

CONSEIL SYNDICAL DU 03 JUIN 2025

2025.015 – AVIS DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION PRÉFECTORALE RELATIVE AU DOCUMENT CADRE DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE IDENTIFIANT LES SURFACES AGRICOLES, NATURELLES ET FORESTIÈRES SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES PROJETS PHOTOVOLTAÏQUES AU SOL (HORS AGRIVOLTAÏSME)

24 Elus membres du conseil syndical				Suffrages exprimés
Titulaires Présents	Suppléants Présents	Procurations	Absents	
14	1	3	10	18

Présents

ACCM : Madame Catherine BALGUERIE-RAULET, Monsieur Jacques AUFRERE, Madame Séverine DELLANEGRA, Monsieur Lucien LIMOUSIN, Madame Laurie PONS, Madame Christiane SALLE (suppléante), Monsieur Pierre RAVIOL,

CCVBA : Monsieur Hervé CHERUBINI, Madame Pascale LICARI, Monsieur Jean MANGION, Madame Aline PELISSIER, Madame Anne PONIATOWSKI ;

TPA : Madame Corinne CHABAUD, Monsieur Jean-Marc MARTIN-TEISSERE, Monsieur Michel PECOUT ;

Absents excusés

ACCM : Monsieur Julien BESANCON, Monsieur Fabien BOUILLARD, Monsieur Patrick de CAROLIS, Madame Françoise FAVIER, Monsieur Jean-Michel JALABERT ;

CCVBA : /

TPA : Monsieur Yves PICARDA, Monsieur Serge PORTAL, Monsieur Jean-Christophe DAUDET ; Monsieur Michel GAVANON, Monsieur Pierre-Hubert MARTIN ;

Procurations : Monsieur Julien BESANCON à Madame Christian SALLE, Madame Françoise FAVIER à Madame Catherine BALGUERIE-RAULET, Monsieur Jean-Christophe DAUDET à Monsieur Hervé CHERUBINI ;

Secrétaire de séance : Monsieur Jean MANGION

o_o_o_o_o_o_o_o_o_o

Rapporteuse : Madame Séverine DELLANEGRA

Vu la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi APER) ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de l'énergie ;

Vu le 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 ;

Vu l'arrêté du 5 juillet 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers ;

Vu la délibération n°2023-016 du Conseil Syndical du 20 juin 2023 portant prescription de la révision générale du SCOT du Pays d'Arles valant Plan climat Air Energie territorial.

OBJET

Conformément à l'article L111-29 du Code de l'Urbanisme, la Chambre d'Agriculture a récemment établi un document cadre visant à identifier des zones compatibles en matière de photovoltaïque au sol (hors agrivoltaïsme) sur les zones agricoles et naturelles. Seuls peuvent être identifiés les sols réputés incultes ou non exploités depuis plus de 10 ans à compter du 10 mars 2023, soit depuis le 10 mars 2013. Ce document permettra aux porteurs de projet de connaître, les surfaces où un projet pourra ou non être implanté, sous réserve du respect des autres réglementations. Il est proposé à l'assemblée d'émettre un avis sur ce document cadre.

CONTEXTE

Sur le territoire, les 3 intercommunalités (Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette, Communauté de Communes Vallée des Baux Alpilles et Terre de Provence Agglomération), le Parc Naturel Régional des Alpilles et le PETR du Pays d'Arles, se sont associés afin d'accompagner les communes dans le travail d'identification des zones d'accélération pour chaque filière d'énergie renouvelable ou ZAENR (Cf Motion n° 2023.015 du PETR du 20 juin 2023). Ces 5 structures se sont accordées autour des enjeux écologiques, agricoles et paysagers à préserver absolument au regard des projets de territoire qu'elles portent. En découle une méthodologie commune l'élaboration d'un outil d'aide à la décision, sous forme d'une carte interactive à l'échelle du Pays d'Arles qui a permis de faciliter le choix des ZAENR mais aussi d'identifier, par anticipation sur la loi APER, les zones d'exclusion.

Le PETR du Pays d'Arles, en tant que pilote de cette cellule technique territoriale aux côtés des 3 EPCI et du PNRA a ainsi été informé par l'Etat de la saisine pour avis sur ce document cadre, des représentants des organisations professionnelles agricoles intéressées, des représentants des professionnels des énergies renouvelables, des représentants des collectivités concernées.

Le PETR du Pays d'Arles, en tant que pilote et partenaire des EPCI et des PNR au sein de la cellule technique territoriale du Pays d'Arles, à l'origine de l'accompagnement des communes dans l'identification des zones d'accélération d'énergies renouvelables, s'est saisi de la consultation du Préfet pour donner un avis sur le document-cadre établi par la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône identifiant les terres incultes ou non exploitées pouvant accueillir du photovoltaïque au sol.

Ce document fait suite à la Loi d'Accélération de la Production des Energies Renouvelable (APER) du 10 mars 2023 et à ses décrets demandant aux Chambres d'agriculture d'identifier les surfaces pouvant accueillir des installations photovoltaïques compatibles avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur les espaces naturels agricoles et forestier (ENAF). Ne sont pas concernées les installations agrivoltaïques.

Seuls peuvent être identifiés les sols réputés incultes ou non exploités depuis plus de 10 ans à compter du 10 mars 2023, soit depuis le 10 mars 2013. L'identification de ces surfaces est réalisée à l'échelle des parcelles cadastrales. Les sols ainsi identifiés sont intégrés en tout ou partie dans les zones d'accélération des ENR.

Le décret du 8 avril 2024 précise ce qui est considéré comme inculte :

« Article R. 111-56. – Un sol à vocation naturelle, agricole, pastorale ou forestière est réputé inculte, au sens de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, lorsqu'il est satisfait à l'une des conditions suivantes :

- L'exploitation agricole ou pastorale y est impossible au regard du territoire environnant en raison de ses caractéristiques,
- 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.

MÉTHODOLOGIE SUIVIE POUR L'ÉLABORATION DU DOCUMENT-CADRE

La méthodologie mise en œuvre par la Chambre d'agriculture des Bouches du Rhône est présentée par Madame la Vice-Présidente.

Aucune cartographie n'existant sur les terres incultes, la Chambre d'agriculture a travaillé « à l'inverse au recensement des parcelles présentant un potentiel agricole ou pastoral pour les exclure » sur les zones A et N des PLU ou sur les zones en dehors des parties urbanisées pour les communes sous RNU.

Le document cadre a été élaboré dans un objectif de préservation de la souveraineté alimentaire, il n'a pris en compte que les enjeux agricoles et pastoraux et non les enjeux environnementaux, patrimoniaux ou paysagers.

Ainsi, la Chambre d'Agriculture a exclu des zones « compatibles » toutes les surfaces :

- **Exclues d'office car citées dans le décret du 8 avril 2024**, à savoir les zones agricoles protégées, en ce qui concerne les Bouches-du-Rhône : la ZAP du Paradou pour le Pays d'Arles,
- **Exclues d'office car visées par l'arrêté du 5 juillet 2024** et en ce qui concerne les Bouches-du-Rhône : les espaces boisés classés, les bois et forêts relevant du régime forestier ou dotés d'un plan de gestion,
- **Présentant un potentiel agricole et pastoral (sur proposition de la CA13)** à savoir :
 - le potentiel déjà valorisé : parcelles cultivées, parcelles en jachère rattachées à une exploitation et majoritairement incluses dans une rotation de cultures, les surfaces de parcours pastoraux,
 - le potentiel valorisable i.e. l'ensemble des friches identifiées dans l'étude menée par les chambres d'agriculture et la SAFER PACA (parcelles entretenues mais non exploitées, friches herbacées, arbustives et boisées, friches de culture,
 - abandonnées ou espaces pastoraux potentiels) répondant à des critères d'accessibilité, de topographie favorable et d'intérêt agronomique,
 - les surface fonctionnelles liées aux exploitations agricoles (aire de stationnement, aire de lavage, espace de stockage),
 - les surfaces en « détournement d'usage » identifiées par la CA13 (principalement des parcs à chevaux et surfaces de dépôts divers) dans l'optique de poursuivre le travail d'accompagnement à leur renaturation et remise en culture.

De ce travail mené par la CA13 par exclusion de ces surfaces, il en résulte l'identification de 80 095 ha sur l'ensemble du département inclus dans le document cadre.

A ce périmètre ont été ajoutées l'ensemble des surfaces incluses d'office car visées par le décret du 8 avril 2024 (article R111-58 CU) à savoir :

« Art. R. 111-58. – Sans préjudice des conditions mentionnées aux articles R. 111-56 et R. 111-573 sont ouverts à un projet d'installation photovoltaïques au sol et sont inclus dans le document cadre mentionné à l'article L. 111-29, les surfaces répondant à l'une des caractéristiques suivantes :

1. Les surfaces sont situées 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 faisant l'objet de prescriptions de remise en état agricole ou forestière datant de plus de 10 ans mais dont la réalisation est insatisfaisante

5. en dépit du respect des prescriptions de cessation d'activité ;
6. Le site est une ancienne mine, y compris d'anciens terril, bassin, halde ou terrain dégradé par l'activité minière, sauf lorsque la remise en état agricole ou forestier a été prescrite ;
7. 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 ;
8. Le site est un ancien aérodrome, délaissé d'aérodrome, un ancien aéroport ou un délaissé d'aéroport incorporé au domaine public ou privé d'une personne publique ;
9. Le site est un délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire incorporé au domaine public ou privé d'une personne publique ;
10. Le site est situé à l'intérieur d'une installation classée pour la protection de l'environnement soumise à autorisation, à l'exception des carrières et des parcs éoliens ;
11. Le site est un plan d'eau ;
12. Le site est dans une zone de danger d'un établissement classé SEVESO pour laquelle le niveau de gravité des conséquences humaines d'un accident à l'extérieur de l'établissement est au moins qualifié d'important selon l'échelle d'appréciation de la gravité définie par l'annexe 3 de l'arrêté du 29 septembre 2005 relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de dangers des installations classées soumises à autorisation ;
13. Le site est en zone d'aléa fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques ;
14. Le site est un terrain militaire, ou un ancien terrain militaire, faisant l'objet d'une pollution pyrotechnique ;
15. 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 par ailleurs souligné que, parmi ces zones identifiées comme « compatibles proposées (CA13) » dans le document cadre, la DDTM en a finalement écarté une partie au regard des protections paysagères, environnementales ou liées aux risques existants, à savoir :

	Zonage	Photovoltaïque au sol
Agriculture	Zone agricole protégée	Rédhibitoire
	Forêt domaniale	Rédhibitoire
Forêt	Forêt de protection	Rédhibitoire
	Espace boisé classé	Rédhibitoire
	Cœur de parc national	Rédhibitoire
Nature	Réserve naturelle nationale ou régionale	Rédhibitoire
	Espace naturel sensible	Rédhibitoire
	Arrêté de protection de biotope	Rédhibitoire
	Réserve biologique	Rédhibitoire
	Propriété du conservatoire des espaces naturels	Rédhibitoire
	Propriété du conservatoire du littoral	Rédhibitoire
	Terrain faisant l'objet de mesures compensatoires	Rédhibitoire
Paysage	Site classé	Rédhibitoire
Risques	Plan de Prévention du Risque Inondation : bande de sécurité à l'arrière d'ouvrages de protection (RH)	Rédhibitoire
	Plan de Prévention du Risque Inondation : zone soumise à aléa fort (zone « R2 » - Durance amont)	Rédhibitoire
Littoral	Bande littorale des 100 m	Rédhibitoire
	Espace naturel remarquable	Rédhibitoire

La présente consultation concerne les surfaces « agricompatibles » ainsi obtenues (cf carte en ligne envoyée par la DDTM).

Procédure d'approbation et opposabilité.

Le document cadre est approuvé par arrêté préfectoral, pris après consultation des organisations professionnelles agricoles, des représentants des professionnels des énergies renouvelables, des collectivités et groupements de communes locaux concernés (Communes et intercommunalités) et de la CDPENAF puis consultation du public.

Après approbation, seules pourront être autorisées dans les zones A et N des PLU les installations photovoltaïques au sol dites « compatibles ». A savoir : qui sont implantées sur les surfaces identifiées dans le document cadre et qui respectent les règles inscrites dans les PLU et les autres réglementations en vigueur.

Aucun projet photovoltaïque sur terrain naturel agricole ou forestier ne pourra se faire sur les terrains exclus du document cadre, à l'exception des projets agrivoltaïques (qui devront toutefois respecter eux aussi le cadre défini par le décret du 8 avril 2024). Les sols ainsi identifiés sont intégrés en tout ou partie dans les zones d'accélération prévues à l'article L141-5-3 du code de l'Energie selon les modalités prévues au même article L. 141-5-3.

AVIS DU PETR DU PAYS D'ARLES

Les éléments techniques issus de l'analyse de ce document cadre par le PETR du Pays d'Arles sont détaillés ci-dessous :

Points relatifs à la cartographie du document-cadre

- Le document cadre a fait le choix de ne pas intégrer les zones rédhibitoires définies par la DDTM ni celles identifiées en plus par la cellule technique territoriale du Pays d'Arles pour le photovoltaïque au sol à savoir (cf *Méthodologie en Annexe 1*) :

- Les zones rédhibitoires identifiées par la DREAL :

ZONES RÉDHIBITOIRES

■	Espaces boisés classés (EBC)
■	Réserves biologiques de l'Office National des Forêts (ONF)
■	Forêts d'exception (label)
■	Forêts de protection (RTM) – Restauration des terrains en montagne
■	Bandes des 100 m (loi Littoral)
■	Espaces naturels remarquables et espaces boisés significatifs (loi Littoral)
■	Zones non situées en continuité de l'urbanisation existante (loi Littoral)
■	Cœurs de parc national
■	Arrêts de protection de biotope
■	Espaces naturels sensibles des conseils départementaux
■	Terrains acquis par le conservatoire du littoral
■	Terrains du Conservatoire Régional d'Espaces Naturels (CREN)
■	Réserves naturelles nationales
■	Réserves naturelles régionales
■	Zones résultant de la mise en œuvre des mesures Éviter Réduire Compenser
■	Éléments de la trame verte identifiés dans les documents d'urbanisme
■	Risque inondation : zone dont le règlement du PPRi interdit l'installation de panneaux photovoltaïques (hors PV flottants)
■	Risque incendie de forêt : zone dont le règlement du PPRi interdit l'installation de panneaux photovoltaïques
■	Sites classés
■	Patrimoine mondial de l'UNESCO et zone tampon ; Monuments historiques et sites archéologiques
■	Zone protégée par la directive paysagère des Alpilles (DPA)

- Directive Paysagère des Alpilles (DPA) du Parc Naturel Régional des Alpilles (PNRA) : zones visuellement sensibles + cônes de vue + paysages naturels remarquables
 - Le Coussoul de Crau (périmètre de Réserve et hors protection)
 - Les zones boisées (y compris hors EBC) alors qu'elles constituent des espaces de biodiversité ordinaire favorable à la petite faune et à la nidification, de stockage carbone, et de transition paysagère qui nécessitent au contraire une vigilance accrue et une diminution des zones compatibles identifiées sur ces espaces.
- ➔ Ceci donne une lecture faussée du potentiel aux opérateurs (*parcelles incompatibles cartographie Annexe 2*).
- En décembre 2023 puis en novembre 2024, conformément à la loi APER, la quasi-totalité des communes du Pays d'Arles ont délibéré pour définir leurs zones d'accélération pour la production des énergies renouvelables. Une comparaison des cartographies permet de constater que les écarts sont forts entre les zones définies sur le territoire pour le photovoltaïque au sol et celles identifiées dans le document cadre :
 - De nombreuses ZAENR PV au sol, identifiées par les communes, sont en effet situées en dehors du document cadre (*cf parcelles incompatibles cartographie Annexe 2*).
 - La cellule technique territoriale avait par ailleurs identifié des zones à enjeux modérés mais non négligeables, ne pouvant ainsi être considérées ni comme des zones d'exclusion ni comme des zones d'accélération : si ces « zones non concernées » n'interdisent pas le PV au sol, il convient pour autant de ne pas les considérer comme des zones d'accélération à travers le document-cadre (*parcelles peu compatibles cartographie en Annexe 2*).
 - Pour l'identification des ZAENR, la cellule technique a eu à cœur de ne pas centrer le débat sur le photovoltaïque afin de **sensibiliser à l'importance d'un mix énergétique réel et d'y contribuer au mieux**. C'est pourquoi les communes ont été encouragées à travailler sur l'ensemble des ENR y compris thermiques, mix essentiel à l'atteinte des objectifs énergétiques tout en limitant au mieux les impacts environnementaux, agricoles et paysagers. Le document-cadre portant exclusivement sur le PV au sol, le PETR du Pays

d'Arles regrette de ne pas pouvoir identifier les terres incultes et/ou à faible valeur agronomique pouvant faire l'objet de ZAENR autres que PV au sol et notamment celles compatibles avec le petit/grand éolien et la méthanisation.

Remarques parallèles

- Pour l'identification des ZAENR, la cellule technique a eu à cœur de ne pas centrer le débat sur le photovoltaïque afin de sensibiliser à l'importance d'un mix énergétique réel et d'y contribuer au mieux. C'est pourquoi les communes ont été encouragées à travailler sur l'ensemble des ENR y compris thermiques, mix essentiel à l'atteinte des objectifs énergétiques tout en limitant au mieux les impacts environnementaux, agricoles et paysagers. Le document-cadre portant exclusivement sur le PV au sol, le PETR du Pays d'Arles regrette de ne pas pouvoir identifier les terres incultes et/ou à faible valeur agronomique pouvant faire l'objet de ZAENR autres que PV au sol et notamment celles compatibles avec le petit/grand éolien et la méthanisation.
- Le photovoltaïque au sol, contrairement à l'agrivoltaïsme clairement défini et encadré par la loi, n'a pas pour finalité d'apporter directement un service à la parcelle agricole. Il n'est pas conditionné par l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomique, l'adaptation au ° - changement climatique, la protection contre les aléas, ou l'amélioration du bien-être animal et ne garantit pas à un agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable.
- Au regard du projet de ligne THT visant à décarboner la zone Industriolo-Portuaire de Fos, la question de la production d'énergie photovoltaïque se pose sur le territoire du Pays d'Arles et plus largement,
- A ce jour, après une deuxième sollicitation de la DDTM, pour l'identification de nouvelles ZAENR, aucun nouvel avis n'a été donné par le Comité Régional de l'Energie pour préciser si les objectifs de production attendus avaient été atteints. Les communes n'ont donc pas intégré ces zones d'accélération dans leur PLU et la création des zones d'exclusion n'est donc pas possible à ce stade. Or, les sols identifiés « compatibles » par le document cadre seront intégrés en tout ou partie dans les zones d'accélération prévues à l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie selon les modalités prévues au même article L. 141-5-3.

Ainsi, il est proposé au regard de l'ensemble de ces motifs d'émettre un avis défavorable sur le document-cadre établi par la Chambre d'Agriculture et de solliciter la prise en compte :

- des Zones d'Accélération de Production des Energies Renouvelables définies à l'échelle du territoire telles que délibérées par les communes (ou à minima un éclaircissement de la Chambre d'Agriculture permettant de justifier leur non prise en compte),
- des Zones réhabilitaires définies par les services de l'Etat (DDTM, DREAL),
- des Zones réhabilitaires définies par la cellule technique territoriale du Pays d'Arles : la Directive Paysagère des Alpilles (cônes de vue, espaces naturels remarquables), Coussoul de Crau et espaces boisés
- des Zones non concernées définies par la cellule technique territoriale du Pays d'Arles à distinguer des Zones d'accélération

Les communes étant consultées, cet avis structurant du PETR devra être complété de manière plus fine par les communes, lesquelles pourront réaliser une analyse précise à l'échelle parcellaire au regard de leur connaissance terrain. Les communes pourront s'appuyer sur la Cellule technique territoriale à ce titre.

Ainsi, je vous propose mes chers collègues de bien vouloir :

1° - EMETTRE un avis défavorable sur le document-cadre relatif aux conditions d'implantation des ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques, dans les espaces agricoles, naturels et forestiers, établi par la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône et joint en annexe à la présente délibération ;

2° - SOLLICITER, la prise en compte :

- des Zones d'Accélération de Production des Energies Renouvelables définies à l'échelle du territoire telles que délibérées par les communes (ou à minima un éclaircissement de la Chambre d'Agriculture permettant de justifier leur non prise en compte) – Cf. *inventaire des « Zones d'accélération » PV au sol, tableau en Annexe 2* ;
- des Zones réhibitoires définies
 - par les services de l'Etat (DDTM, DREAL),
 - par la cellule technique territoriale du Pays d'Arles : la Directive Paysagère des Alpilles (cônes de vue, espaces naturels remarquables), Coussoul de Crau et espaces boisés - cf *Méthodologie en Annexe 1*,
 - et récapitulées en "Zones d'exclusion" PV au sol (Cf. cartographie Annexe 2),
- des Zones non concernées définies par la cellule technique territoriale du Pays d'Arles à distinguer des Zones d'accélération
- des projets PV au sol en cours portés par les communes qui ne sont pas concernés par des zones d'accélération.

3°- AUTORISER le Président ou son représentant, à signer ledit avis ainsi que tout autre pièce nécessaire à la mise en œuvre de ce dossier.

LA PRESENTE DELIBERATION EST ADOPTEE A L'UNANIMITE DES MEMBRES PRESENTS ET REPRESENTES.

Le Président

