de type 2
Demande de suppression de surfaces faisant l'objet de protections ou d'inventaires environnementaux locaux (EBC, zonages des PLU...)	Volonté de garder un traitement homogène des données entre territoires.	Pas de prise en compte d'autres couches de données

Demande de suppression de surfaces sur la base d'éléments Trame Verte et Bleue	Suppression effective de zonages environnementaux (zones humides, boisements, zonages environnementaux types ZNIEFF1...). Volonté de garder un traitement homogène des données entre territoires.	Pas de prise en compte d'autres couches de données
Demande de suppression des surfaces en zone littorale/périmètre Monument Historique/servitude...	Le document établi les parcelles compatibles avec le PV. D'autres réglementations s'appliquent par la suite au moment de l'instruction du projet	Pas de prise en compte de la demande
Demande de rajout de zones de loisirs ou d'équipements.	Ce sont des secteurs "consommés" mais pas forcément artificialisés	Ajout des seules surfaces artificialisées sur demandes argumentées.
En communes littorales demande de rajout des secteurs en friche définis par l'article L 121-12-1 du Code de l'urbanisme	Réglementation qui s'impose	Ajout des surfaces listées dans le décret d'application n°2023-1311
Demande de rajout des parcelles supportant des bâtiments agricoles vacants ou en friche.	Priorité à la réutilisation agricole ou la renaturation de ces sites dans le cadre du ZAN. Parfois possibilité de couvrir ces bâtiments en photovoltaïque.	Pas de prise en compte de la demande
Demande de rajout de secteurs artificialisés / urbanisés	Le document cadre concerne uniquement les ENAF	Pas de prise en compte de la demande, renvoi vers les ZAER
Intégration des ZAER dans le document cadre	La loi prévoit le chemin inverse : les zones du Document Cadre sont à remonter automatiquement dans les ZAER et pourrait incrémenter celles déjà existantes.	Pas de prise en compte de la demande
Demande de rajout de surfaces déclarées à la PAC ou exploitées	Production agricole existante. Demande non conforme au décret	Pas de prise en compte de la demande
Surfaces dans un périmètre captage	Selon l'article R111-56 du Code de l'urbanisme précisant la notion de terres incultes, l'exploitation doit être impossible à la suite d'une décision administrative. Ce n'est pas le cas en périmètre de captage.	Pas de prise en compte de la demande

2.2 Surfaces identifiées de droit sans repérage cartographique

Le décret définit des possibilités d'inclusion dans le document cadre sans repérage cartographique, pour deux typologies de secteurs, à savoir :

Au titre de l'article R 111-58 du Code de l'urbanisme : cet article prévoit une liste de 14 catégories de surfaces qui peuvent accueillir une installation photovoltaïque sans avoir à relever de l'identification cartographique.

Cette faculté n'est toutefois ouverte que si la surface est :

- inculte au sens de l'article R 111-56 du Code de l'urbanisme,

Ou

- inexploitée depuis le 10 mars 2013 selon le délai imposé par l'article R 111-57 du même Code.

La preuve des caractères incultes ou non exploités sera à produire par le maître d'ouvrage qui devra, autant que possible, reprendre la méthodologie retenue pour l'élaboration du document-cadre.

Les surfaces sont les suivantes (R 111-58 du Code de l'urbanisme) :

1. Les surfaces en zone agricole non exploitées et situées à moins de cent mètres d'un bâtiment d'une exploitation agricole* ;
2. Le site est un site pollué ou une friche industrielle ;
3. 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 ;
4. 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 ;
5. 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 forestière a été prescrite ;
6. 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 forestière a été prescrite ;
7. Le site est un ancien aérodrome, délaissé d'aérodrome, un ancien aéroport ou un délaissé d'aéroport en domaine public ou privé ;
8. Le site est un délaissé fluvial, portuaire routier ou ferroviaire en domaine public ou privé ;
9. 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 ;
10. Le site est un plan d'eau ;
11. 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, définie selon l'annexe 3 de l'arrêté du 29 septembre 2005 ;
12. Le site est en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques ;
13. Le site est un terrain militaire, ou un ancien terrain, faisant l'objet d'une pollution pyrotechnique ;
14. Le site est situé dans un secteur effectivement délimité en tant que zone favorable à l'implantation de panneaux photovoltaïques dans le plan local d'urbanisme de la commune ou de l'intercommunalité.

*Il est important de rappeler que pour le point 1 de la liste ci-dessus, que cette faculté a été introduite pour permettre les installations solaires de production d'électricité destinées principalement à l'autoconsommation des exploitations quand celles-ci rencontraient des difficultés pour la réalisation en toiture. Par conséquent, le site agricole concerné doit être en activité.

Au titre de l'article R 111-56 b du Code de l'urbanisme : cet article dispose que pourraient recevoir un projet photovoltaïque au sol les surfaces boisées qui ne rentrent dans aucune des catégories des forêts définies par l'article 8 de l'arrêté du 5 juillet 2024, à savoir les bois et forêts :

1. Relevant du régime forestier défini aux articles L. 211-1, L. 271-2, L. 272-2, L. 273-2 et L. 275-1 du code forestier hormis les zones classées hors sylviculture visées au point 2
2. Disposant ou relevant de l'obligation de disposer d'un document de gestion forestière durable prévu au 1o a et au 2o a de l'article L. 122-3 du code forestier, sauf pour les zones classées hors sylviculture dans ces documents lorsqu'ils sont approuvés
3. Disposant d'un des documents de gestion agréé visé aux 1°b, 2°b et c de l'article L. 122-3 du code forestier ;
4. Issus de boisements ou de reboisements financés par des aides publiques ou réalisés dans le cadre d'une compensation au titre du L. 341-6 du code forestier ;
5. Issus de boisements ou reboisements financés sous convention Label Bas Carbone défini par le décret no 2018-1043 du 28 novembre 2018 ;
6. Jouant un rôle de protection prévue au titre IV du livre Ier du code forestier ou classés en réserve boisée au titre de l'article L. 341-6 du code forestier ;
7. Classés en réserve biologique au titre de l'article L. 212-2-1 du code forestier ;
8. Reconnus comme zones de protection forte conformément au décret no 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte ;
9. Relevant d'un statut de protection prévu au titre II du livre III du code de l'environnement, aux chapitres 1er, 2 et 3 du titre III du livre III du code de l'environnement, et au titre IV du livre III du code de l'environnement ;
10. Sous engagement fiscal lié au droit de mutation et de succession visé à l'article L. 793 du code général des impôts ;
11. Installés sur des sols fertiles avec un potentiel de production forestière supérieur à 3 m3 par hectare et par an ;
12. Classés comme espace boisés au sein des PLU au titre de l'article L. 113-1 du code de l'urbanisme ;
13. Situés au sein d'espaces remarquables identifiés dans les PLU au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 du code de l'urbanisme.

3. Proposition des modalités d'implantation des installations

Si le document cadre doit définir notamment les surfaces agricoles, naturelles et forestières ouvertes à un projet photovoltaïque, il doit également définir les conditions d'implantation dans ces surfaces (article L. 111-29 du Code de l'urbanisme).

Les modalités techniques des installations mentionnées à l'article L. 111-29 doivent :

- permettre que ces installations n'affectent pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique,
- et que l'installation ne soit pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain mentionné au même article L. 111-29 sur lequel elle est implantée (article L. 111-30 du Code de l'urbanisme).

Les surfaces ont été définies en veillant à préserver la souveraineté alimentaire.

L'implantation de tout projet d'installation photovoltaïque dans ces surfaces ne pourra être autorisée que sous réserve de ne générer aucune compensation environnementale ou forestière en dehors de la surface relevant de ce document cadre.

Dans le cas de l'installation d'un projet photovoltaïque sur un terrain déjà consommé (terrain de loisirs, terrain avec équipement public...), le projet photovoltaïque ne devra pas compromettre le maintien, le développement ou l'implantation d'activités. Il ne faudra pas que celle-ci viennent dans le futur se développer en consommant de nouveaux secteurs ENAF.

4. Processus de Concertation et de Validation

Le décret n'impose aucune concertation à la Chambre d'agriculture lors de la phase d'élaboration du document cadre.

Toutefois, dans le cadre de l'élaboration de la présente proposition, la CAB a dédié une partie du temps qui lui était alloué pour organiser une concertation départementale et régionale.

Cette concertation répond à un souci de partage des enjeux et de dialogue avec les services de l'Etat, les comités territoriaux de la Chambre d'agriculture et les EPCI selon deux temps distincts :

- Une **"concertation amont"**, préalable au lancement des travaux de cartographie pour consolider la méthode auprès des services de l'Etat.
- une **"concertation aval"** portant sur la V0 de la cartographie auprès des structures ayant les compétences urbanisme et énergie dans les territoires.

4.1 Concertation amont

Association des services de l'Etat

Depuis la publication du décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestier, la CAB et la DDTM ont échangé étroitement pour valider le processus de création de ce document.

En juin 2024, la CAB est intervenue lors d'une réunion régionale entre les DDTM, la DRAAF et la DREAL.

La DDTM a été conviée lors de la réunion de septembre 2024 avec les EPCI.

Collectivités, profession agricole et autres partenaires

Une réunion d'information sur la thématique énergétique et sur la méthodologie de réalisation du Document cadre a été réalisée le 13 mars 2024.

Cette dernière a permis de présenter la démarche, la volonté de la Chambre d'agriculture et les finalités du travail à accomplir.

4.2 Concertation aval

Après validation de la version V0 de la cartographie, un webinaire régional (environ 250 participants) a été réalisé, le 23 septembre 2024, pour présenter le travail finalisé et les modalités de concertation.

Suite au webinaire, l'ensemble des EPCI de Bretagne a reçu les éléments permettant la concertation.

Les EPCI ont eu 6 semaines de consultation pour faire remonter leurs éventuelles remarques et demandes d'ajouts ou suppressions des surfaces favorables à l'accueil d'installations photovoltaïques.

Ont également été consultés la DDTM, le Conseil départemental et d'autres organismes ou instances partenaires.

La profession agricole a été associée via les Comités Territoriaux de la Chambre d'agriculture. Ces Comités ont pu travailler sur le référentiel cartographique.

Le bilan de cette concertation est explicité dans le chapitre 2.1, sur la méthodologie cartographique.

Ce travail a permis d'aboutir à la version finalisée du référentiel cartographique.

5. Modalités de révision

Le document cadre est révisé au moins tous les 5 ans (R. 111-62 du Code de l'urbanisme).

La Chambre d'agriculture propose de réaliser, avec les services de l'Etat, un bilan d'application au bout de 18 mois qui pourrait conduire à une révision anticipée.