

A Auch, le 6 mai 2026

AVIS 2026_P09 SUR LE PROJET DE DOCUMENT CADRE RELATIF AUX PROJETS PHOTOVOLTAIQUES AU SOL

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales, et notamment l'article L 5211-10,

Vu l'arrêté préfectoral 2014-261-0013 portant publication du périmètre du Schéma de cohérence territoriale de Gascogne,

Vu l'arrêté préfectoral n°32-2017-03-08-003 approuvant la modification de la composition et des statuts du Syndicat mixte du SCoT de Gascogne,

Vu la délibération 2020-C10 du 22 septembre 2020 ajoutant des délégations de pouvoirs au Président pour émettre des avis,

Vu le Code de l'Urbanisme et particulièrement les articles L124-2 et L101-2,

Vu le SCoT de Gascogne exécutoire depuis le 22 avril 2023,

Vu la présentation et les échanges du Bureau sur le projet d'avis, par voie électronique du 6 mai 2026,

Points de repère

Le 3 mars 2026, la DDT du Gers a saisi pour avis le Syndicat Mixte sur le projet de document cadre relatif aux projets photovoltaïques au sol réalisé et approuvé par la chambre d'agriculture du Gers le 25 novembre 2025.

Le document-cadre pour le photovoltaïque au sol en zones naturelles, agricoles et forestières, appelé plus simplement « document-cadre », est un dispositif réglementaire créé par l'article 54 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 d'accélération des énergies renouvelables (dite loi APER). Il précise, dans chaque département, les conditions d'implantation des parcs photovoltaïques au sol en zones naturelles, agricoles et forestières, afin de concilier la préservation des terres agricoles, pastorales et forestières et l'accélération du développement des énergies renouvelables (EnR).

Le document-cadre identifie des terres incultes ou non exploitées depuis 2013, ainsi que des bois et forêts sans enjeu productif, environnemental, de stockage carbone ou paysager, sur lesquels il est possible d'implanter des parcs photovoltaïques au sol.

Aucun projet photovoltaïque au sol en zones naturelles, agricoles et forestières ne peut se développer en-dehors des surfaces identifiées dans le document-cadre départemental.

Le document-cadre ne vise pas les autres filières d'énergies renouvelables, ni l'agri-voltaïsme disposant de son propre cadre réglementaire défini par la loi APER.

A noter que d'autres enjeux techniques ou réglementaires peuvent s'avérer défavorables à l'implantation d'un projet photovoltaïque au sol : raccordement, topographie, risques naturels, préservation du patrimoine, préservation de la biodiversité... Le document-cadre n'a pas pour objet de les prendre en compte lors de son élaboration ; ceux-ci seront examinés dans la phase de développement et d'autorisation d'éventuels projets.

Le document cadre constitue un cadre de référence pour les porteurs de projets et les autorités locales en matière de planification et de développement des installations photovoltaïques.

Description de la demande

Le document cadre est composé d'une cartographie et d'une liste de surfaces spécifiques. La cartographie identifie des parcelles cadastrales répondant aux critères suivants : les surfaces « incultes » et « non exploitées depuis au moins 10 ans » tel que le décret d'application du 08/04/2024 le prévoit.

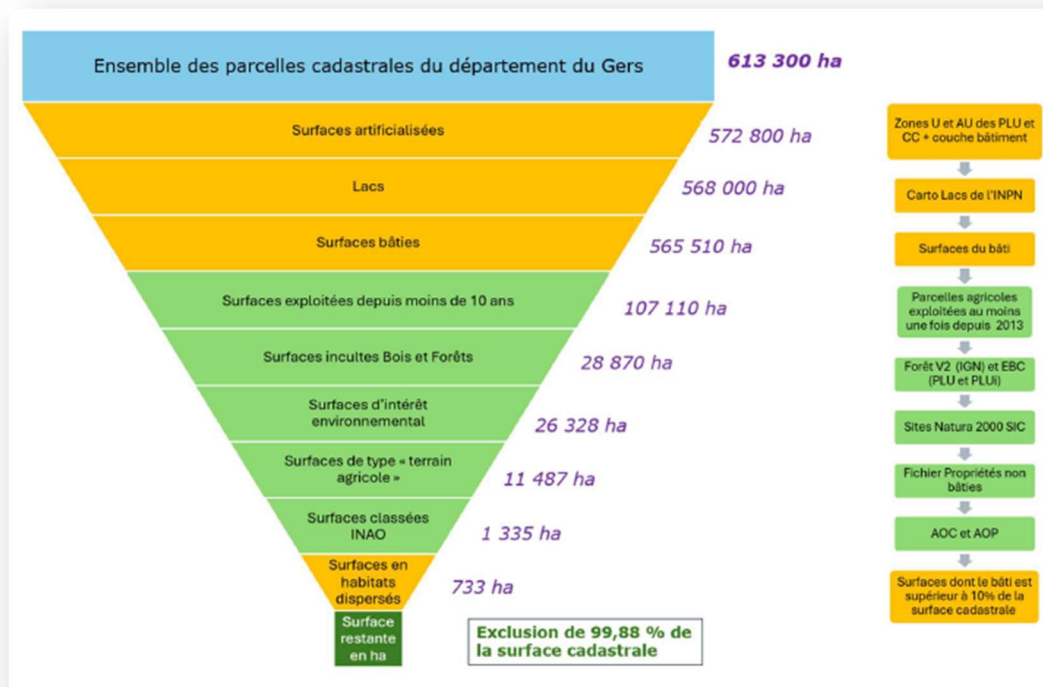
La liste identifie 14 types de surfaces répondant à l'article R111-58 et des espaces identifiés à l'alinéa 2 du R111-56 du code de l'urbanisme :

Les parcelles identifiées dans la cartographie proposée par la Chambre d'agriculture ne représentent pas les seuls sites pouvant être support de développement d'un projet photovoltaïque au sol. En effet, un projet développé sur une parcelle non identifiée dans la cartographie peut être potentiellement autorisé si celle-ci répond à l'un des 14 sites listés au R.111-58 du code de l'urbanisme et s'il ne porte pas atteinte aux conditions exposées au R.111-56 et 57 du code de l'urbanisme :

1. surfaces non exploitées à moins de 100 m d'un bâtiment d'une exploitation agricole
2. sites pollués ou friches industrielles
3. ancienne carrière
4. ancienne carrière, avec prescription de remise en état agricole ou forestier depuis plus de 10 ans, mais dont la réalisation est insatisfaisante, en dépit du respect des prescriptions
5. ancienne mine ou terril,
6. ancienne installation de stockage des déchets dangereux (ou déchets inertes, ou déchets non dangereux)
7. ancien aérodrome/aéroport ou délaissé d'aérodrome/aéroport
8. délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire
9. situé à l'intérieur d'une ICPE soumise à autorisation
10. plan d'eau
11. situé dans une zone de danger d'un établissement SEVESO
12. situé en zone d'aléas fort ou très fort d'un plan de prévention des risques technologiques
13. terrain militaire ou ancien terrain militaire, avec pollution pyrotechnique
14. situé dans un secteur délimité en tant que zone favorable à l'implantation de panneaux photovoltaïques dans le PLU / PLUi sauf si remise en état agricole ou forestière prescrite.

A noter que pour produire la cartographie, les enjeux, hors enjeux agricoles, et notamment les enjeux environnementaux et paysagers n'ont pas été expertisés dans le document cadre. Aussi, il appartiendra au porteur de projet d'une installation photovoltaïque de se conformer à la réglementation en vigueur pour l'instruction de son projet et l'évaluation de ces enjeux.

9 étapes d'application successives de couches de critères sur la surface graphique départementale de 613300 ha ont permis de dégager 733 ha de surface graphique pour identifier 3883 parcelles réputées incultes et/ou non exploitées.



Au-delà de la cartographie et de la liste, le document cadre précise que dans tous les cas, que tout projet, se situant sur une des parcelles identifiées dans le document cadre, fera l'objet d'une expertise cas par cas, afin de vérifier la véracité du caractère inculte d'une parcelle ou l'irréversibilité de son statut de « non exploitée ».

Il précise aussi que le pétitionnaire devra apporter tous les éléments nécessaires pour permettre de vérifier la compatibilité de sa demande avec l'esprit du document cadre.

De plus ce document cadre n'a été réalisé qu'en vue de déterminer la compatibilité des projets photovoltaïque au sol avec le « sol agricole ou naturel », il ne se substitue en aucun cas aux autres réglementations en vigueur : environnementale, bâtiments et sites classés.

Analyse de la demande au regard du SCoT de Gascogne

Le SCoT de Gascogne, exécutoire depuis avril 2023, vise à développer un territoire à énergie positive. Il promeut le développement des ENR en limitant les impacts sur l'environnement.

En ce sens la prescription P1.6-4 (DOO du SCoT de Gascogne), prévoit que les collectivités locales identifient, dans leur document d'urbanisme, les potentiels de développement des différentes sources d'énergies renouvelables et de récupération sur leur territoire (solaire, bois-énergie, méthanisation, éolien, hydroélectricité, géothermie, valorisation énergétique des déchets...), en collaboration avec les acteurs concernés.

Elles délimitent des zonages de développement adaptés aux systèmes de production d'énergie non domestiques afin de valoriser les potentiels énergétiques existants par filière tout en maîtrisant les impacts environnementaux, paysagers et agricoles, et en tenant compte, le cas échéant, des schémas de développement des énergies renouvelables existants sur le territoire. Elles délimitent des secteurs au sein desquels est imposé le développement de systèmes de production d'énergie renouvelable ou de récupération domestiques en cohérence avec les gisements et les besoins locaux (actuels et futurs) ainsi qu'avec les enjeux paysagers, patrimoniaux et écologiques.

Dans le même sens, la prescription P1.6-5 prévoit que l'installation de systèmes de production d'énergie renouvelable et de récupération non domestiques est réalisée en priorité sur des bâtiments existants ou au sein de secteurs déjà artificialisés (délaissés de voiries, friches

urbaines, parcs de stationnement, anciennes carrières et décharges, sites pollués...), dans le respect des enjeux écologiques, paysagers et patrimoniaux.

Elle peut toutefois être envisagée sur les espaces naturels et agricoles sous certaines conditions, dans le respect du cadre réglementaire en vigueur et des enjeux écologiques, paysagers et patrimoniaux. Les ouvrages devront présenter des caractéristiques garantissant leur réversibilité afin de permettre aux sols de retrouver leur vocation initiale.

Le SCoT de Gascogne vise à valoriser la diversité des productions et des modes de production. Il s'agit de préserver la diversité des productions agricoles en identifiant au sein des zones agricoles des secteurs à enjeux : secteurs équipés ou non et à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique, paysager ou économique des terres agricoles. Au sein de ces zones, les constructions et installations ne pourront être permises que dans la mesure où elles ne compromettent pas le maintien et la pérennité de l'activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées, ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages et font l'objet d'une justification précise de la nécessité de leur implantation au sein de ces zones.

= > *Si le document cadre vise les secteurs labellisés AOC/AOP, qu'en est-il pour les autres secteurs à enjeux comme par exemple ceux qui feraient l'objet d'une protection au titre d'autres type agronomique (Secteurs en Znp) ?*

La méthode adoptée pour déterminer les surfaces agricoles qui ne seraient plus considérées comme incultes ou non exploitées depuis au moins 10 ans interroge. Elle utilise le « tamis », en éliminant au fur et à mesure des critères retenus. La principale interrogation concerne le premier critère utilisé, qui détermine tout le reste des filtres appliqués ensuite et qui se révèle biaisant : l'utilisation des zonages d'urbanisme pour définir les surfaces artificialisées.

= > *En effet, la méthode mélange les notions de stratégie (exprimé au travers d'un document d'urbanisme) et d'occupation réelle des sols (que ce soit de la consommation effective ou de l'artificialisation). Elle sous-tend que les tous les secteurs couverts par un zonage « urbain » ne sont plus exploités et excluent aussi des surfaces artificialisées (dont les surfaces agricoles/naturelles) des zones qui sont peut-être déjà urbanisées.*

Concernant la définition des surfaces forestières incultes bois et forêt, pour en permettre l'appréhension, les éléments évoquant les catégories de forêt nommées par les arrêtés ministériels devraient être précisés.

= > *Est-il question de critère de surface, de domanialité, d'essence, de couverture forestière ? Seuls les surfaces ayant fait l'objet d'une exploitation sylvicole dans les 10 ans sont-elles concernées ?*

Par ailleurs, les arguments de justification des critères choisis, pour être davantage robustes, mériteraient d'être plus explicités :

- p.5 point 14. L'absence de référence à la ZC des cartes communales est-il volontaire ?
- P 6. Comment est justifié le seuil de 30 % retenu pour le chevauchement (et pas 50 ou 80 %)
- p.7 étape 3. Pour pouvoir appréhender la définition des surfaces bâties, la source PEP devrait être précisée. De la même manière, la raison pour laquelle elle n'intervient que dans l'étape 3 et le critère de 10 % devraient également être expliqués.

p.8. Comment est expliqué le fait que seules les surfaces faisant l'objet de contractualisation dans le cadre de Natura 2000 entre dans les Surfaces d'intérêt environnemental. Pourquoi les Parcelles contractualisées en MAEC, ou ayant fait l'objet d'inventaires, notamment ZNIEFF, avec présences d'espèces faune/flore menacées, protégées ou remarquables ne sont-elles pas considérées ?

Conclusion

Le document cadre constitue un cadre de référence pour les porteurs de projets et les autorités locales en matière de planification et de développement des installations photovoltaïques qui vient compléter les autres outils de planification existant.

En ce sens des précisions doivent être apportés tant sur la définition de secteurs à enjeux agricoles au-delà des labels, des surfaces bâties et des surfaces d'intérêt environnemental, que sur la méthode.

La notion de surface artificialisée constitue pour le Syndicat mixte le principal écueil. En effet, les zonages des documents d'urbanisme relèvent d'une stratégie. Il nous paraît plus robuste de s'appuyer soit sur des données de consommation effective d'ENAF, soit sur l'OCS-GE qui a été réactualisée en 2022.

**Le Président,
Hervé LEFEVRE**

