

Photovoltaïque et biodiversité : le Conseil national de protection de la nature tire le signal d'alarme

Dans le cadre d'une autosaisine, le CNPN alerte sur un développement désordonné des installations photovoltaïques qui menace les zones naturelles. L'instance recommande d'équiper uniquement les zones déjà artificialisées.



Le développement actuel de l'énergie photovoltaïque se fait-il actuellement au détriment de la biodiversité ? Oui, répond en substance le Conseil national de la protection de la nature (CNPN). L'instance consultative, compétente en matière d'expertise technique et scientifique sur toutes les questions de biodiversité, émet, *via* un avis (1) adopté le 19 juin 2024 et mis en ligne fin juillet, une série de recommandations pour assurer ce développement dans le respect des écosystèmes.

« *L'un des inconvénients majeurs de l'énergie photovoltaïque est qu'il s'agit d'une des productions d'énergie qui consomme le plus d'espace, du fait de son faible facteur de charge* », pointe le document. Or, les objectifs de développement de cette énergie sont importants. Emmanuel Macron, lors de son discours de Belfort en février 2022, a fixé l'objectif de 100 gigawatts (GW) installés en 2050, avec un objectif intermédiaire de 40 GW en 2028 inscrit dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Fin 2023, les capacités installées s'élevaient à 20 GW, soit la moitié de cet objectif intermédiaire.

Croissance rapide

Malgré les obligations d'équipement des toitures et des parkings, la limitation de l'emprise des centrales photovoltaïques en milieu forestier à 25 hectares et l'encouragement de l'agrivoltaïsme, la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023, et ses textes d'application, « *n'exclut aucun milieu naturel d'un équipement éventuel, même au sein des aires protégées* », déplore le CNPN. Parallèlement, la croissance des installations est rapide depuis trois ans. Les récentes statistiques du ministère de la Transition écologique font d'ailleurs état de l'installation d'1 GW durant le seul premier trimestre 2024.

« *Mais alors que l'ambition répétée par tous les acteurs institutionnels est d'équiper d'abord les zones artificialisées, l'installation de ces centrales sur des espaces naturels et semi-naturels s'amplifie, au point que de nombreux scientifiques alertent les instances publiques sur le risque d'incohérence entre le développement des énergies renouvelables sur des milieux naturels et semi-naturels, d'une part, et les enjeux de préservation des puits de carbone et*

de la biodiversité, d'autre part », pointe l'avis. Les membres du CNPN relèvent également que nombre d'écosystèmes sont détruits car considérés à « faible enjeu » malgré les espèces qu'ils abritent.

En outre, la taille des projets s'accroît avec « *des emprises atteignant parfois 500 ha sur les étangs de Fos-sur-Mer et même 680 ha (projet Horizeo porté par Engie et Neoen en Gironde)* ». Le document relève les incompréhensions légitimes suscitées par des projets situés sur des écosystèmes forestiers et des zones humides « *qui constituent autant de puits de carbone et posent des questions de cohérence dans l'application des politiques publiques, y compris pour le paysage* », citant les projets sur la Montagne de Lure dans les Alpes de Haute-Provence, dans la forêt jurassienne ou en Guyane.

« Garde-fous contournés »

25 %

C'est le taux d'avis favorables tacites des missions régionales de l'autorité environnementale face au manque de moyen consacrés à l'évaluation des projets

L'instance consultative pointe également plusieurs difficultés dans la procédure d'autorisation des projets, qui ont des conséquences défavorables pour la biodiversité : instruction insuffisante de projets en forte croissance par des services de l'État en sous-effectif, évaluation environnementale également insuffisante (25 % d'avis favorables tacites par les missions régionales de l'autorité environnementale), études de qualité « très variables » des bureaux d'études. « *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) et, donc, de mesures compensatoires associées.* », estime le CNPN. « *Malgré cela, la quasi-totalité des projets sont autorisés, y compris malgré les avis défavorables des instances de conseil scientifique et technique. Les garde-fous de la législation et de la réglementation sont contournés et ceux inscrits aux appels d'offre de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) sont insuffisants* », déplore l'instance consultative.

“ Les mesures compensatoires présentent le plus souvent une trop faible ambition et sont sous-dimensionnées ” CNPN

Pourtant, les incidences de ces projets sur la biodiversité peuvent être importantes, affirme le CNPN, soulignant l'absence de consensus sur les conclusions de l'étude commandée par le Syndicat des énergies renouvelables (SER), Enerplan et des collectivités territoriales, publiée en décembre 2020. Cette étude avait rapporté des effets positifs des installations photovoltaïques pour la flore, et des effets neutres pour les papillons de jours et les oiseaux.

Les mesures de réduction d'impact sont « *insuffisamment menées* », pointe également l'avis. Lorsqu'elles sont réalisées, les mesures compensatoires « *présentent le plus souvent une trop faible ambition et sont sous-dimensionnées* ». La prévention du risque incendie peut également avoir des incidences négatives sur la diversité avec « *des obligations légales de débroussaillage sur des bandes de 50 à 100 m autour des zones clôturées* ».

« *Actuellement, les acteurs en responsabilité et les scientifiques ne sont pas en mesure d'évaluer les effets additifs ou synergiques de l'extension de l'industrie photovoltaïque sur les populations de certaines espèces ni sur le fonctionnement des écosystèmes auquel elles participent, sachant par ailleurs que d'autres types de projets d'aménagement et de déploiement d'énergies renouvelables se multiplient concomitamment sur ces territoires. Il s'agit là d'un angle mort majeur de la connaissance des impacts des énergies renouvelables sur la biodiversité* », conclut le CNPN.

Interdire les centrales dans les zones de protection forte

L'instance consultative formule par conséquent une série de recommandations articulées autour du déploiement spatial de cette énergie, sur la réglementation applicable, sur la mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC), ainsi que sur la production des panneaux photovoltaïques. La plupart de ces recommandations tournent toutefois autour du refus d'autoriser les centrales photovoltaïques au sol dans les espaces naturels et du soutien à l'équipement des zones déjà artificialisées.

« *Les objectifs en matière d'énergie photovoltaïque doivent être mis en œuvre sur les espaces artificiels comme les parkings et les toits, même si c'est plus cher et plus compliqué* », explique Maxime Zucca, membre du CNPN et pilote de l'autosaisine, sur LinkedIn. De manière plus précise, l'instance consultative recommande l'interdiction réglementaire des constructions de centrales au sol dans les zones de protection forte, ou éligibles à une telle protection, un cadre plus strict pour les appels à projets lancés par la CRE, l'inscription de la priorité donnée aux zones artificielles « *jusqu'à leur*

saturation » dans les schémas régionaux de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les plans Climat-Air-Energie territoriaux (PCAET).

Et dans l'hypothèse où le potentiel des surfaces artificialisées ne suffirait pas, le CNPN recommande d'appliquer le principe d'évitement, en épargnant, outre les zones de protection forte, les Znieff de type 1, les sites Natura 2000, les écosystèmes non compensables, les habitats boisés et les zones humides. Cet évitement doit aussi permettre de préserver les sites qualifiés de « dégradés » alors qu'ils ne le sont pas (prairies aéroportuaires, terrains militaires, terrains non bâtis à vocation agricole ou forestière, sites renaturés), les prairies permanentes et les espaces en déprise agricole dans les projets d'agrivoltaïsme, ainsi que la plupart des plans d'eau, en particulier ceux qui sont classés au titre de la Convention de Ramsar sur les zones humides.

Soumettre les centrales de plus de 1 MW à la réglementation ICPE

Le CNPN recommande par ailleurs de fixer dans la prochaine PPE des objectifs chiffrés ambitieux d'énergie solaire sur les parkings (15 GW en 2030), en établissant un cadastre solaire des parkings, ainsi que sur les bâtiments. *« La majorité des grands toits commerciaux ne sont pas équipés, et à peine une maison individuelle sur 20 l'est. Alors qu'en plus il s'agit d'une solution pour réduire la facture énergétique des ménages. Mais pour cela, il est indispensable que le Gouvernement mette en place un prêt à taux zéro car l'investissement est trop élevé pour la plupart des gens »*, explique Maxime Zucca. L'instance consultative préconise en complément d'orienter le savoir-faire des entreprises sur les installations sur toitures et ombrières.

Parmi les autres recommandations importantes, on note celle de soumettre les centrales photovoltaïques au sol de plus de 1 MW à autorisation au titre de la réglementation des installations classées (ICPE) ; la clarification de la procédure de déclenchement de la procédure de dérogation « espèces protégées » ; l'autorisation de la seule compensation par l'offre sur des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR) après un avis favorable du CNPN. Pas sûr que cela soit du goût des professionnels de la filière qui craignent un trou d'air dû aux incertitudes politiques.

Article publié le 10 septembre 2024

[1.](#) Télécharger l'avis du CNPN

<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-44677-avis-cnpn-photovoltaïque-biodiversité.pdf>



Laurent Radisson, journaliste
Rédacteur en Chef de Droit de l'Environnement

Actu-Environnement

© 2003 - 2024 COGITERRA - ISSN N°2107-6677

Actu-Environnement adhère au Centre Français d'exploitation du droit de Copie (CFC).