



**PRÉFET  
DE LA HAUTE-MARNE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires**



# CHARTRE DÉPARTEMENTALE

## POUR UN DÉVELOPPEMENT MAÎTRISÉ ET CONCERTÉ DES PROJETS PHOTOVOLTAÏQUES AU SOL EN HAUTE-MARNE

**Signée le 1<sup>er</sup> décembre 2022**



### **Liste des annexes**

Annexe 1 : La démarche de projet pour l'intégration paysagère d'un parc photovoltaïque au sol

Annexe 2 : Cahier des charges pour les analyses de sol

Annexe 3 : Carte des vocations de la charte

# SIGNATAIRES



La Préfète,

Anne CORNET



Le Président du  
Conseil Départemental,

Nicolas LACROIX



Le Président de la  
Chambre d'agriculture,

Marc POULOT



Pour le Président de la CASDDB,  
Le vice-président en charge du  
développement économique,

Philippe NOVAC



Le Président de la CAC,

Stéphane MARTINELLI



Pour le Président de la CCGL,  
Le vice-président en charge du  
développement économique,

Romary DIDIER



Pour le Président de la CCSF,  
Le vice-président en charge de l'urbanisme,

Bernard FRISON



Le Président de la CCBJC,

Jean-Marc FEVRE



Pour le Président de la CCMR,  
Le vice-président en charge de l'urbanisme,

Christophe LIMAUX



Le Président de la CCAVM,

Laurent AUBERTOT



Pour la Présidente de la CC3F,  
Le vice-président en charge de l'urbanisme,

Patrice CLOSS



Le Président du Syndicat Mixte  
du Nord Haute-Marne,

Franck RAIMBAULT



Le Président du Syndicat Mixte  
du Pays de Chaumont,

Stéphane MARTINELLI



Le Président du P.E.T.R.  
du Pays de Langres,

Eric DARBOT



La Présidente de l'association  
des Maires de la Haute-Marne,

Anne-Marie NEDELEC



Le Président de l'association des  
maires ruraux de la Haute-Marne,

Eric KREZEL



Le Président du  
Parc national de forêts,

Nicolas SCHMIT



Le Président du SDED 52,

Jean-Marc FEVRE

CONSEIL  
D'ARCHITECTURE  
D'URBANISME ET  
D'ENVIRONNEMENT



La Présidente du CAUE,

Anne LEDUC

## PRÉAMBULE

Le développement des énergies renouvelables est une des grandes politiques publiques, portée par les gouvernements successifs, en vue notamment de la lutte contre le réchauffement climatique.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2028 adoptée par le Décret n°2020-456 du 21 avril 2020 prévoit un développement de la production d'électricité d'origine photovoltaïque correspondant à 20,1 GW en 2023 (dont 11,6 GW au sol) puis entre 35,1 et 44,0 GW en 2028 (dont 20,6 à 25 GW au sol).

Au niveau régional, le Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Grand Est se fixe un objectif de production d'énergie photovoltaïque d'environ 5,2 GW en 2050.

Afin d'atteindre ces objectifs, il est préconisé aux termes de la PPE et du SRADDET de :

- favoriser la pose de panneaux en toiture des bâtiments,
- privilégier les installations photovoltaïques au sol sur des terrains artificialisés, urbanisés ou dégradés,
- soutenir l'innovation, en vue de faire émerger des solutions nouvelles permettant une réelle synergie entre production agricole et l'énergie photovoltaïque (agrivoltaïsme).

*NOTA : A titre d'indication, si l'ensemble du développement prévu par le SRADDET Grand Est s'effectuait au sol, cela représenterait environ 4700 ha pour l'ensemble de la région, avec une contribution de la Haute-Marne qui pourrait être estimée à hauteur d'environ 500 ha. Toutefois, une large partie de ce développement pourrait se faire en toiture et sur des espaces artificialisés.*

Le développement des énergies renouvelables doit se conjuguer avec le respect des autres critères du développement durable et la maîtrise des impacts environnementaux, économiques et sociaux. Cela signifie notamment de limiter les conflits d'usage avec d'autres activités économiques ou d'autres usages des sols, dans le but de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers et les services écosystémiques qu'ils nous rendent.

Le développement du photovoltaïque au sol doit donc se faire en dernier recours et de manière exceptionnelle sur les terres naturelles, agricoles et forestières afin de concilier les enjeux de souveraineté alimentaire et de préservation de la biodiversité avec la production d'énergie renouvelable.

## RÈGLEMENTATION

Les centrales photovoltaïques au sol avec injection de l'énergie dans le réseau électrique public et d'une puissance supérieure à 250 kWc, sont considérées comme des « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics » au titre du code de l'urbanisme, notamment au regard de la contribution à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public.

A ce titre, ces installations peuvent être permises en zone naturelle, agricole et forestière des PLU(i), en zone non constructible des cartes communales, ou hors parties urbanisées des communes soumises au Règlement national d'urbanisme (RNU). Néanmoins, **pour être autorisées dans les zones précédemment décrites, ces centrales ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain d'implantation** (art. L.111-4 CU pour les communes soumises au RNU) et ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (art. L.151-11 CU pour les communes disposant d'un PLU(i) et art. L.161-4 CU pour les communes disposant d'une carte communale).

La juridiction administrative est régulièrement confrontée à l'examen de la légalité des permis de construire délivrés ou refusés par l'autorité administrative compétente. La jurisprudence apporte ainsi d'importantes précisions notamment sur la notion de la compatibilité du photovoltaïque avec l'usage des sols effectué sur le terrain d'implantation. **Elle précise que l'activité agricole, pastorale ou forestière doit être « significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux ».**

## OBJECTIFS DE LA CHARTE

Dans le contexte d'une augmentation du nombre de projets de production d'énergie renouvelable, notamment photovoltaïque, dans le département de la Haute-Marne et au delà des dispositions réglementaires, les signataires de la charte expriment leur soutien à un développement équilibré et maîtrisé du photovoltaïque au sol permettant de :

- développer la production d'énergie renouvelable de façon harmonieuse en assurant la prise en compte des enjeux des territoires, en particulier ceux relevant de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
- définir une stratégie locale concertée pour éviter le traitement des projets au cas par cas sans réelle cohérence territoriale,
- garantir la transparence et l'équité des projets dans l'appréciation et le traitement réglementaire des demandes.

Pour cela, les signataires de la charte entendent établir des principes partagés et s'engagent à la mise en oeuvre des actions suivantes :

- déterminer des critères objectifs d'appréciation de la constructibilité des centrales photovoltaïques au sol,
- mesurer les effets induits du développement des projets photovoltaïques au sol.

Concrètement, il est ainsi demandé aux élus, aux propriétaires privés de foncier, et aux développeurs de projets photovoltaïques, pour les actions et projets qui les concernent, de respecter les éléments de la présente charte.

## PARTIE 1 – PRINCIPES APPLICABLES AUX PROJETS PHOTOVOLTAÏQUES

La présente charte cible des installations photovoltaïques au sol d'une puissance supérieure à 250 kWc avec injection de l'énergie dans le réseau électrique public. Ces installations sont considérées d'intérêt collectif. Ces centrales qui génèrent une production d'énergie à l'échelle industrielle nécessitent des surfaces particulièrement importantes.

Les signataires de la charte s'engagent à faire appliquer les dispositions ci-après énoncées.

### PRINCIPE N°1 : LIMITER LA CONSOMMATION DE FONCIER NATUREL, AGRICOLE ET FORESTIER

#### ◆ Favoriser le développement des panneaux solaires sur les bâtiments et en ombrières

Les élus et les porteurs de projet sont invités respectivement à promouvoir et développer le photovoltaïque sur bâtiments (résidentiels, tertiaires, industriels ou agricoles) et sur les parkings (ombrières).

#### ◆ Implanter des projets de centrales photovoltaïques sur des sites à moindre enjeu foncier

L'implantation des projets de centrales photovoltaïques est à privilégier sur les sites à moindre enjeu foncier (au sens du cas n°3 des conditions d'implantations définies dans les appels à projet de la CRE). En ce sens, il s'agira pour :

- Les **collectivités** de procéder à un inventaire de leurs sites dégradés mobilisables à cet effet, notamment dans le cadre de leurs projets territoriaux, des contractualisations en cours (PTRTE, etc.) ou encore lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme.
- Les **porteurs de projet** de faire un diagnostic du territoire étudié (à l'échelle de l'EPCI puis dans un rayon de 20km autour d'un site potentiel) et de recenser les sites potentiels dans l'étude d'impact, dans le cadre de la mise en oeuvre de la séquence Eviter – Réduire - Compenser, avec l'appui d'une étude économique démontrant la faisabilité d'un projet sur les sites recensés.

#### ◆ Limiter l'implantation de ces projets sur des espaces naturels, agricoles et forestiers

Les projets photovoltaïques sont à proscrire :

- sur des espaces faisant l'objet d'une protection environnementale (Natura 2000), recensés dans un inventaire (ZNIEFF), ou sur les zones humides<sup>1</sup>,
- sur les espaces forestiers<sup>2</sup>,
- dans le coeur du Parc national.

Les projets photovoltaïques sont à encadrer :

- dans le périmètre de l'aire optimale d'adhésion du parc national,
- sur des terres ayant un potentiel agronomique, cultivées ou non<sup>3</sup>,
- sur des terres agricoles exploitées sur l'une des 10 dernières années, déclarées ou non à la PAC.

1 Telles que définies par la loi du 24 juillet 2019

2 Tels que définis par le code forestier

3 L'analyse pourra s'appuyer sur des études de sol, les déclarations PAC, les photos aériennes ou encore les catégories de terres au cadastre. Elle est indépendante du zonage d'un éventuel document d'urbanisme.

## PRINCIPE N°2 : PRÉSERVER LES CARACTÉRISTIQUES PATRIMONIALES ET PAYSAGÈRES DU TERRITOIRE

Les projets photovoltaïques au sol sont proscrits dans les sites faisant l'objet d'une protection réglementaire (code du patrimoine et de l'environnement) : sites classés ou inscrits, sites patrimoniaux remarquables (SPR) et périmètres délimités des abords (PDA) de monuments historiques, qu'ils soient inscrits ou classés, et dans les secteurs de covisibilité avec du bâti ancien remarquable identifié dans les documents d'urbanisme.

Les projets photovoltaïques au sol devront permettre le maintien et le respect des éléments paysagers, tels que les haies, arbres isolés, bosquets, murets, mares et autres éléments présents sur le site, pour l'ensemble des travaux et de la durée de vie du parc.

Par ailleurs, chaque projet devra respecter la démarche de projet pour l'intégration paysagère d'un parc photovoltaïque au sol prévue en **annexe 1** à la présente charte. Une attention particulière sera également portée sur les équipements annexes (locaux techniques, clôtures, etc.) qui devront soit prendre des formes et teintes traditionnelles de la construction, soit des formes très simples et des teintes neutres correspondant aux couleurs stables du paysage.

## PRINCIPE N°3 : ÉLABORER DES PROJETS CONCERTÉS ET BÉNÉFIQUES AU TERRITOIRE

Tous les acteurs s'engagent à développer des projets bénéfiques au territoire. Ainsi, les projets doivent associer, dès leur émergence et en fonction de leur localisation, l'ensemble des partenaires du territoire impliqués, c'est-à-dire les élus, les habitants du territoire, la profession agricole, le monde associatif, le gestionnaire du réseau public et le Parc national afin notamment de garantir l'acceptabilité sociale de ces projets.

Les projets doivent avoir une véritable retombée économique locale, au-delà de la seule fiscalité pour les collectivités. Cela s'entend notamment par des financements participatifs, du recrutement d'entreprises locales pour la construction et la maintenance de la centrale.

## PRINCIPE N°4 : PRÉVOIR UNE REMISE EN ÉTAT DES SITES

Quel que soit le site d'implantation retenu, le porteur de projet aura l'obligation de remettre en état le site en fin d'exploitation, ainsi que le démantèlement et le recyclage des panneaux. S'agissant des espaces agricoles, la remise en état devra être d'un potentiel agronomique au moins équivalent au potentiel avant exploitation du site photovoltaïque.

Ces engagements devront être conclus dès la phase amont du projet et devront être affichés dans le contrat de location des terrains, avec mise en place de garanties financières, notamment en provisionnant et consignnant le coût du démantèlement, afin de pallier toute défaillance.

## PARTIE 2 – ENCADREMENT LOCAL DES DÉROGATIONS EN ESPACE AGRICOLE

En l'absence de terrains artificialisés ou dits dégradés mentionnés ci-avant, et en dehors des zones d'exclusion strictes définies dans le principe n°1 « Limiter la consommation de foncier naturel, agricole et forestier », il sera possible d'étudier des dérogations à ce principe, dans les deux cas présentés ci-après.

### CAS N°1 : UN PROJET AGRIVOLTAÏQUE

Selon la définition figurant dans les cahiers des charges des appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les installations agrivoltaïques « permettent de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable. Les innovations concerneront en particulier les systèmes photovoltaïques et les outils et services de pilotage permettant d'optimiser la production électrique et la production agricole (ex: meilleur partage de la luminosité entre système photovoltaïque et cultures grâce à des structures mobiles en champs libres ou intégrées à des serres) ».

Ces projets sont au regard de leur définition, réputés compatibles à la source avec l'exercice d'une activité agricole et pastorale.

Ils sont toutefois tenus de respecter le critère « usages locaux » du cas n°2.

#### ◆ L'activité agricole

La production agricole doit être le cœur du projet économique, en prenant en compte toutes les étapes de la vie de l'exploitation agricole : développement autour du projet, production agricole moyenne et transmission ou conversion.

#### ◆ La production d'énergie renouvelable

Les projets photovoltaïques doivent être complémentaires à l'activité agricole, et apporter une plus-value à cette activité.

Parallèlement, en matière d'urbanisme, le projet ne doit pas remettre en cause, le cas échéant, le zonage A ou N du règlement d'urbanisme en vigueur : la dimension agricole doit être expressément justifiée lors du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme.

### CAS N°2 : UN PROJET PORTANT SUR DES TERRES À FAIBLE POTENTIEL AGRONOMIQUE

#### Pré-requis : Justifier d'un recours exceptionnel aux espaces agricoles

Le porteur de projet devra justifier du caractère exceptionnel de son projet au regard des critères suivants :

- Non disponibilité de sites dégradés exploitables pour un projet PV dans un rayon de 20km autour du site étudié,
- Inscription dans une stratégie globale de développement des énergies renouvelables formalisée à l'échelle du territoire.

#### Critères de la dérogation

Dès lors qu'un porteur de projet, une commune, ou une communauté de communes souhaite développer un projet, mais ne disposerait d'aucun site prioritaire (bâtiment ou parking, site à moindre enjeu foncier), l'implantation d'un projet sur des terres à vocation agricole à titre dérogatoire pourra être étudiée.

Sont considérées comme ayant une vocation agricole, les terres déclarées ou non à la PAC sur lesquelles est, ou pourrait être exercée, une activité agricole (article L.311-1 du code rural et de la pêche maritime : « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation »).

Pour une implantation sur terres agricoles, il sera nécessaire que le projet démontre une compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain d'implantation (cf. paragraphe «Réglementation»). **Pour cela, le projet devra respecter les conditions cumulatives suivantes :**

#### ◆ Conditions agronomiques

Les terres agricoles susceptibles de constituer l'assiette du projet photovoltaïque doivent représenter un très faible potentiel agronomique : la nature des sols doit être de type G1, de type G2 ou les sols hydromorphes sans enjeux en termes de biodiversité à forte teneur en argile (supérieure à 37%) avec des caractéristiques chimiques pauvres (cette classification est aussi utilisée dans l'arrêté GREN). Une étude pédologique des sols sera ainsi requise.

Charge au porteur de projet de démontrer la faiblesse du sol, en ayant recours à des analyses de sol réalisées conformément au cahier des charges joint en **annexe 2**.

En aire optimale d'adhésion du Parc national, en plus de ces critères, les prairies devront être préservées en ne permettant l'implantation de projets que sur des secteurs de grande culture labourés de longue date.

#### ◆ Conditions surfaciques

Au regard des caractéristiques de l'agriculture en Haute-Marne, il convient de privilégier les projets inférieurs à 50 MW, ce qui correspond à des projets de taille maximale de 44 ha pour une densité de panneaux<sup>4</sup> de 60% et de 66ha pour une densité de panneaux<sup>4</sup> de 40%.

En aire optimale d'adhésion du Parc national, les projets seront limités à 20 hectares, avec une densité maximale de panneaux de 33% afin de permettre la mise en place de mesures en faveur de la biodiversité.

#### ◆ Conditions techniques

Afin d'éviter l'artificialisation des sols et de faciliter la remise en état des sites, les techniques ayant le moins d'impact sur les sols seront privilégiées pour l'ancrage des panneaux (par exemple : pieux battus, pieux vissés, lests de surface).

#### ◆ Conditions liées aux usages locaux

Il ressort de la jurisprudence que le projet ne peut avoir pour conséquence de remettre en cause l'économie agricole du secteur et de l'exploitation.

La composante agricole du projet sera ainsi évaluée en tenant compte :

- Du modèle de production, de l'emprise du projet sur l'exploitation et de la taille de l'exploitation concernée. Une attention particulière sera, le cas échéant, apportée aux projets émergeant dans une AOP ou AOC ;
- Du modèle de production des exploitations de la petite région agricole qui pourraient avoir vocation à se développer dans la zone considérée, et de la taille de ces exploitations ;
- De l'évolution du chiffre d'affaire agricole à l'échelle de l'exploitation concernée par le projet, qui devra rester majoritaire et ne pas mettre en péril les systèmes de production en place. Le chiffre d'affaire agricole de l'exploitation (le produit brut agricole et les aides PAC affiliées) ne devra pas être diminué de plus de 13% ;
- De l'évolution du produit brut agricole sur la parcelle : il s'agira de démontrer l'absence d'impact négatif significatif sur le produit brut agricole de la parcelle, qui ne devra pas être diminué de plus de 30% ;
- De la durabilité de l'activité agricole pour les exploitations engagées ou affectées par le projet. Une attention particulière sera portée aux structures agricoles liées au projet, à leur facilité de transmission ou de conversion vers d'autres modèles agricoles. Les relations financières et décisionnaires entre les agriculteurs exploitants, les associés, les propriétaires fonciers et les porteurs de projet concernés devront demeurer loyales et équilibrées dans le respect des prérogatives de chacun.

4 La densité de panneaux est le rapport entre la surface réellement couverte par des panneaux photovoltaïques (projection au sol) et l'emprise clôturée du site

#### ◆ **Autres critères locaux d'appréciation**

La qualité du projet sera également analysée au regard des critères suivants :

- Dimension collective des projets : portage par plusieurs exploitants, participation citoyenne significative, insertion du projet dans les filières locales ;
- Dynamiques collectives agricoles et les emplois agricoles générés par le projet ;
- Innovation dans la conception et le développement des activités agricoles associées avec mise en place d'un suivi des pratiques et des résultats de l'activité agricole développée en synergie avec le parc photovoltaïque, pour une durée minimale de 5 ans après la mise en service ;
- Bonne compréhension et protection de l'exploitant : prise en compte de sa protection dans le contrat, mise en garde sur la perte des aides de la politique agricole commune (PAC). Veiller à sa participation lors de la présentation du projet auprès de la CDPENAF ;
- Externalités positives du projet au sens large : retombées économiques pour le territoire (création d'emplois, partage de la valeur), production agricole en circuit court, développement de pratiques économes en intrants, financement de mesures comme l'implantation d'écrans végétaux entre zones agricoles et urbaines.

#### ◆ **Cas particulier des projets soumis à étude préalable à la compensation collective agricole**

Les projets portant sur une surface supérieure à 5 ha seront soumis à étude préalable à la compensation collective agricole (EPA), qui fera l'objet d'un avis du Préfet sur la base d'une contribution de la CDPENAF. Le cas échéant, ces projets seront soumis à compensation collective agricole. Cette compensation, proportionnée aux impacts identifiés, devra répondre aux dommages économiques collectifs pour la Ferme Haute-Marne consécutifs à la mise en place du projet. Différentes formes de compensation sont possibles : en l'absence de projets de compensation pertinents et suffisants pour le territoire et les filières impactés, il est prévu la participation au fonds départemental de compensation collective agricole dont les modalités seront examinées en lien notamment avec la Chambre d'agriculture.

Dans ce cas particulier, en plus des critères précédents à respecter, que des mesures de compensation soient ou non nécessaires, il s'agira au terme de 2 années d'exploitation de présenter à la CDPENAF le bilan notamment agronomique et écologique de la parcelle ainsi que de la production afférente afin de vérifier l'absence d'impact négatif du projet sur l'économie agricole locale.

## PARTIE 3 – MISE EN OEUVRE DE LA CHARTE

### DANS LE CADRE DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS (CDPENAF)

Cette commission est automatiquement saisie :

- lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- dans le cadre du permis de construire ou du certificat d'urbanisme pour les projets photovoltaïques au sol dans les communes concernées par l'application du Règlement national d'urbanisme ;
- dans le cadre de la procédure d'étude préalable à la compensation collective agricole pour les projets devant en réaliser une.

Afin de garantir une équité de traitement des projets et le respect de la charte, la CDPENAF a décidé en séance du 7 septembre 2021 de s'auto-saisir de tous les dossiers concernant des projets photovoltaïques au sol pour rendre un avis systématique au titre de la consommation d'espace (avis simple).

### LORS DE L'INSTRUCTION DES AUTORISATIONS D'URBANISME

L'Etat tiendra compte de l'avis de la CDPENAF dans le processus d'instruction des autorisations, en complément des dispositions réglementaires.

### SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE

Un état des lieux de l'application de la Charte sera effectué annuellement par les signataires dans le cadre de l'observatoire départemental des énergies renouvelables.

Des adaptations de cette Charte pourront y être proposées et la Charte pourra être révisée, autant de fois que les signataires de cette dernière le jugeront utile, ou que les évolutions normatives l'imposeront.