

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE
(articles L. 134-2 et R. 134-20 à 33 du Code de l'Environnement)
Secrétariat : MTE, DGALN/DEB, Tour Séquoia, 92055 La Défense cedex

La défense, le 27 novembre 2024

A

Monsieur Jules NYSSSEN

Président du Syndicat des énergies renouvelables

Et

Monsieur Daniel BOUR

Président du Syndicat de l'Energie Solaire Renouvelable

Messieurs les présidents,

Le 19 juin 2024, le CNPN a rendu un avis par autosaisine (avis 2024-16) sur la « Politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité ».

Le 5 novembre 2024, le Syndicat des Énergies Renouvelables (SER) et le Syndicat des Professionnels de l'Énergie solaire (Enerplan) ont adressé en commun au président du CNPN une « réponse de la filière photovoltaïque à l'autosaisine du CNPN relative à la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité ».

En réponse à votre document, et comme indiqué en aparté avec M. Nyssen lors du forum ENR et Biodiversité le 18 novembre dernier, vous trouverez ci-après le mémoire en réponse, réalisé après analyse des réactions du Syndicat des Énergies Renouvelables et Enerplan.

Je vous prie de recevoir, Messieurs les présidents, l'expression du dévouement désintéressé des membres du CNPN à la protection de la nature et de la biodiversité.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Loïc MARION

Mémoire en réponse du CNPN aux réactions de la filière photovoltaïque sur l'autosaisine du CNPN relative à la politique de déploiement du photovoltaïque et ses impacts sur la biodiversité

Au préalable, le CNPN note que le SER et Enerplan appellent dans leur introduction et leur conclusion à une « coopération » entre la filière de photovoltaïque et le CNPN. Le CNPN rappelle qu'il est une commission administrative indépendante placée auprès du Ministre chargé de la protection de la nature avec notamment pour mission de donner des avis sur saisine sur des projets d'aménagements, via les Demandes de dérogation à la protection des espèces protégées (DEP) concernant celles étant les plus menacées en France, et qu'il ne peut se trouver par ailleurs « juge et partie ». Le CNPN attire l'attention du SER et d'Enerplan sur le fait qu'un argumentaire remettant en cause certains faits scientifiques est tout à fait recevable dès lors que :

- (i) il s'appuie lui-même sur d'autres faits ou preuves scientifiques - on est dans ce cas dans un débat contradictoire tout à fait pertinent ;
- (ii) ou il réalise une critique étayée et scientifiquement robuste de la méthode utilisée par les auteurs concernés.

A défaut, il est objectivement difficile de développer un débat serein et constructif sur des faits scientifiquement infondés.

Le CNPN déplore qu'une grande partie de la réponse du SER et d'Enerplan sème le doute sur le sérieux du travail qu'il a mené. Le CNPN rappelle que, contrairement à la filière des ENR qui est une activité économique privée, le CNPN, constitué d'experts bénévoles, rend des avis scientifiques et techniques au Ministère chargé de l'écologie auprès duquel il est placé dans un cadre juridique et administratif.

1. Le CNPN ne cible pas davantage les ENR que l'ensemble des projets d'aménagement dans ses avis

Page 3. « En premier lieu, la filière s'interroge sur le nombre important d'avis du CNPN et des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) relatifs aux énergies renouvelables. Ce ciblage particulier et récurrent semble pointer davantage les énergies renouvelables que tout autre activité ayant des impacts sur les espaces naturels, agricoles ou forestiers, y compris lorsque ces activités ne présentent d'évidence pas les mêmes bénéfices, au plan environnemental ou social. Ainsi les pressions parfaitement documentées qu'exercent sur la nature certaines industries semblent-elles, à suivre les avis du CNPN ou des CSRPN, moins importantes que celle qu'imposeraient les énergies renouvelables. Enerplan et le SER contestent vivement ce postulat et rappellent que le changement climatique est l'un des principaux moteurs du déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale, comme l'ont démontré les travaux du GIEC et de l'IPBES. »

La réponse ci-après du CNPN est de nature à rassurer la filière.

Pendant la mandature 2017-2022, le CNPN a émis pas moins de 1862 avis, et cela concerne des projets qui lui sont soumis : le CNPN ne les choisit pas.

Le CNPN émet en particulier des avis sur les demandes de dérogation « espèces protégées ». Ses critères d'analyse sont les mêmes pour tous les dossiers d'aménagements, dont moins de 20% concernent les ENR.

Les deux avis CNPN cités ici en note de bas de page à l'appui de la première phrase se rapportent à deux autosaisines, votées en 2021 (éolien offshore) et 2022 (photovoltaïque).

Pendant la mandature 2017-2022, l'instance a rendu 14 avis dans le cadre d'une autosaisine :

- Une portait sur les forages pétroliers au large de la Guyane ; Une sur le développement de la route du littoral à la Réunion ; Une sur l'agriculture intensive à Notre-Dame-des-Landes ; Une sur l'équarrissage naturel d'animaux domestiques ; Une sur la gestion adaptative des espèces menacées classées gibier ; Trois portaient sur des aires protégées ; Une sur les mesures compensatoires de la LGV SEA ; Une sur les menaces de destruction de la biodiversité à Mayotte ; Une sur les captures accidentelles de cétacés dans le golfe de Gascogne ; Une sur le renforcement de la résilience des forêts et des écosystèmes forestiers ; Une sur l'éolien offshore.

Ainsi donc, un seul avis dans le cadre d'une autosaisine sur 14 a porté sur les ENR pendant cette période.

Pendant la mandature 2022-2027, le CNPN a rendu, à ce jour, 7 avis dans le cadre d'une autosaisine :

- Une sur l'agriculture intensive, les réserves d'eau artificielles et leur impact sur la biodiversité, Outarde canepetière en particulier ; Une sur le projet de décret de modification de classement des forêts de protection ; Une sur le projet de décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ; Une sur l'arrêté relatif aux mesures spatio-temporelles visant la réduction des captures accidentelles de dauphins dans le golfe de Gascogne ; Une sur la stratégie nationale pour la mer et le littoral ; Une sur l'élaboration de lignes directrices pour une mise à jour des listes de flore protégée et la création d'une liste de champignons protégés ; Une l'autosaisine sur le photovoltaïque au sol.

Un seul avis par auto-saisine sur sept a porté sur les ENR.

Ainsi, en 8 ans, le CNPN a rendu 21 avis dans le cadre d'une autosaisine, dont seulement deux sur les ENR, ce qu'il est exagéré et factuellement erroné d'appeler un « *ciblage particulier et récurrent* ».

2. Le CNPN se propose d'accompagner la reconfiguration énergétique en participant à la prise en compte de toutes les dimensions environnementales

Page 3. « Au contraire de ce que semble affirmer le CNPN, les énergies renouvelables, par nature, comptent parmi les seules industries capables de participer activement à la préservation de la biodiversité en réduisant les consommations d'énergies fossiles. Leur effet bénéfique s'observe à la fois à l'échelle mondiale et sur le long terme, ce qui en fait un levier incontournable pour protéger les écosystèmes. Or cette dimension fondamentale semble n'être même pas prise en considération par le CNPN, qui semble associer au contraire le déploiement du solaire PV au déclin de la biodiversité. »

Le CNPN s'interroge sur ce que la filière semble vouloir lui faire affirmer et remarque que cette allégation n'est accompagnée d'aucune citation à l'appui.

Il est regrettable que les auteurs n'aient visiblement pas lu toute la première page de l'autosaisine faisant suite à l'index (p. 4). L'esprit général dans lequel elle a été produite y est pourtant explicité très nettement :

*« La sortie des énergies fossiles permettant d'atteindre la neutralité carbone constitue un **objectif majeur** des trois décennies à venir, à l'échelle française comme à l'échelle européenne et mondiale. Le respect de l'Accord de Paris nécessite de réduire la production mondiale de pétrole et de gaz de 3% chaque année jusqu'en 2050, tournant confirmé par les États à la suite de la Cop28 à Dubaï en 2023. Cet engagement international confère au développement des énergies renouvelables un défi important : **il ne s'agit plus de diversifier les sources d'énergies, mais bien de substituer les énergies renouvelables aux énergies fossiles. Dès lors, le déploiement des énergies renouvelables constitue***

un objectif nécessaire des politiques publiques environnementales. Dans le cadre de sa mission de conseil sur la prise en compte des espèces et espaces protégés auprès du ministère chargé de l'environnement, et conformément aux recommandations du Plan d'Action sur le photovoltaïque et notamment sa mesure 5, **le CNPN se propose d'accompagner cette reconfiguration énergétique en participant à la prise en compte de toutes les dimensions environnementales**, notamment le maintien des espèces et de leurs habitats, et la diversité des interactions à l'œuvre dans les écosystèmes. »

3. Une critique infondée de la qualité de l'analyse du CNPN sur le plan juridique

Page 4. « Au plan juridique, l'avis présente par ailleurs un certain nombre de faiblesses au regard de l'évolution récente du cadre réglementaire.

En effet, des réformes majeures ont été mises en place, telles que la loi n° 2023-175 d'accélération de la production des énergies renouvelables (loi APER) et le décret n°2023-1408 du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations de production d'énergie photovoltaïque au sol dans le calcul de la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier dit Zéro Artificialisation Nette (ZAN), qui renforcent les exigences environnementales des projets photovoltaïques. Il est important de noter que certains projets cités par le CNPN en appui de son argumentaire ne relèvent pas de ce cadre actualisé et ne sont donc pas représentatifs de la dynamique actuelle de la filière. »

Cette critique reprochant des faiblesses juridiques est sans fondement.

L'autosaisine a été réalisée dans un contexte de forte évolution réglementaire relative aux ENR. Cependant, la lecture extensive du rapport permet de constater la précision de l'analyse menée par le CNPN.

Les faiblesses évoquées tiennent au fait d'avoir conduit une analyse des projets de 2022 et 2023 : cet examen ne serait plus valable en raison des évolutions réglementaires apparues en 2023 ?

L'analyse sur le temps long permet de saisir les dynamiques en cours. En outre, une grande place est laissée à l'analyse de la loi APER, présentée page 24 et citée 15 fois en tout, et du décret n°2023-1408 dans le rapport d'autosaisine, présenté page 27 et cité trois fois en tout, ce que ne peuvent ignorer les représentants de la filière, dont on suppose qu'ils ont lu le rapport.

La filière sait par ailleurs pertinemment que les projets cités demeurent représentatifs de la dynamique actuelle – la principale nouveauté étant l'impossibilité pour elle d'effectuer des défrichements de plus de 25 ha par projet. En 2024, de nombreux projets déposés avant l'application de la loi APER (mars 2024) portaient encore sur des surfaces largement supérieures. Ainsi, si l'on prend les 4 derniers mois :

- Lors de la séance de septembre 2024, [le CNPN a par exemple examiné un projet](#) de 56 ha porté par Total Energie dans le Gard en forêt ;
- Cela faisait suite à un [autre projet de Total Energie](#) passé en commission en juillet 2024, portant sur 41 ha en deux sites en forêt ;
- Le CNPN signale également qu'en septembre 2024, il a été amené à donner un avis sur deux projets dans les Landes ([ici](#) et [ici](#)) en milieu forestier et landicole, sur la commune d'Arengosse, émanant tous deux de Valorem, ayant fait l'objet d'une étude d'impact unique mais scindés en deux demandes distinctes probablement du fait des évolutions consécutives à la loi APER. Le premier présente une surface clôturée de 19,17 ha mais s'y ajoute 29,9 ha d'obligations légales de débroussaillage ; le deuxième présente une surface clôturée de 9 ha et des OLD de 15,8 ha ;

- Au cours de l'été, il a été amené à évaluer [un projet portant sur un aérodrome](#) de l'Hérault, portée par une SAS, avec les écueils qui sont mentionnés dans le rapport d'autosaisine à propos de ces sites jugés artificiels ;
- Lors de la commission de novembre 2024, un projet de 57 ha en cinq entités sur les communes de Tournissan et Ribaute, sur des mosaïques de zones rocheuses, garrigues hautes et pelouses méditerranéennes et porté par Hexagone Energie Trn, est soumis à l'avis des experts du CNPN.

La remise en cause possible des projets pharaoniques Horizeo et Fos-sur-mer n'est pas le fait de la filière, mais bien le fait du gouvernement dans le premier cas, de l'opposition locale dans le deuxième cas.

4. Le CNPN ne passe pas sous silence les études mobilisées par la filière

La filière indique :

Page 4 : « L'avis du CNPN passe par ailleurs sous silence la mobilisation de la filière pour réduire les impacts associés au déploiement des parcs solaires. A titre d'exemple, la filière a activement travaillé sur une étude intitulée PV & Biodiversité, conduite en deux phases et visant à mieux comprendre et évaluer les impacts des centrales photovoltaïques sur la biodiversité. La première phase, lancée en 2020 avec le soutien des régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, et Provence-Alpes-Côte d'Azur, a documenté les effets sur la faune et la flore à partir d'un échantillon de plus de 100 parcs photovoltaïques. Cette première phase a permis de tirer des premiers enseignements sur la diversité des impacts. »

Cette étude est citée longuement dès la page 6 de l'autosaisine. Il est en outre expliqué qu'elle est l'une des raisons de cette autosaisine :

« Les professionnels du secteur soutiennent que ces technologies sont peu dommageables à l'environnement : une étude réalisée par ICare Consult et le bureau d'étude Biotope, sur la base des suivis environnementaux réalisés par les développeurs de ces centrales, a été commandée par le Syndicat des Énergies Renouvelables, Enerplan et des collectivités territoriales (Régions PACA, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine) et publiée en décembre 2020. Mais en l'absence de protocoles standardisés et d'un jeu de données scientifiquement robuste, les résultats issus de cette étude ne font pas l'objet d'un consensus. De nombreuses études scientifiques validées par les pairs tendent par ailleurs à mettre en évidence la réalité des impacts sur la biodiversité de ces installations énergétiques. En outre les CSRPN des régions Nouvelle Aquitaine, Occitanie et PACA se sont autosaisis du sujet pour participer à ce débat et exposer leurs arguments. Leurs conclusions s'écartent de celles de l'étude d'ICare Consult et de Biotope. La convergence de leurs avis est d'ailleurs à souligner. »

La critique de la filière mentionne également :

Page 4 « La deuxième phase de cette étude, lancée en 2022, a conduit à la création du programme BIODIVoltaïque copiloté par l'ADEME et l'Office Français de la Biodiversité. Conçue à l'échelle nationale, cette deuxième phase a permis de cartographier les connaissances existantes et d'identifier les enjeux prioritaires (impacts sur l'avifaune, les chiroptères, les milieux sensibles et les zones humides...). Elle a aussi permis d'éclairer la nécessité de développer des protocoles de suivi standardisés pour mieux évaluer les incidences des parcs photovoltaïques sur la biodiversité et se conclut sur des recommandations à destination de la filière. Ce travail, émanant directement de la filière et, associant des écologues et experts des milieux, témoigne d'un volontarisme fort pour concilier photovoltaïque et biodiversité. Nous invitons le CNPN à se joindre à cette initiative, en vue de partager son expertise et de co-construire une approche basée sur des données scientifiques robustes. En collaborant de manière

étroite, nous pourrions renforcer les bonnes pratiques et garantir un déploiement respectueux des enjeux environnementaux. »

Le programme BIODIVoltaïque, lancé en 2024 et co-financé par l'ADEME et l'OFB, concerne la standardisation des protocoles de suivis de la biodiversité au sein des centrales photovoltaïques au sol. Ce travail émane d'ailleurs davantage de ces deux structures que de la filière. Le CNPN a été invité le 26 juillet 2024 à participer au groupe de travail dédié et y a répondu favorablement : l'un de ses membres y représentera l'instance. Tant Enerplan que le SER sont déjà informés de cette participation.

Ce besoin de développement d'un protocole standard confirme le fait que les suivis actuellement proposés et réalisés par les développeurs d'ENR ne permettent pas d'évaluer en toute robustesse les incidences de leurs infrastructures sur la biodiversité (espèces, habitats et fonctions écologiques associées notamment) ni l'effectivité de leurs mesures de réduction (comme pourtant demandé par le Conseil d'État dans sa décision de 2022).

Il indique implicitement que les résultats de l'étude d'Icare consult et Biotope précitée n'ont pas de valeur scientifique et sont entachés de nombreuses spéculations. Ce qui justifie probablement la non-validation de ce rapport par le Comité scientifique de cette étude.

5. Les sources avancées par le CNPN sont toutes citées dans le rapport

La filière indique :

Page 5. « Le CNPN exprime des doutes quant à l'objectif porté par le gouvernement et le Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) de déployer entre 100 et 140 GW de solaire PV d'ici 2050 dont 90 GW au sol et questionne sa compatibilité avec les objectifs de préservation de la biodiversité. Selon le CNPN, « plusieurs études suggèrent que l'objectif de 100 GW peut être atteint en mobilisant uniquement des espaces artificiels (toitures, hangars agricoles existants, parkings, routes, etc. »

→ Ici, notons que le CNPN ne cite aucune source pour étayer cette affirmation. »

Cette citation est extraite de la synthèse, qui n'a pas vocation à répéter les références bibliographiques citées dans le cœur du rapport. Les études dont il est question sont citées dans la partie dédiée au déploiement de l'énergie photovoltaïque sur les parkings et les toitures, page 54 (cadastre solaire de l'AREC / Institut Paris Région) et page 55 (Bodis *et al.* 2019 ; Joshi *et al.* 2021).

6. Les études et stratégies citées par la filière confirment les chiffres avancés par le CNPN et ses recommandations

La filière indique :

Page 5. « Nous pouvons citer en revanche plusieurs rapports ou études prospectives estimant nécessaire de recourir à des installations au sol pour atteindre rapidement les objectifs de décarbonation. L'étude de l'ADEME « Sols et énergies renouvelables » (2023) montre par exemple que, quel que soit le scénario envisagé, un développement de centrales au sol est indispensable pour répondre aux ambitions énergétiques et climatiques de la France, les surfaces artificialisées, même prioritaires, ne pouvant suffire à elles seules à répondre au besoin croissant d'énergie renouvelable. »

L'étude de l'ADEME « Sols et énergie renouvelables » évalue un potentiel sur les toitures de 58 GW. Il y a déjà en France 20 GW d'installés (10 GW au sol et 10 GW sur toiture).

Cela suppose que pour atteindre un objectif de 100 GW (l'hypothèse sur laquelle est basée le rapport du CNPN et qui fait suite aux annonces du Président de la République en la matière), il resterait de l'ordre de 32 GW à installer au sol.

Étant donné que le potentiel des parkings de la seule région Île-de-France est estimé à 4 à 5 GW, le CNPN considère qu'il doit être possible d'atteindre ces 30 GW sur les parkings de l'ensemble du pays. Malheureusement, la publication de l'ADEME n'a pas étudié le potentiel solaire des parkings : une étude précédente l'avait fait (<https://presse.ademe.fr/2019/05/etude-limportant-potentiel-des-friches-et-des-parkings-pour-developper-lenergie-photovoltaïque.html>), fortement contestée par la filière à l'époque pour des raisons économiques.

C'est donc le sens de la recommandation n°6 de l'autosaisine du CNPN, sur laquelle le CNPN remarque que la filière se garde de donner un avis dans la conclusion de sa réponse, lors de laquelle elle fait état des recommandations de l'autosaisine du CNPN qu'elle soutient et qu'elle ne soutient pas.

Page 5. « De plus, la Stratégie française énergie-climat fixe un objectif d'atteindre entre 75 et 100 GW de capacités photovoltaïques d'ici 2035, dont une part nécessaire via des installations au sol. Bien que la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la loi d'accélération des énergies renouvelables et les incitations tarifaires insistent sur la priorité à accorder aux toits et aux parkings, la SFEC admet que les surfaces artificielles ne permettront pas à elles seules d'atteindre l'objectif. Les scénarios de RTE, développés dans l'étude "Futurs énergétiques 2050", renforcent cette conclusion. Le gestionnaire du réseau électrique y estime que la France devra installer, selon les différents scénarios envisagés, entre 70 et 208 GW de capacités photovoltaïques d'ici 2050, avec une part importante sur des terrains au sol. Tous ces scénarios confirment que, même en mobilisant au mieux le potentiel des surfaces artificialisées, les installations au sol resteront indispensables pour atteindre les objectifs de neutralité carbone. »

La Stratégie française pour l'énergie et le climat (SFEC) précise que pour atteindre cet objectif, il faut « travailler à une répartition équilibrée du photovoltaïque entre grandes toitures photovoltaïques, centrales au sol et résidentiel, en tenant compte notamment des coûts potentiellement plus élevés de certaines technologies et de la nécessité de mobiliser au maximum les terrains délaissés et anthropisés tout en exploitant le potentiel de l'agrivoltaïsme. »

Or « les centrales au sol » incluent les parkings. Il est d'ailleurs précisé la nécessité de mobiliser au maximum les terrains délaissés et anthropisés. Jamais cette stratégie n'encourage l'installation de centrales photovoltaïques au sol sur des milieux naturels ou semi-naturels. Par ailleurs, le rapport du CNPN (p 48 à 50 et recommandation n°2) alerte sur la notion de « terrains délaissés », dont les critères d'identification mériteraient d'être précisés tant ils engendrent de la confusion sur le terrain, notamment pour ce qui concerne les zones humides, et rappelle que la notion de friche a été précisée par le décret 2023-1259 du 26 décembre 2023.

La seule réelle ouverture que la formulation de SFEC permet concerne le potentiel agrivoltaïque, sur lequel le CNPN formule une recommandation (n°3) qui précise selon lui – et en cohérence avec l'essentiel du décret 2024-318 – les cas de figures dans lesquels l'agrivoltaïsme peut être développé.

La réponse qui précède concernant l'étude de l'ADEME « Sols et énergies renouvelable » s'applique également à l'étude RTE « futurs énergétiques 2050 » : l'objectif présidentiel de 100 GW est celui qui a été retenu par le CNPN comme base de travail. 58 GW sur toiture, 10 GW au sol déjà installés et environ 30 GW sur parkings à installer, auxquels il faut installer quelques GW d'agrivoltaïsme et d'ombrières de rocades, permettent d'atteindre l'objectif.

Page 5. « La filière souhaite rappeler qu'au-delà des contraintes économiques, des nombreuses contraintes techniques (notamment le raccordement) et réglementaires restreignent toutefois le potentiel de développement sur ces surfaces artificialisées. Ainsi, comme le souligne d'ailleurs le CNPN dans son avis, le cadre réglementaire sur les ombrières sur parkings, encore insuffisamment favorable aujourd'hui. »

Le CNPN reconnaît dans son autosaisine que des contraintes techniques liées au raccordement existent qui, sans être insurmontables, augmentent le linéaire de câbles enterrés et les travaux associés, de même que certaines contraintes réglementaires.

Ainsi, page 26, est-il écrit : « *L'une des difficultés tient toutefois dans les capacités de raccordement à un réseau électrique français non conçu pour ces raccordements déconcentrés, dont l'adaptation nécessitera des investissements estimés à 200 milliards d'euros en 15 ans* ».

Le développement de centrales photovoltaïques en milieux naturels, parfois éloignés de plusieurs km de toute infrastructures et zones urbanisées, n'est pas non plus dénué de nombreuses difficultés en termes de raccordement électrique et d'accès, ces centrales nécessitant parfois la création de nouvelles pistes et voies de raccordement de plusieurs km, au travers de milieux naturels pour lesquels les impacts sont en général insuffisamment abordés dans les dossiers.

7. Le rapport d'autosaisine du CNPN fournit à la filière toutes les informations dont elle a besoin en vue d'une coopération

La filière indique :

Page 5. « La filière est prête à coopérer avec le CNPN pour avancer sur l'identification des sites à moindre enjeu environnemental, en tenant compte également des autres contraintes pesant sur le développement du photovoltaïque »

Le CNPN rappelle qu'étant une commission administrative placée auprès d'un ministre avec des missions cadrées par des textes réglementaires, ses avis doivent rester indépendants.

Le CNPN a déjà indiqué dans son autosaisine la manière d'identifier de manière générale les sites à moindre enjeu environnemental. Son rôle d'instance nationale donnant un avis scientifique et technique sur les dossiers ne peut se limiter qu'à l'indication de ces critères, sous peine de se retrouver, comme déjà mentionné, juge et partie dans l'appréciation des dossiers soumis, ce qui poserait problème en cas de contentieux.

Pour mémoire, quant à l'étude d'implantation de centrales PV au sol, il s'agit :

- D'éviter la totalité des milieux naturels et semi-naturels (recommandation n°1) ;
- De se limiter aux friches qui répondent à la définition du décret n°2023-1259 (recommandation n°2) ;
- En agrivoltaïsme, de proscrire toute destruction de haies, de bandes enherbées, de prairies permanentes à flore diversifiée et de jachères, y compris à travers les obligations légales de débroussaillage (recommandation n°3) ;
- De travailler avec les CSRPN pour un inventaire des plans d'eau susceptibles d'accueillir des installations photovoltaïques (recommandation n°4).

La manière dont les 100 GW peuvent être atteints sur les toitures, parkings et roades a déjà été développée précédemment.

8. La qualité des études d'impact environnementales et l'apparente difficulté de la filière à se réguler n'offrent pas de garanties solides

La filière indique :

Pages 5 et 6. « Selon le CNPN, nombre d'écosystèmes riches en biodiversité, sont détruits en France, considérant qu'il s'agit d'anciennes carrières, de friches, de forêts jugées à faible « enjeu » ou à faible

« patrimonialité » ou d'espaces agricoles, naturels ou forestiers considérés comme « incultes ». Néanmoins le CNPN reconnaît que « l'implantation de centrales photovoltaïques au sol dans des zones à biodiversité très dégradée peut localement, en métropole, créer de nouveaux refuges pour un certain type de faune et de flore, si la conception et la gestion du site sont ambitieuses : c'est ce qui est appelé « éco-voltaïsme ». Le CNPN liste ainsi pages 11 et 12 de son rapport, les zones à éviter, parmi lesquelles les ZNIEFF de type 1 et 2, les terrains militaires et aérodromes désaffectés (hors surfaces artificialisées), certaines friches et terres incultes, ainsi que les savanes en Outre-mer.

→ Sur ce point, la filière estime qu'une approche au cas par cas doit prévaloir pour assurer un évitement adéquat des zones à forts enjeux environnementaux. Les pré-diagnostic sur site, associés aux études bibliographiques, sont réalisés pour pré-identifier les enjeux. L'étude d'impact écologique qui suit est conçue pour évaluer précisément les sensibilités locales et s'assurer que les projets respectent les enjeux de protection et de conservation. Exclure a priori et de manière générale certains types de sites, sans analyse approfondie, pourrait paradoxalement contraindre les développeurs à prospecter sur des terrains présentant des enjeux environnementaux encore plus sensibles. »

L'expérience montre qu'une fois qu'une étude d'impact écologique fine est lancée sur un site, les porteurs de projet font le maximum pour ne pas abandonner leur projet du fait des montants déjà investis dans les études. Les projets arrivant en CNPN et en CSRPN sur des espaces dits « délaissés » car ne présentant pas d'activités anthropiques mais présentant de forts enjeux de biodiversité ne sont pas rares et il a été montré que de nombreux projets (89% pour les années 2022 et 2023) n'étaient jamais soumis à l'avis scientifique et technique de ces instances, bien qu'une dérogation espèces protégées (et donc une saisine de ces instances) soit obligatoire en cas d'atteinte à des espèces protégées et d'absence de garanties d'effectivité des mesures d'évitement et de réduction (décision Conseil d'État 2022). Étant donné les difficultés de la filière à se réguler et ses contorsions pour éviter de soumettre un dossier à une analyse par des experts indépendants à travers le dépôt d'une demande de dérogation espèces protégées, elle se retrouve juge et partie, en évaluant elle-même les enjeux écologiques à travers son étude d'impact, sans validation externe par des écologues non impliqués dans le projet.

Devant la grande confusion affectant cette notion de délaissé, les enjeux écologiques souvent élevés qui se trouvent sur d'anciens sites industriels renaturés, le CNPN considère qu'il est préférable de s'en tenir à la définition de la friche apportée par le décret n°2023-1259 du 26 décembre 2023 précisant les modalités d'application de la définition de la friche dans ce code de l'urbanisme. Les pages 48 à 50 du rapport d'autosaisine expliquent en détail ce point.

Page 6. « De plus, le cadre juridique français offre déjà des garanties solides. L'Étude d'Impact Environnemental (EIE), les consultations publiques, les contributions des associations, ainsi que les avis des CSRPN et CNPN, sans oublier l'instruction par des services spécialisés de l'administration et les éventuels recours contentieux, assurent une prise en compte rigoureuse de l'ensemble des enjeux associés, y compris la protection de la biodiversité. »

Le CNPN cite page 36 de son autosaisine un extrait de la conférence des Autorités Environnementales de 2023 qui s'inquiète de « la qualité insuffisante des évaluations environnementales des projets éoliens et photovoltaïques ».

Les consultations publiques, les contributions des associations et les avis des CSRPN et CNPN sont uniquement « consultatives » ; la décision de refus d'un projet appartient uniquement aux Préfets ou aux porteurs de projet.

Il est regrettable en outre que la filière considère que les éventuels recours contentieux constituent une garantie solide permettant d'éviter les sites à forts enjeux écologiques, quand cette responsabilité devrait pleinement lui incomber en amont de telles actions. Le contentieux est souvent révélateur d'un défaut de prise en considération sur ce point.

Page 6. « A titre d'exemple, des avis favorables "sous conditions" du CNPN ont d'ailleurs été délivrés en janvier 2023 sur un projet au sein d'un secteur de savanes et un projet en forêt métropolitaine, ce qui souligne bien la nécessité d'avoir une analyse au cas par cas des projets.

CNPN, "Évaluation des impacts environnementaux des parcs photovoltaïques", Rapport sur le parc photovoltaïque de Kourou, 13 novembre 2022. Disponible à l'adresse: https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022-11-13d01135_parc_photovoltaïque_pv2_kourou_973.pdf

CNPN, "Évaluation des impacts environnementaux du projet de centrale photovoltaïque de la lande de Sallebert à Mézos", 13 février 2021. Disponible à l'adresse: https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2021-02-13d00158_projet_centrale_photovoltaïque_landes_de_sallebert_mezos.pdf »

La Guyane constitue effectivement un cas particulier au sein duquel il n'est pas établi que les surfaces artificielles puissent suffire au déploiement photovoltaïque attendu sur le territoire et au sein de laquelle une identification au cas par cas de sites dégradés peut être effectuée en respectant une séquence ERC ambitieuse.

Le deuxième dossier a fait l'objet d'un premier avis défavorable de la part du CNPN suivi d'un avis favorable après un deuxième dépôt du dossier compte tenu de son amélioration.

Comme cela est expliqué dans le rapport d'autosaisine, le CNPN a délivré des avis favorables sous condition pour 36% des projets. Ces deux exemples peuvent donc être complétés à la lumière de leur contexte ou de leur aboutissement.

Toutefois, le CNPN estime que s'il avait une lecture extrêmement stricte des conditions d'octroi d'une demande de dérogation « espèces protégées » et de la nécessité d'atteindre l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, le pourcentage d'avis favorables descendrait très vraisemblablement sous la barre des 10%. C'est donc par souci de conciliation entre les enjeux des transitions énergétiques et écologiques que le CNPN émet des avis favorables sous conditions, y compris pour des projets encore insuffisants au regard du code de l'environnement.

C'est notamment en raison de cette problématique qui souciait le CNPN, qu'il s'est autosaisi du sujet, afin de faire partager ses constats et ses réflexions, où des marges d'amélioration seraient attendues.

9. Une consommation d'espace à ne pas minimiser

La filière indique :

Page 6. « Le CNPN affirme à la page 39 que « l'énergie photovoltaïque est coûteuse en espace ». Cette affirmation mérite d'être précisée et nuancée. Même dans les scénarios les plus optimistes sur le déploiement du PV à l'horizon 2050, seulement 0,2% de la surface de France métropolitaine serait utilisée pour ces projets et moins de 3% des surfaces déjà artificialisées suffiraient pour atteindre ces objectifs (source filière) »

Ces 0,2% du territoire correspondent à 110 000 ha.

Dans le contexte d'érosion rapide de la biodiversité, le CNPN considère effectivement que 110 000 ha de milieux naturels ou semi-naturels constituent une pression très élevée.

Pour mieux le contextualiser, ce chiffre correspond à la moitié de la superficie de l'ensemble des réserves naturelles de France hexagonale et équivaut presque à l'objectif seuil de l'artificialisation à l'horizon 2031 dans le cadre du ZAN (enveloppe nationale de 125 000 ha).

Le CNPN maintient donc son propos que l'énergie photovoltaïque est coûteuse en espace.

Pages 6 et 7. « En s'appuyant sur l'examen des dossiers traités, le CNPN constate une augmentation substantielle des surfaces d'emprise des projets, comme de leurs impacts écologiques potentiels.

→ Toutefois, du point de vue de la filière, cette observation est partielle. Bien qu'il existe quelques projets de grande taille, ceux-ci ne sont pas représentatifs de la dynamique globale de la filière qui tend à développer des projets de taille moyenne dont la plupart se situent autour de 10 MW, ce qui témoigne d'une approche plus mesurée en termes d'emprise territoriale. Le rapport de la CRE sur les lauréats des appels d'offres depuis 2021 montre que 76% des projets au sol retenus sont inférieurs à 15 MW. »

Il ne s'agit pas de « points de vue », mais de faits. Le CNPN base son analyse sur les dossiers qui lui sont transmis (ainsi qu'aux CSRPN), en précisant bien que cela concerne seulement 11% de l'ensemble des projets photovoltaïques soumis à évaluation environnementale.

La filière n'apporte ici aucun élément factuel de tendance temporelle d'évolution de la taille des projets pour contredire le constat que le CNPN a réalisé sur l'échantillon des projets qui lui sont soumis pour examen.

Page 7. « Imposer une limitation drastique sur la taille des projets pourrait avoir des conséquences inattendues, notamment de multiplier sur le territoire « des petits projets ». Le CNPN ici ne semble pas clairement répondre à la question de fond : vaut-il mieux développer un nombre plus réduit de projets de taille raisonnable, bien maîtrisés et concentrés, ou disperser de nombreux petits projets sur tout le territoire, susceptibles d'engendrer d'autres difficultés au plan environnemental ? Il est donc essentiel de mener une réflexion approfondie sur la taille optimale des projets photovoltaïques, en tenant compte des impacts environnementaux cumulatifs, mais aussi de la nécessité d'une transition rapide vers les énergies renouvelables. »

Le CNPN répond à la question de fond en recommandant de déployer l'énergie photovoltaïque prioritairement sur les toitures, les parkings, les rocades, et dans certains cas qu'il détaille précisément, sur les friches, les cultures et certains plans d'eau.

10. Les publications scientifiques mobilisées par le CNPN sont validées par les pairs et attestent du consensus scientifique relatifs aux impacts sur la biodiversité.

La filière indique :

Page 7. « En ce qui concerne les impacts supposés du photovoltaïque sur la biodiversité, il convient de noter que les données présentées dans le chapitre 6 de l'avis reposent souvent sur des expériences ponctuelles ou locales, sans protocoles standardisés, ce qui rend difficile leur généralisation. Par exemple, les observations sur la mortalité des chiroptères proviennent d'études réalisées aux États-Unis, alors que de telles mortalités n'ont jamais été constatées en France par la filière photovoltaïque ou les écologues qui assurent les suivis réguliers des parcs. De plus, les conclusions tirées de ces données négatives s'appuient sur des méthodologies non scientifiques. D'autres études, elles scientifiques et souvent citées dans le débat, présentent des faiblesses méthodologiques, telles que des choix de sites non représentatifs, l'absence de protocoles rigoureux comme la méthode BACI ou des problèmes de sous-échantillonnage. Il est donc important de ne pas généraliser de tels résultats. »

Le CNPN relève en premier lieu que la filière parle « d'impacts supposés » du photovoltaïque sur la biodiversité, en dépit de la production scientifique relativement récente mais déjà volumineuse et consensuelle sur le sujet. Face à ce consensus scientifique, la filière semble vouloir nourrir une controverse regrettable relative aux rapports entre science, économie et politique¹.

Pour lever tout malentendu : l'étude réalisée par la filière en 2020 « photovoltaïque et biodiversité », dont il a été question précédemment et qui a occasionné l'autosaisine de trois CSRP, était réalisée sans protocoles standardisés, sur la base de protocoles de suivis hétérogènes, sans stations témoins ni données émanant d'une approche « BACI ». En revanche, les études scientifiques citées ont bien sûr été réalisées selon des protocoles standardisés, validées par les pairs et publiées dans des revues scientifiques internationales à comité de lecture. Le CNPN recommande au SER et à Enerplan la consultation de cette littérature objective et étayée.

Dans le seul chapitre 6 incriminé, l'autosaisine du CNPN fait tout de même référence à 19 études scientifiques publiées dans des revues internationales à comité de lecture pour étayer les impacts de l'énergie photovoltaïque sur la biodiversité.

Que certaines d'entre elles aient été réalisées aux Etats-Unis est exact et seules les études qui s'attachaient à des centrales photovoltaïques au sol ont été conservées (en excluant celles portant sur les centrales thermiques à concentration). Le faible nombre d'études scientifiques menées pour l'instant en France ne signifie pas que les résultats obtenus à l'international ne sont pas (tout ou parti) transposables en France et que ces impacts n'existent pas.

Le CNPN est particulièrement intrigué par ce que la filière entend par « *d'autres études, [non citées], elles scientifiques et souvent citées dans le débat* », laissant supposer incidemment que les autres études, celles qui ne sont pas celles dont elle se prévaut, ne sont pas scientifiques.

En ce qui concerne la mortalité des chiroptères, le rapport du CNPN écrit uniquement : « *La mortalité a lieu contre les panneaux et surtout contre les clôtures (estimée à 2,5 individus par km et par an aux Etats-Unis). Les modules verticaux en agrivoltaïsme pourraient être plus problématiques pour ce groupe.* » En matière de mortalité, la seule recommandation formulée par le CNPN (n°17) porte sur les oiseaux.

Il faut noter qu'aucun suivi de la mortalité des chiroptères et des oiseaux n'ayant lieu dans les centrales photovoltaïques en France, il est normal de ne pas constater ce phénomène.

Le CNPN s'étonne que les auteurs tentent de décrédibiliser les publications scientifiques internationales, démarche incompatible avec l'objectif de réfléchir objectivement, sur notamment la base des connaissances disponibles, aux impacts de l'implantation de parcs PV au sol.

11. Des modalités de déclenchement de la dérogation espèces protégés insatisfaisantes

La filière indique :

Page 8. « Le CNPN considère que peu de projets font l'objet de demandes de dérogation « espèces protégées » (DEP) affirmant que seulement 11 % des projets soumis à une évaluation environnementale en 2022 et 2023 ont déposé une telle demande : « Ainsi, malgré des impacts importants sur les écosystèmes corroborés par des résultats issus de la recherche scientifique, seule une très faible part des projets de centrales photovoltaïques au sol ayant nécessité une évaluation environnementale a également fait l'objet d'une demande de dérogation « espèces protégées » (11% en 2022 et 2023) ». → La filière s'interroge cependant sur la base de cette appréciation. Sur quoi le CNPN se fonde-t-il pour

¹ McGoeys L. 2012. The logic of strategic ignorance, The British Journal of sociology, 63 (3), 553-576.

juger que ce taux est faible ? Si les projets ne font pas l'objet de DEP, c'est que les porteurs de projet ont appliqué en amont la démarche ERC et apporté des garanties quant à l'efficacité de ces mesures, de sorte que le projet ne comporte pas un risque "suffisamment caractérisé" d'atteinte aux espèces protégées. Cette assertion mériterait d'être étayée par des éléments objectifs. »

Comme le CNPN l'explique, l'étude d'impact environnementale est réalisée par le porteur de projet et ses conclusions ne sont en aucun cas indépendantes. L'appréciation d'un risque suffisamment caractérisé est une notion ambiguë apportée par le Conseil d'État qui suppose :

- Que les mesures d'évitement et de réduction présentent des garanties d'effectivité (ce qui n'est jamais réellement démontré dans les dossiers ni au travers des suivis ni par un quelconque processus de certification) ;
- Et, selon l'interprétation qu'en fait le CNPN, que les impacts résiduels après évitement et réduction concernent en particulier des populations d'espèces menacées à un échelon local ou global, ce qui engendrerait d'après lui un risque suffisamment caractérisé.

La technicité de l'évaluation des « garanties d'effectivité » des mesures d'évitement et de réduction d'atteinte aux espèces protégées nécessite un examen scientifique et technique indépendant. Les services instructeurs de l'État ne pouvant systématiquement, avec leurs faibles moyens, vérifier les affirmations des développeurs à ce sujet, ces garanties d'effectivité nécessiteraient la mise en place d'un processus spécifique dont dispose uniquement les organismes en charge de labellisation ou certification (BE Veritas, AFNOR, ...) ou certains laboratoires de recherche. La saisine par l'État de commissions scientifiques et techniques indépendantes pour avis sur ces projets et leurs mesures ERC permet de pallier en partie cette difficulté.

Les instances telles que le CNPN et les CSRPN ne peuvent effectuer une veille sur l'ensemble des projets qui ne lui sont pas soumis pour avis, pour savoir lesquels devraient faire l'objet d'une dérogation espèces protégées.

Dans certains cas, il est arrivé que des CSRPN s'autosaisissent de dossiers dont les impacts sur les espèces protégées et leurs habitats étaient notables. On peut ainsi citer le projet sur les pelouses en ZNIEFF de type 1 jouxtant l'aérodrome de Biard (86).

Le CNPN est parfois informé de dossiers qui, selon les MRAE ou les naturalistes locaux, auraient dû faire l'objet de demandes de dérogation d'après les forts enjeux.

Ainsi, voici quelques exemples, très loin de l'exhaustivité :

- Centrale photovoltaïque au sol à Aubinosc (04), malgré une population abondante de Fauvette pitchou, espèce protégée et menacée, identifiée par le bureau d'étude du pétitionnaire et dont l'habitat sera détruit ;
- Centrale photovoltaïque à Saint-Aignan-de-Grand-lieu (44), mis en place sur des prairies et boisements très importantes pour l'alimentation des ardéidés de la réserve naturelle voisine ;
- Centrale photovoltaïque sur l'ancienne base aérienne 217 à Brétigny-sur-Orge et le Plessis Pâté (91) sur un site de nidification de Pipit farlouse et Bruant proyer, espèces menacées régionalement (et nationalement pour le Pipit farlouse).
- Centrale photovoltaïque à Prospérité en Guyane, en forêt tropicale.

Ce constat fait pour le photovoltaïsme se retrouve d'ailleurs pour l'éolien. A titre d'exemple, un seul projet (écocitoyen) a été soumis au CNPN en Loire Atlantique sur une quarantaine de projets, alors qu'il s'agit d'un département très riche en biodiversité avienne et chiroptérologique (second département français pour les zones humides, situé sur l'axe migratoire majeur longeant la côte atlantique) et qu'une étude de Ouest'Am révèle le caractère hautement mortifère de certains des parcs éoliens terrestres dans cette région sur les chiroptères, notamment sur des espèces de chauves-souris menacées d'extinction.

12. L'examen des conditions d'octroi par le CNPN est conforme à l'article L. 411-2 du code de l'environnement et à la loi APER

La filière indique :

Page 8. « Le CNPN mentionne également que près des deux tiers des DEP ne respectent pas les conditions prévues par l'article L. 411-2, 4° du Code de l'environnement.

→ L'analyse des avis du CNPN sur les dossiers de DEP montre cependant que les avis défavorables se fondent plutôt sur des divergences d'interprétation concernant l'analyse des impacts/mesures et la cohérence des mesures ERC (éviter, réduire, compenser) plutôt que sur des manquements stricts à la réglementation. »

Comme cela a déjà été précisé, si les conditions d'octroi du code de l'environnement devaient être appliquées à la lettre, il est probable qu'un nombre encore inférieur de projets ne pourrait obtenir un avis favorable et ne devrait être autorisé par l'État.

De très nombreux avis défavorables font également état de manquement dans la recherche d'alternatives de moindre impact sur la biodiversité, et de la faiblesse des efforts d'inventaire écologique à l'origine de l'établissement de l'état initial, ce que la filière pourra aisément vérifier.

L'examen de la cohérence (et de la pertinence, surtout) des mesures ERC permet notamment de valider la condition d'octroi du L. 411-2 code env. : « la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ».

Page 8. « Concernant la présomption de raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) introduite par la loi d'accélération de 2023, le CNPN indique qu'il n'examine plus ce critère (cf. page. 36).

→ En pratique, dans ses avis en 2024, le CNPN donne systématiquement son avis sur la RIIPM, notamment pour la contester. Ainsi, dans son avis du 03 juin 2024 concernant un projet PV de 5,6 MWc en Nouvelle-Aquitaine, le CNPN a considéré que le projet ne répondait pas une RIIPM, estimant sa puissance trop faible pour concourir de manière pertinente « à la réalisation des objectifs de développement des énergies renouvelables ».

→ Cette démarche soulève des interrogations sur le positionnement du CNPN tant vis-à-vis des grands projets (cf. supra) que des plus petits projets. Il semble y avoir une incohérence dans l'analyse du CNPN qui, d'un côté, s'oppose à certains grands projets, tout en contestant de l'autre la pertinence de plus petits. Une clarification serait bienvenue pour permettre un dialogue constructif entre la filière et les instances environnementales. »

Dans l'autosaisine, il est écrit p. 36 :

« Depuis la loi APER et le décret d'application du 28 décembre 2023, les projets photovoltaïques d'une puissance installée supérieure ou égale à 2,5 MWc sont réputés relever d'une présomption de raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM) dès lors que la puissance totale de l'énergie photovoltaïque installée dans le territoire est inférieure aux objectifs territorialisés de la PPE, soit la satisfaction de facto du premier critère à analyser afin de pouvoir déroger au régime de protection des espèces protégées (C. envir., art. L. 411-2). Le CNPN et les CSRPN examinent donc les deux autres conditions restantes d'octroi d'une dérogation ».

Rien n'empêche toutefois le CNPN de commenter la justification de la RIIPM, ne s'appliquant pas aux projets d'ENR par défaut, le terme « réputé » impliquant le respect malgré tout de certaines conditions. En effet, sous réserve de décisions jurisprudentielles éventuellement à venir sur ce sujet, et dans le silence du législateur européen comme français sur ce sujet, le terme "réputé répondre" caractérise selon le CNPN une présomption simple, qui pourrait céder au cas par cas, s'il est démontré

qu'un projet présente un bilan négatif en termes d'intérêt public majeur (par exemple, un projet de centrale solaire qui impacterait fortement l'Aigle de Bonelli pourrait ne plus répondre à la RIIPM).

Concernant le projet dont il est question, [https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023-04-13d-](https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023-04-13d-00514_parc_solaire_photov_borcq_sur_airvault_79_avis_du_06_2024.pdf)

[00514_parc_solaire_photov_borcq_sur_airvault_79_avis_du_06_2024.pdf](https://www.avis-biodiversite.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023-04-13d-00514_parc_solaire_photov_borcq_sur_airvault_79_avis_du_06_2024.pdf)

il n'aura pas échappé à la filière qu'il s'agissait d'une demande de dérogation faisant l'objet d'un deuxième passage devant le CNPN, la première demande ayant été déposée le 30 mars 2023, avant que les dispositions de la loi APER ne soient applicables.

La cohérence du CNPN en matière de projets photovoltaïque au sol est largement développée dans son avis et dans ce présent mémoire en réponse.

13. Des remarques infondées sur l'agrivoltaïsme

La filière indique :

Page 9. « Le CNPN souligne que l'agrivoltaïsme pourrait fortement réduire la capacité productive des terres agricoles, évoquant des impacts sur la biomasse végétale.

La loi APER du 10 mars 2023 et le décret du 8 avril relatif à l'agrivoltaïsme sont très explicites : une installation agrivoltaïque doit apporter des bénéfices tels que « l'amélioration du potentiel agronomique, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas et l'amélioration du bien-être animal ». L'installation doit également garantir le maintien d'une production agricole « significative ». Ainsi, il est prévu que le rendement agricole soit suivi à l'échelle de la parcelle, avec un seuil minimal de 90 % par rapport à celui d'une zone témoin. L'arrêté ministériel du 5 juillet 2024 prévoit en outre des contrôles réguliers et des sanctions pouvant aller jusqu'au démantèlement de l'installation en cas de non-conformité. Aussi les craintes formulées par le CNPN ne sont-elles plus fondées au regard du cadre légal. Par ailleurs, les dernières publications et recherches de l'INRA montrent que ces baisses de biomasse végétale sont beaucoup plus modérées qu'avancé par le CNPN. En effet, d'après ces travaux, la réduction de biomasse sous les panneaux est limitée à certaines périodes de l'année et principalement sous les panneaux eux-mêmes; tandis que les inter-rangs continuent de produire une biomasse équivalente aux parcelles non équipées. Enfin, le Conseil d'Etat a rejeté, dans une décision en date du 3 octobre (Conseil d'Etat, 3 octobre 2024, n°494941) la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Confédération paysanne et relative à la conformité à la Constitution de l'article 54 de la loi APER. Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1er de la Charte de l'environnement, le Conseil d'Etat a relevé que le régime juridique créé par le décret d'application de l'article 54 garantit justement l'effectivité du droit à un environnement sain et équilibré des générations futures en raison de l'exigence de réversibilité qu'il prescrit (cf. : obligation de rendre un service à la parcelle agricole de l'article L. 314- 36 du code de l'énergie). »

A aucun endroit dans le rapport d'autosaisine le CNPN n'a écrit que « l'agrivoltaïsme pourrait fortement réduire la capacité productive des terres agricoles ».

Par ailleurs, dans le chapitre dédié à l'agrivoltaïsme (pages 45 à 47), la seule crainte que le CNPN exprime au regard du cadre légal est celle du taux de couverture pouvant aller jusqu'à 40%, crainte qu'il partage avec l'INRAE.

A propos de la capacité productive agricole, le CNPN écrit p. 46 :

« Les connaissances sur la réponse des écosystèmes cultivés à l'installation de panneaux sont encore très lacunaires. Même si des installations de ce type sont déjà suivies depuis plusieurs années, le recul est encore insuffisant et surtout peu généralisable. La création du pôle national de recherche innovation et enseignement sur l'agrivoltaïsme en 2023 constitue une initiative nécessaire. »

L'étude de l'INRAE – dont nous relevons qu'elle n'est pas publiée dans une revue scientifique validée par les pairs et a été co-réalisée avec deux développeurs d'énergies renouvelables, Photosol et JPee, ce qui légitimement peut questionner les garanties d'indépendance -, s'inscrit toutefois dans la recherche nécessaire en la matière.

Pages 9-10. « Le CNPN indique page 77 de son rapport que le pâturage ovin est favorisé dans la gestion de la végétation des centrales photovoltaïques pour des raisons économiques, ceci énoncé en se basant sur une « observation personnelle » d'un chercheur du CNRS.

→ Cette affirmation est contestée par la filière solaire : selon les contextes locaux, le pâturage ovin est souvent plus coûteux qu'une fauche mécanique et le choix se fait rarement sur le seul critère « économique ». L'éco-pâturage a été mis en place sur des centrales solaires en réponse à une demande d'éleveurs ovins qui voient plusieurs intérêts à ces espaces : ce sont des espaces clos (donc sécurisants vis-à-vis de la prédation), qui permettent d'apporter un abri (essentiel pour l'agnelage et dans des périodes de forte chaleur ou d'intempérie) et une pousse de l'herbe en abondance notamment en été. Les éleveurs reçoivent par ailleurs quasiment tous aujourd'hui une indemnisation pour la gestion des refus de pâturage. Il est parfois imposé par l'administration elle-même dans le cadre de démarches écologiques. En outre, le pâturage présente des bénéfices indirects pour la biodiversité, qui devraient être davantage mis en avant. »

Il est regrettable d'extraire la citation de son contexte. Pour une meilleure compréhension, voici l'ensemble du paragraphe visé. A sa lecture, il pourra être constaté que le fait que le pâturage ovin soit favorisé pour des raisons économiques est anecdotique par rapport à l'objet du paragraphe et ne remet pas en cause son contenu :

« La plupart des projets font état de « pâturage ovin » ou de « fauche mécanique annuelle », mais le plus souvent au stade de l'intention dans les dossiers de demande de dérogation « espèces protégées » parvenant au CNPN. Les retours d'expérience de suivis de mesures ERC indiquent que les premiers (cinq à dix fois moins chers) sont favorisés par rapport aux seconds pour des raisons économiques. Pour cette raison, le CNPN attend des engagements formels (baux agricoles, convention de pâturage, ...etc.) qui doivent être démontrés, et un plan de gestion écologique doit faire partie du projet.

En l'absence de la démonstration du maintien des capacités de production des prairies sous panneaux nécessaires au pâturage des vaches ou moutons, une vigilance s'impose sur la capacité des prairies à répondre dans le temps et l'espace aux besoins des animaux, et sur la sécurité de l'isolation des panneaux par rapport aux risques de blessure par électrocution.

Le pâturage des moutons entre les panneaux empêchera la nidification des oiseaux, mais pourra s'avérer favorable à certaines plantes et insectes. Le pâturage caprin, complémentaire, permet de mieux gérer les ronciers se développant sous les panneaux photovoltaïques. Il faut ainsi prévoir des exclos dans la zone clôturée pour permettre aux espèces nichant au sol d'éviter le piétinement des nichées. Le CNPN ne recommande pas de systématiser le pâturage ovin comme mode de gestion des centrales photovoltaïques. Sur des espaces à végétation restreinte comme ceux-là, la charge ovine peut rapidement s'avérer trop élevée et induire des situations de surpâturage. L'alternance d'un pâturage extensif et de fauche bisannuelle est susceptible d'apporter des résultats intéressants sur la végétation et la faune associée. La taille des cheptels n'est quasiment jamais indiquée dans les dossiers de demande de dérogation « espèce protégée », alors qu'il s'agit d'une information importante pour équilibrer la pression de pâturage. »

Page 10. « Le CNPN exprime la crainte que le développement de l'agrivoltaïsme détourne les agriculteurs des labels de qualité, tels que l'Appellation d'origine protégée/contrôlée (AOP/AOC) ou l'Agriculture Biologique (AB).

Les données montrent pourtant que l'agrivoltaïsme concernerait au mieux seulement 1 % de la surface agricole utile (SAU) en France métropolitaine, soit une proportion minime de la SAU. Ce chiffre est largement inférieur aux 29 % des exploitations agricoles déjà labellisées AOC/AOP ou AB.

L'agrivoltaïsme ne met évidemment en cause ni l'existence ni l'exigence des labels de qualité, qui répondent- à une demande croissante des consommateurs pour des produits durables, sains et de qualité. En ce sens, l'agrivoltaïsme ne prédispose pas d'un mode de culture spécifique puisqu'il s'agit par définition d'un outil polyvalent en réponse à des besoins agricoles variés (cf. les 4 services mentionnés plus haut). »

C'est bien la raison pour laquelle dans le rapport du CNPN, la phrase concernant cette crainte débute par l'adverbe : « localement ». Le CNPN n'a pas exprimé de crainte sur la remise en cause de l'existence ou de l'exigence de labels de qualité.

« Localement, l'agrivoltaïsme peut constituer un frein à l'engagement dans certaines filières de qualité et de labels (agriculture biologique, AOC/AOP) plus respectueuses de la biodiversité dont les cahiers des charges pourraient évoluer en la matière. Il existe un risque que certains agriculteurs privilégient cette voie de diversification plus immédiate et sécurisante au détriment de démarches de transition agroécologique certes plus complexes, incertaines et longues mais certainement plus bénéfiques pour la biodiversité. » (p. 46)

Pages 10-11. « Le CNPN soulève la question des inégalités économiques entre propriétaires exploitants et fermiers en milieu agrivoltaïque : « Les revenus de l'énergie photovoltaïque en milieu agricole étant issus de la propriété foncière, ils sont susceptibles d'engendrer un accroissement des inégalités entre propriétaires exploitants et fermiers. »

En remarque liminaire, la filière souligne que ces sujets économiques et contractuels sont discutés entre agriculteurs et énergéticiens, sous l'égide des ministères concernés, et n'ont que peu à voir avec la mission de protection de la nature du CNPN.

→ Il est essentiel de noter que les agriculteurs impliqués, qu'ils soient locataires ou propriétaires des terrains exploités, bénéficient de divers avantages : parc fermé et sécurisé, prise en charge partielle des investissements par le porteur de projet, protection contre les aléas climatiques (grêle, sécheresse)... Cela renforce leur capacité à maintenir une production agricole de qualité tout en bénéficiant de revenus énergétiques.

→ Par ailleurs, il convient de préciser que la filière est en attente d'un texte d'application prévu dans le cadre de la loi APER relatif au partage de la valeur, qui permettra d'encadrer et de mieux répartir les bénéfices issus des projets photovoltaïques entre les différents acteurs, incluant les fermiers et les propriétaires agricoles. Ce cadre législatif devrait contribuer à renforcer l'équité économique dans le développement des projets agrivoltaïques.

→ Le monde agricole s'est saisi de cette question, le régulateur également puisqu'il en est fait mention dans la loi. »

En réponse à la remarque liminaire de la filière, le CNPN souligne que le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil National de la Protection de la Nature prévoit que « le conseil est constitué d'experts désignés pour leur compétence scientifique ou technique et leur expérience et répartis au sein des trois collèges prévus à l'article R. 134-22. En son sein sont représentées toutes les disciplines des sciences de la vie et de la Terre, des sciences écologiques, ainsi que des sciences humaines et sociales pour les milieux terrestres, fluviaux et marins de métropole et des outre-mer. »

Il est malvenu de la part des auteurs de prétendre déterminer ce que doivent être ou non les missions du CNPN alors que l'exécutif a souhaité s'assurer que des experts représentant les sciences humaines et sociales y interviennent, afin de ne pas déconnecter les sujets de protection de la nature des autres grands sujets sociétaux et de ses relations au vivant.

Page 11. « Le CNPN recommande que les projets agrivoltaïques ne soient autorisés que s'ils observent les conditions cumulatives suivantes : "pour accompagner des transitions agro-écologiques comportant des risques économiques, ou pour les exploitations ayant déjà opéré cette transition [...]"

→ De telles conditions, particulièrement restrictives, reviendraient à demander à une filière d'énergie renouvelable de répondre à d'autres enjeux qu'énergétiques, enjeux propres à la profession agricole et à l'évolution des modes de production. La filière agrivoltaïque doit certes répondre à des enjeux multiples (agricoles, environnementaux et économiques), mais il semble inapproprié de limiter son développement à des situations de transitions agroécologiques. La filière solaire doit rester flexible et ne pas être contrainte à un champ d'action restrictif.

→ Les agriculteurs en France sont d'ores et déjà engagés dans des démarches d'adaptation de leurs systèmes de production aux effets du changement climatique. Dans les faits, les installations agrivoltaïques accompagnent très souvent ces transitions. Par ailleurs, il est rappelé que pour tous les projets agrivoltaïques supérieurs à 1 MWc, une étude d'impact environnemental et une étude agricole sont également réalisées. Des mesures agroenvironnementales sont d'ailleurs souvent associées aux projets aujourd'hui proposés. »

Le CNPN maintient sa recommandation.

Page 12. « Le CNPN recommande l'absence de terrassements pour les projets d'éco-voltaïsme (page 18).

Les porteurs de projets doivent fréquemment effectuer de légers terrassements sur des secteurs précis pour assurer la stabilité des infrastructures et optimiser la production d'énergie solaire. Il serait donc préférable que les recommandations du CNPN reconnaissent la nécessité de certains aménagements mineurs, tout en encourageant l'évitement des terrassements massifs qui pourraient dégrader les écosystèmes (car a contrario, pour les terrains plats, la filière ne pratique pas de terrassements). »

Le CNPN évoquait en effet les terrassements massifs effectués pour les centrales situées sur des terrains en pente ou irréguliers.

Par ailleurs, cette recommandation est restreinte au cas suivant (page 18) : « Dans l'hypothèse où les espaces artificialisés qui le permettent seraient tous équipés d'énergie photovoltaïque et l'équipement de milieux semi-naturels au sol apparaîtrait nécessaire pour l'atteinte des objectifs de l'accord de Paris sur le climat ».

14. Une volonté d'écoute concernant l'engagement formel des mesures compensatoires

La filière indique :

Page 12. « Le CNPN exige que des engagements formels (baux agricoles, convention de pâturage, ...etc.) soient inclus dans le projet, accompagnés d'un plan de gestion écologique (page 77).

Il convient d'abord de relever que l'absence de maîtrise foncière au stade de la présentation des mesures de compensation est sans incidence sur leur caractère contraignant, l'État étant chargé de contrôler leur mise en œuvre (CAA Bordeaux, 27 juin 2023, n° 20BX00657). Ensuite, il est important de souligner qu'il existe un problème de temporalité sur le sujet. Les projets photovoltaïques sont soumis à des délais d'instruction longs, et il est difficile de contractualiser des accords fermes plusieurs années avant le début de la construction. Les agriculteurs hésitent à signer des engagements sans avoir une vision claire de la faisabilité ou de l'attractivité d'un contrat à si long terme ; sauf dans le cas de projets co-construits avec l'éleveur (type agrivoltaïsme). C'est notamment pour ces raisons que le Guide ministériel "Espèces protégées, aménagements et infrastructures" permet au pétitionnaire de faire état des mesures de compensation envisagées "en y joignant par exemple les promesses de vente qu'il a obtenues (...) ou de l'engagement de promesses de contractualisation" (p. 51). » Néanmoins, il est

important de rappeler que ces engagements sont toujours inclus pour l'obtention de l'autorisation préfectorale, qui arrive donc après un éventuel avis du CNPN. »

Sur ce cas précis de la complétude des engagements formels de maîtrise foncière ou contractuelle des sites compensatoires, le CNPN entend les arguments de la filière, qui s'appliquent d'ailleurs pour tous les dossiers de demande de dérogation espèces protégées et est prêt à faire évoluer ses attentes pour qu'elles cadrent avec cette jurisprudence, sauf réserve des accords existants ou des conventions avec des opérateurs de compensation.

Force est de constater toutefois que les décisions jurisprudentielles des TA ou CAA sont « site » ou « projet » dépendant et peuvent nettement fluctuer au cours du temps. Aussi, se baser sur une seule décision jurisprudentielle paraît hasardeux et pourrait fragiliser la perception des attendus à ce sujet.

Il y aurait lieu, au préalable, de réaliser une synthèse des faisceaux de décisions jurisprudentielles administratives pour définir les attendus réels des tribunaux à ce sujet.

15. Réponses concernant les obligations légales de débroussaillage

La filière indique :

Pages 11-12. « Le CNPN mentionne à la page 61 de son avis que le débroussaillage, le compactage et la dévitalisation de la végétation lors des chantiers photovoltaïques peuvent avoir des impacts négatifs sur la flore locale : « Lors de la phase chantier, les activités de débroussaillage, de compactage et de dévitalisation détruisent toute ou partie de la flore herbacée et toute la flore ligneuse (arbres, arbustes). Ces impacts s'étendent sur une bande de 50 à 100 m autour de la centrale en raison de la réglementation visant à prévenir le risque d'incendies, au sein de laquelle certaines plantes protégées peuvent toutefois être maintenues dans le cas de gestion dite « alvéolaire » des obligations légales de débroussaillage. »

→ Dans le cadre d'un débroussaillage d'OLD, ni le compactage ni la dévitalisation de la végétation ne sont pratiqués. La filière souhaite que soient explicitées les sources permettant au CNPN d'affirmer le contraire.

→ Le CNPN ne précise pas ici que ces obligations sont loin de s'appliquer à l'ensemble du territoire français, mais uniquement "aux territoires classés à risque d'incendie" et "aux départements où les bois et forêts sont particulièrement exposés" (L. 134-1, Code forestier).

→ La filière est consciente de l'enjeu de conciliation entre prévention du risque incendie et préservation de la biodiversité, et collabore avec les autorités locales, dès que cela est possible, pour adapter les mesures de gestion de la végétation en fonction du contexte spécifique de chaque région. L'arrêté du 29 mars 2024 relatif aux obligations légales de débroussaillage vient préciser les contours du dispositif. »

Le compactage et la dévitalisation ne semblent en effet pas pratiqués, seul le broyage et le dessouchage de la végétation semblent mis en œuvre sur les bandes OLD. Ces broyages et dessouchages détruisent toutefois « *tout ou partie de la flore herbacée et toute la flore ligneuse* ». Il est par ailleurs inévitable que quelques erreurs mineures et n'ayant pas d'incidences sur les conclusions se soient glissées dans une autosaisine de 90 pages.

Contrairement à ce qu'affirme la filière, le CNPN précise page 39 que ces OLD ne s'appliquent pas à l'ensemble du territoire français :

« Il faut y ajouter les obligations légales de débroussaillage de 20 à 50 m (parfois 100 m, tel qu'en région PACA) de large selon les régions, pour prévenir le risque incendie ; ces obligations ne concernaient que le sud de la France jusqu'à 2023, mais vont désormais s'étendre à un nombre

croissant de départements du fait de l'occurrence de plus en plus régulière d'incendies en dehors des zones méridionales. »

Pages 12 et 13. « Le CNPN propose de maintenir des îlots d'arbres et de réensemencer avec une flore attractive sur les centrales photovoltaïques (cf. page 78)

→ Bien que cette recommandation soit pertinente pour la biodiversité, elle peut être difficilement applicable dans certaines régions, comme le sud de la Nouvelle-Aquitaine où le climat rend ce type de gestion plus compliqué. Il serait judicieux de moduler cette recommandation en fonction des caractéristiques régionales et des exigences des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

→ Il serait souhaitable que les textes réglementaires établissent une hiérarchie claire des responsabilités concernant les Obligations Légales de Débroussaillage (OLD). En effet, bien que les exploitants de centrales photovoltaïques proposent fréquemment des plans de débroussaillage visant à préserver les habitats fonctionnels, conformément à ce que propose ici le CNPN, la filière doit souvent composer avec les exigences éventuellement divergentes des SDIS. »

La contrainte croissante en matière d'exigences des SDIS constitue l'un des motifs en faveur d'un abandon des projets en milieux naturels et semi-naturels. La recommandation de la page 78 s'applique aux centrales déjà existantes ou autorisées et est effectivement à moduler en fonction des exigences des SDIS.

L'arrêté du 29 mars 2024 relatif aux obligations légales de débroussaillage prévoit bien, dans son article 4, « Le maintien d'îlots composés d'herbacés, de semis d'arbres, d'arbres, de ligneux bas ou d'arbustes » au sein des bandes d'OLD. Mais force est de constater que ces dispositions sont parfois complétées localement par des demandes plus drastiques des SDIS en matière de gestion de la végétation (au plus près du sol), voire de maintien des sols à nu (Source : DREAL PACA).

Page 13. « Le CNPN recommande également le débroussaillage manuel pour limiter l'impact sur la biodiversité (page 78).

→ Toutefois, cette mesure est souvent irréaliste pour des centrales avec des obligations légales de débroussaillage sur des surfaces importantes ou des zones avec des bandes de 100 mètres. Le débroussaillage manuel serait alors très long, très pénible et très coûteux à mettre en œuvre. Il serait plus efficace de favoriser des solutions mécaniques adaptées, tout en prenant des mesures pour réduire l'impact environnemental. »

Le CNPN maintient les termes de cette recommandation, particulièrement importante pour les reptiles tels que la Tortue d'Hermann.