

AVIS n°1

**du Conseil scientifique et prospectif
Portant sur « l'agrivoltaïsme »**

Saisine du 21 janvier 2022

Adopté en séance plénière du 21 octobre 2022

Rapporteurs :

Philippe Bidet, Jean-Marc Chabosseau, Cyril Gomel, Baptiste Nettier, Nicolas Richard

Coordination :

Cyril Gomel

Adopté à Saint-Loup Lamairé, le 21 octobre 2022,



Le Président du Conseil scientifique, Baptiste NETTIER

AVERTISSEMENTS PREALABLES

Le contenu du présent avis, adopté en séance plénière du 21 octobre 2022 par les membres du Conseil scientifique et Prospectif (CSP) du projet de Parc naturel régional de Gâtine poitevine, n'engage que les dits-membres.

Il a vocation à notamment éclairer les décisions politiques, dont celles prises dans le cadre du projet de Parc naturel régional, mais en aucun cas à s'y substituer.

Par ailleurs et compte tenu du caractère fortement évolutif du contexte législatif, réglementaire et politique relatif à l'agrivoltaïsme pendant la phase d'élaboration de l'avis, celui-ci a été conçu comme un premier avis sur le sujet.

En lien avec les recommandations formulées, celui-ci sera susceptible de faire l'objet de travaux d'actualisation par le CSP, voire de formulation d'avis complémentaires si les circonstances y invitent.

Le présent avis doit donc être lu comme la référence de travail du CSP, à jour à la date de son adoption.

Sommaire

Liste récapitulative des conclusions du CSP	4
Sur l'agrivoltaïsme en général	4
Sur les enjeux spécifiquement identifiés pour le Pays de Gâtine	5
Liste récapitulative des recommandations formulées par le CSP	5
Recommandations pour le territoire du Pays de Gâtine	5
Recommandations pour la démarche de Parc naturel régional	6
1 Le contexte et la saisine du Conseil scientifique et prospectif (CSP) par le Comité syndical du Pays de Gâtine	7
1.1 Le contexte	7
1.1.1 <i>Le bilan mitigé de l'essor des énergies renouvelables en Gâtine</i>	<i>7</i>
1.1.2 <i>L'accélération politique du développement des énergies renouvelables en un an</i>	<i>7</i>
1.1.3 <i>L'émergence fulgurante de l'agrivoltaïsme, au cœur de l'actualité</i>	<i>8</i>
1.1.4 <i>Agrivoltaïsme : de quoi parle-t-on ?</i>	<i>8</i>
1.2 Les questions posées par le Conseil syndical du Pays de Gâtine au CSP	9
1.3 Les éléments fournis au CSP par le Pays de Gâtine	9
1.4 La méthode de travail du CSP	10
2 Analyse : la problématique de l'agrivoltaïsme vue par le CSP	11
2.1 L'agrivoltaïsme est-il une opportunité ou une menace pour l'élevage en Gâtine ?	11
2.2 Sur la définition et les caractérisations de l'agrivoltaïsme	11
2.3 Sur les enjeux de l'agrivoltaïsme	13
2.3.1 <i>Documentation de référence</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>Etat des connaissances sur les pratiques et les impacts, notamment en élevage</i>	<i>14</i>
2.3.3 <i>L'agrivoltaïsme au regard des droits de l'urbanisme, rural et de l'environnement</i>	<i>16</i>
2.3.4 <i>Les questions majeures de la contractualisation, du foncier et de la répartition de la valeur économique</i>	<i>17</i>
2.3.5 <i>Autres problématiques identifiées concernant l'agrivoltaïsme</i>	<i>20</i>
2.3.6 <i>Contribution du potentiel agrivoltaïque français face aux enjeux énergétiques</i>	<i>21</i>
2.3.7 <i>Les propositions de textes actuellement examinées ne prennent pas en compte les attentes et conditions présentées notamment par la profession agricole</i>	<i>22</i>
2.3.8 <i>Le jeu d'acteur et les intérêts de chacun, aux différentes échelles</i>	<i>25</i>
2.4 Les conclusions du CSP	27
2.4.1 <i>Sur l'agrivoltaïsme en général</i>	<i>27</i>
2.4.2 <i>Sur les enjeux spécifiquement identifiés pour le Pays de Gâtine</i>	<i>35</i>
3 Les recommandations du CSP sur l'agrivoltaïsme	36
3.1 Recommandations pour le territoire du Pays de Gâtine	36
3.1.1 <i>Adopter une posture constructive, veiller et anticiper</i>	<i>36</i>
3.1.2 <i>Resituer l'agrivoltaïsme au sein du futur mix d'énergies renouvelables et décarbonées</i>	<i>36</i>
3.1.3 <i>Définir et revendiquer les critères d'un agrivoltaïsme servant les agriculteurs et le territoire par une doctrine spécifique au pays de Gâtine</i>	<i>37</i>
3.1.4 <i>Faire vivre cette doctrine dans les documents opposables comme dans les pratiques</i>	<i>38</i>
3.2 Recommandations pour la démarche de Parc naturel régional	39
Annexes	41

Liste récapitulative des conclusions du CSP

Sur l'agrivoltaïsme en général

1. Une définition législative de l'agrivoltaïsme, aussi pertinente soit-elle, offrira un cadre mais n'exonérera pas de la mise en place de doctrines territoriales pouvant être plus exigeantes et d'un travail d'appréciation au cas par cas lors de l'élaboration et de l'instruction des dossiers.
2. Du point de vue technico-économique, l'agrivoltaïsme peut présenter des intérêts réels, notamment en élevage à l'herbe, à des conditions précises et dépendantes du contexte de chaque exploitation, pour effectivement garantir sur le long terme la pérennité et la primauté à l'activité agricole et la contribution de l'installation énergétique.
3. En matière d'impacts environnementaux et indépendamment de la considération en droit de l'urbanisme, l'agrivoltaïsme participe d'une forme d'artificialisation plus ou moins réversible des terres, soulevant à la fois des questions d'impacts déjà connues pour des activités agricoles et photovoltaïques, et probablement des questions nouvelles, que seules une conception ainsi que des études environnementales de qualité permettront de mieux connaître et gérer à partir des premiers retours d'expérience.
4. La nécessité mise en avant de développer dès à présent des capacités photovoltaïques sur les espaces agricoles et naturels constitue une régression par rapport à la doctrine en cours jusqu'à aujourd'hui de privilégier les espaces artificialisés ou dégradés. Elle ne s'appuie pas sur la démonstration du fait que les capacités sur des espaces artificialisées ne suffiraient pas ou seraient valablement impossibles à atteindre.
5. D'un point de vue global de contribution au mix énergétique, il n'est pas démontré que l'agrivoltaïsme présente en toutes circonstances un bénéfice supérieur à l'implantation ciblée de capacités équivalentes au sol, sans activité agricole.
6. La conséquence la plus importante de l'émergence de l'agrivoltaïsme, pourtant largement ignorée dans la littérature et les débats actuels, nous semble être l'impact sur la situation foncière et contractuelle de l'exploitant agricole. En dehors des cas où il est en pleine propriété et grâce au recours à l'emphytéose par les développeurs, ces derniers se substitueront aux propriétaires dans la relation contractuelle. À la faveur d'une répartition plus ou moins équitable de la rente photovoltaïque, le pouvoir en matière foncière et de détermination des conditions d'exploitation change de main et ceci pour des durées qui peuvent faire craindre à terme un transfert direct ou indirect de la maîtrise foncière au bénéfice de nouveaux acteurs capitalistes, sans que cette dimension ait été réellement anticipée, débattue ni souhaitée.
7. Quelles que soient les évolutions législatives, la planification et la territorialisation des implantations agrivoltaïques, l'engagement de démarches concertées entre acteurs à des échelles géographiques locales pertinentes est essentielle à plusieurs titres : pour la réussite de la filière, pour permettre une juste répartition de la valeur, y compris au bénéfice d'actions environnementales territoriales (restauration de la biodiversité, de la ressource en eau, des paysages...) et pour garantir l'acceptabilité sociale de la solution agrivoltaïque dans son ensemble, contrairement aux difficultés déjà rencontrées par d'autres ENR comme l'éolien.
8. Chacun des types d'acteurs concernés doit aujourd'hui prendre la pleine mesure de ces éléments et ne pas sacrifier une réelle transition énergétique à long terme au profit d'une vision simplificatrice ou d'intérêts à court terme, y compris en jouant sur l'urgence.

Sur les enjeux spécifiquement identifiés pour le Pays de Gâtine

Le CSP considère que le territoire de la Gâtine recèle à la fois des spécificités, des sensibilités et des potentialités qui nécessitent de décliner spécifiquement à l'échelle de ce territoire une politique concertée en matière d'agrivoltaïsme, en ciblant notamment le cas de l'élevage des bovins / ovins à l'herbe.

Liste récapitulative des recommandations formulées par le CSP

Recommandations pour le territoire du Pays de Gâtine

Adopter une posture constructive, veiller et anticiper

1. Faire de la question de l'agrivoltaïsme en pays de Gâtine l'objet d'une approche objective, constructive et exigeante, sans reposer uniquement sur des points de vue extérieurs
2. Partager largement au sein du territoire, en premier lieu à destination de la population agricole et des élus, la connaissance sur l'agrivoltaïsme et les enjeux identifiés
3. Conserver la capacité d'anticipation du territoire initiée par la présente saisine, de poursuivre une veille active sur ces évolutions, de suivre attentivement le développement des premiers projets agrivoltaïques sur le territoire comme d'autres expériences hors territoire et d'en tirer les enseignements, afin d'enrichir et d'actualiser en continu la doctrine territoriale

Resituer l'agrivoltaïsme au sein du futur mix d'énergies renouvelables et décarbonées

4. Rappeler systématiquement et en premier lieu que l'agrivoltaïsme est à envisager comme une contribution, parmi d'autres, au sein du futur mix énergétique du territoire
5. Engager ou poursuivre les démarches d'animation locale facilitant les projets, individuels ou collectifs, d'installation sur des espaces déjà bâtis, qu'il s'agisse de projets de professionnels, notamment agriculteurs, ou de particuliers
6. Considérer la voie d'un agrivoltaïsme « strict », à bénéfices démontrés pour l'agriculture (bénéfices à la fois sur les plans techniques et économiques) et pour le territoire (bénéfices environnementaux et économiques) comme une des pistes d'intérêt en Gâtine
7. Rappeler systématiquement que la contribution du territoire à la production nationale d'ENR, qu'elle soit ou non considérée comme servant la consommation locale, n'a de sens qu'associée aux efforts à conduire prioritairement en matière de sobriété et d'efficacité

Définir et revendiquer les critères d'un agrivoltaïsme servant les agriculteurs et le territoire par une doctrine spécifique au pays de Gâtine

8. le territoire doit être actif et représenté dans des groupes de travail ou autres démarches de réflexion, d'animation ou d'accompagnement qui pourraient se mettre en place au niveau départemental et/ou régional
9. Engager rapidement une réflexion collective associant toutes les composantes impliquées (professionnels de l'agriculture, réseaux de distribution d'électricité, collectivités territoriales, services de l'Etat, associations environnementales, ...) pour déterminer une doctrine partagée

pour l'agrivoltaïsme en Gâtine : quels seraient les modèles agrivoltaïques et leur dimensionnement souhaitables et acceptables pour tous ?

Faire vivre et intégrer cette doctrine dans les documents opposables comme dans les pratiques

10. Cette doctrine, objet d'un important investissement des acteurs à court terme, doit continuer de vivre ensuite et se diffuser partout où elle a vocation à servir

Recommandations pour la démarche de Parc naturel régional

11. le Pays de Gâtine, porteur de la démarche de projet de PNR mais aussi compétent en matière de SCoT et coordonnateur du PCAET pour le compte des 3 EPCI membres devrait :
 - d'une part, se positionner comme acteur de suivi du développement des ENR sur le territoire et acteur de dialogue et de médiation sur la question de l'agrivoltaïsme, entre les différentes parties prenantes du territoire ou vis-à-vis des acteurs extérieurs (échelons départementaux, régionaux et nationaux, représentants des filières...) ;
 - d'autre part, se saisir de la recommandation n°9 précédente de porter à l'échelle du Pays, avec l'ensemble des acteurs, l'établissement à court terme d'une doctrine sur l'agrivoltaïsme anticipant la mise en place de la Charte en considération des outils déjà à sa disposition, comme le SCoT en vigueur qui permet pour l'heure une forme de « moratoire » (à supposer que ses dispositions aient été transposées dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux).
12. La doctrine à élaborer doit assumer de porter des exigences spécifiques à l'égard de l'agrivoltaïsme et préfigurer la mise en place de la Charte (exigences à l'égard des projets, territorialisation, conditions de réussite)
13. Constituer par principe le Pays de Gâtine, territoire du futur parc, en territoire pilote et expérimentateur, selon des modalités restant à définir dans le cadre d'un consensus impliquant les différents échelons politiques (PETR, EPCI et communes)

1 Le contexte et la saisine du Conseil scientifique et prospectif (CSP) par le Comité syndical du Pays de Gâtine

1.1 Le contexte

1.1.1 Le bilan mitigé de l'essor des énergies renouvelables en Gâtine

Le développement des énergies renouvelables (éolien, photovoltaïque et méthanisation) en Pays de Gâtine laisse un sentiment mitigé aux élus et acteurs du territoire : le sentiment de ne pas maîtriser les processus d'implantation, de ne pouvoir garantir la reconnaissance de l'impact sur les paysages, de ne pouvoir obtenir les éléments de réponse aux questions posées par les habitants, etc.

Ce constat est particulièrement vérifié pour le développement des parcs éoliens, dont la première phase de développement a précédé celle des installations photovoltaïques (PV). A travers le SCoT du Pays de Gâtine, ces dernières sont pour l'instant interdites sur le territoire, dans les espaces naturels ou à vocation agricole, s'agissant des parcs au sol¹ (voir annexe 1).

Cette situation, qui illustre à la fois les enjeux et difficultés à développer la production territorialisée d'énergies renouvelables autour de la notion d'acceptabilité (environnementale, sociale et territoriale) se retrouve plus généralement dans la situation décrite à travers l'avis du Conseil économique, social et environnemental du 23 mars 2022 relatif à l'acceptabilité des infrastructures de transition énergétique².

Concernant les installations photovoltaïques plus spécifiquement, la multiplication de projets en zone rurale conduit dans un certain nombre de cas à des interrogations voire à l'opposition des habitants avoisinants, notamment concernant l'impact paysager. Celle-ci se manifeste notamment à travers la saisine des architectes ou des paysagistes conseils de l'Etat, ainsi que par la mobilisation autour des études d'impacts, avis de l'autorité environnementale et plus largement lors de l'enquête publique, lorsque le dossier en relève. Dans ces situations, les opposants rappellent la plupart du temps qu'ils ne s'opposent pas par principe aux installations photovoltaïques dès lors qu'elles sont implantées sur des surfaces déjà aménagées (toitures, aires de stationnement...).

1.1.2 L'accélération politique du développement des énergies renouvelables en un an

Pour autant, dans le contexte inédit du changement climatique et de la crise énergétique que traverse l'Europe depuis le début 2022, il est désormais communément admis que d'ici 2035, une fois les impératifs de sobriété et d'efficacité énergétique pris en compte, seul le recours massif aux énergies renouvelables permettra de contribuer à ce que la France, par la décarbonation de sa production électrique, respecte ses engagements climatiques (le délai étant trop court pour la création de nouvelles centrales nucléaires, par exemple).

Dans ce cadre, au niveau national et européen, on constate un mouvement sans précédent de dérégulation et d'encouragement au développement rapide des énergies renouvelables, auquel le photovoltaïque en premier lieu va certainement contribuer de manière massive et rapide, dans un contexte de marché très porteur. Différentes mesures d'urgence ou d'exception sont d'ores et déjà examinées par le Gouvernement et le Parlement, notamment le projet de loi « relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables » présenté en Conseil des Ministres du 26 septembre 2022³,

¹ Prescription n°23 du document d'orientation et d'objectifs : « *Aucun équipement de production d'énergie photovoltaïque au sol ne sera autorisé sur des espaces naturels ou à vocation agricole. L'installation de dispositifs de production d'énergies photovoltaïques pourra être envisagée sur des sites pollués, des friches urbaines ou industrielles dont la requalification est rendue impossible.* »

² https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046329719/>

avec une prise d'effet quasi-immédiate et sans que les pouvoirs publics locaux et les autres acteurs territoriaux n'aient, à ce stade, la garantie de pouvoir intervenir réellement dans les décisions d'implantation locale. Parallèlement, une instruction interministérielle aux Préfets et services de l'Etat, datée du 16 septembre 2022⁴ et anticipant le projet de loi, pointe notamment la volonté de l'Etat de ne plus freiner l'implantation de parcs photovoltaïques au sol et de lutter contre les principes génériques d'interdiction adoptés localement via les documents d'urbanisme.

Ce contexte national et européen résonne avec le fait qu'il existe, au niveau local, une volonté politique soutenue par la région Nouvelle-Aquitaine de faire du Pays de Gâtine, territoire du futur parc, un territoire producteur d'ENR.

1.1.3 L'émergence fulgurante de l'agrivoltaïsme, au cœur de l'actualité

Concept pratiquement inconnu il y a deux ans, l'agrivoltaïsme prend rapidement une ampleur importante. Plusieurs publications récentes permettent de clarifier le concept et fournissent de premiers éléments, quoique lacunaires sur son intérêt technique. Les politiques et la profession agricole s'en emparent au niveau national et local (voir chapitre 2).

Dans ce contexte politique porteur, la filière se développe et se structure rapidement au niveau national depuis quelques mois (opérateurs énergéticiens, agriculteurs porteurs de projets, cabinets d'ingénierie...), à l'image du cluster France Agrivoltaïsme⁵. Sur le terrain, les premiers projets émergent et on peut observer une importante activité de prospection sur les exploitations agricoles de la part des développeurs énergéticiens, y compris en Gâtine.

Ne figurant pas dans la version d'origine du projet de loi sur l'accélération des énergies renouvelables, qui sera débattue en fin d'année 2022 au Parlement, l'agrivoltaïsme fait désormais l'objet d'une volonté du Gouvernement d'intégration avec l'appui du Sénat, en résonance avec les annonces du Président de la République le 22 septembre 2022 à Saint-Nazaire, qui a explicitement cité l'agrivoltaïsme parmi les voies à développer rapidement⁶.

Une proposition de projet de loi (n° 21-731 rectifiée)⁷ présentée dès juillet par le groupe des Indépendants, République et Territoires au Sénat, va très prochainement être examinée en ce sens et probablement permettre l'introduction de l'agrivoltaïsme dans ce même train de mesures d'accélération avec un enjeu de définition.

1.1.4 Agrivoltaïsme : de quoi parle t-on ?

L'agrivoltaïsme cherche à coupler à l'activité agricole une activité de production d'énergie photovoltaïque sur une même surface exploitée, celle-ci devant, en l'état des définitions admises, rester secondaire par rapport à l'activité agricole, ne pas nuire à cette activité agricole voire lui apporter un bénéfice (voir chapitres 2.2 et 2.3).

Avec la promotion de l'agrivoltaïsme, on assiste à une certaine rupture avec la politique de développement du photovoltaïque en France dans la mesure où, jusqu'alors étaient privilégiées, du moins en théorie, les surfaces déjà artificialisées ou dégradées (bâtiments, parkings, friches industrielles, anciens sites d'enfouissement de déchets...) par rapport aux terres agricoles ou naturelles.

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45369>

⁵ Voir <https://france-agrivoltaisme.org/>

⁶ https://www.youtube.com/watch?v=dMdJ6cFmaus&ab_channel=%C3%89lys%C3%A9 (à partir de la 24e minute)

⁷ <https://www.senat.fr/leg/pp121-731.pdf>

Dans le cas de l'agrivoltaïsme, les espaces de production agricoles sont exclusivement concernés et supposés conserver leur vocation première d'espace de production.

Sur la base d'une communication effectuée en février 2022, la mission « flash » sur l'agrivoltaïsme⁸ conduite par les députés Catherine Le Feur et Jean-Marie Sermier à la demande de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale résume les enjeux et craintes portant sur l'agrivoltaïsme.

Selon elle, l'intérêt pour le sujet « trouve son origine sans doute dans les solutions concrètes et rapides que l'agrivoltaïsme pourrait apporter à plusieurs défis auxquels la France et le monde agricole doivent faire face : celui de la transition énergétique et celui de la viabilité économique et de la transition écologique du secteur agricole. Cependant, nous avons également observé que l'agrivoltaïsme suscite de nombreuses craintes. En effet, le développement irraisonné de cette pratique pourrait porter atteinte au métier d'agriculteur, conduire à une artificialisation des terres ou encore poser des problèmes d'acceptabilité sociale, comme d'autres énergies renouvelables. »

Rendue publique en avril 2022, une vaste étude initiée par l'ADEME constitue une référence nouvelle sur le sujet et démontre la complexité des questions posées, à commencer par le fait de partager une définition précise de l'agrivoltaïsme et d'apprécier les conditions dans lesquelles il représente un gain.

1.2 Les questions posées par le Conseil syndical du Pays de Gâtine au CSP

Formulées lors de la séance du CSP du 21 janvier 2022, les questions posées par les élus représentant le Pays de Gâtine auprès du CSP ont été les suivantes :

« Le pays de Gâtine ressent le besoin d'adopter une position commune sur l'agrivoltaïsme, pour encadrer les pratiques et être force de proposition, tant à l'égard des éleveurs, que des opérateurs et du territoire. Dès lors :

- *Quels sont les opportunités et les risques liés au développement de l'agrivoltaïsme en pays de Gâtine, dans le contexte de la création du PNR ?*
- *Quelles sont les conditions pour rendre ce développement souhaitable ?*
- *Quels sont les éléments relatifs à la faisabilité et à l'acceptabilité des projets qui pourraient servir de critère ou de référence à court terme, et quel impact du projet de PNR ou sur le projet de PNR ? »*

1.3 Les éléments fournis au CSP par le Pays de Gâtine

Pour préparer cette saisine, le CSP a demandé au Pays de Gâtine de lui fournir des éclairages sur la problématique, qui ont été présentés lors de cette séance du 21 janvier 2022 :

- **Une intervention de Mathieu MANSOURI, directeur adjoint du Centre régional des énergies renouvelables (CRER) de Nouvelle-Aquitaine.**
L'intervention a permis de resituer la trajectoire de développement de l'énergie PV en France, les évolutions économiques et technologiques et les questions d'actualité.
- **Une intervention de Nicolas PAILLIER, éleveur à Gourgé et porteur d'un projet agrivoltaïque.**
L'intervention a permis d'illustrer concrètement, dans le cadre d'un projet agro-écologique remarquable pour le territoire (différents ateliers d'élevage bio à l'herbe, transformation et vente directe, recherche d'autonomie alimentaire sur la ferme...), comment la réflexion de l'exploitant a abouti à rechercher par un projet agrivoltaïque à améliorer le rendement des prairies en été et assurer un complément de revenu. En étant l'initiateur de son projet et non

⁸ Voir https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/462102/4509348/version/1/file/COMMUNICATION_MI_flash_agrivoltaisme.pdf

le répondant au démarchage d'un opérateur, Nicolas Paillier, par son cheminement, illustre bien les changements que peut opérer l'agrivoltaïsme dans les équilibres de la conduite d'une exploitation agricole et de son environnement (foncier, naturel...).

1.4 La méthode de travail du CSP

Suite à la réunion du CSP du 21 janvier 2022, un groupe de travail, rapporteur du présent avis, a été constitué au sein du CSP, composé de Philippe Bidet, Jean-Marc Chabosseau, Cyril Gomel, Baptiste Nettier et Nicolas Richard, assistés de Camille Bévilion (Pays de Gâtine).

Le groupe de travail s'est réuni le 31 mars, le 8 septembre et le 30 septembre 2022.

Il a organisé un point d'étape lors de la réunion plénière du CSP du 13 mai 2022, qui a également permis de valider le plan du présent avis et de présenter les grandes lignes de problématique.

La rédaction de l'avis a été coordonnée par Cyril Gomel.

Le projet d'avis a été discuté et adopté séance en plénière le 21 octobre 2022, en prenant en compte différents amendements rédigés à l'issue de la séance.

Le groupe de travail et le CSP se sont également appuyés sur divers échanges dans leurs réseaux professionnels, sur une note d'expertise juridique fournie en avril 2022 par Me Jean-François Rouhaud, avocat et membre du CSP, portée à l'annexe 1, ainsi que de nombreuses sources bibliographiques, indiquées en annexe 4.

2 Analyse : la problématique de l'agrivoltaïsme vue par le CSP

2.1 L'agrivoltaïsme est-il une opportunité ou une menace pour l'élevage en Gâtine ?

Même si d'autres productions agricoles pourraient être concernées (arboriculture, aviculture, maraîchage voire grandes cultures), la question de l'agrivoltaïsme en Gâtine porte essentiellement sur l'élevage d'herbivores en prairies, qui est une des principales activités du territoire. Il contribue à l'économie locale et participe de l'identité du territoire (paysages de bocage, race Parthenaise...). Mais le changement climatique, illustré par la succession de sécheresses dont celle inédite de l'été 2022, ainsi que la volatilité des cours et la perte récente de l'ICHN fragilisent les exploitations, qui cherchent à diversifier leurs sources de revenus. Comme ailleurs en France, la perspective d'une vague importante de départs en retraite dans les années à venir interroge également le renouvellement des générations et risque d'accélérer des changements de modèles agricoles au cœur même du territoire.

Pour l'élevage extensif, l'agrivoltaïsme fait notamment valoir la promesse, grâce à l'ombre des panneaux solaires, de préserver voire d'améliorer légèrement la production des prairies et d'améliorer le bien-être animal, tout en étant susceptible d'offrir un complément de revenu à l'éleveur. Dans les faits, il apparaît légitime de s'interroger :

- Le développement de l'agrivoltaïsme est-il une opportunité pour conforter les systèmes d'élevage de Gâtine et leurs prairies ? Ou bien est-il une menace à terme pour la pérennité de l'élevage ?
- Est-il possible de concilier photovoltaïsme, production agricole, préservation de l'environnement et des paysages ? Ou bien l'agrivoltaïsme n'est-il qu'une opération de « greenwashing » destinée à améliorer l'acceptabilité du photovoltaïsme ou encore à assurer la perte de contrôle du foncier agricole et naturel par ses acteurs traditionnels au profit de sociétés capitalistiques ?

Au-delà de ces questions, pour la Gâtine et l'ensemble de ses acteurs, face à l'arrivée très certainement massive de projets dans les mois et les années à venir, il s'agit de définir une vision partagée permettant d'orienter le développement de l'activité, en cohérence avec l'identité du territoire et les différents enjeux environnementaux, économiques, sociaux ou patrimoniaux qu'il recèle.

A RETENIR

L'agrivoltaïsme, qui concerne la plupart des productions agricoles, sera essentiellement analysé en termes d'impacts, opportunités, menaces et conditions de réussite sur l'élevage de ruminants à l'herbe, caractéristique essentielle du territoire et du projet de Parc naturel régional.

2.2 Sur la définition et les caractérisations de l'agrivoltaïsme

A ce jour, il n'existe pas de définition officielle de l'agrivoltaïsme, en notant que les textes législatifs en cours d'examen vont très probablement aboutir à en créer une rapidement, ce qui constitue un enjeu à part entière (voir chapitre 2.3.7).

Jusqu'à présent, différentes approches cohabitent : celle liée à la jurisprudence en matière d'urbanisme (voir chapitre 2.3.3), celle portée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans ses appels d'offre « innovation »⁹, celles issues des divers travaux parlementaires, celles figurant dans des chartes et documents d'orientation non contraignants servant à l'instruction des projets, à l'image

⁹ « les installations agrivoltaïques sont des « installations permettant de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale en permettant une synergie de fonctionnement démontrable »

de la charte régionale de développement du photovoltaïque en Nouvelle-Aquitaine¹⁰, ou encore celles figurant dans divers référentiels techniques et guides (voir annexe 4).

La définition la plus complète de l'agrivoltaïsme nous semble aujourd'hui donnée par l'étude réalisée en 2021 à l'initiative de l'ADEME¹¹ et parue en avril 2022 :

« Une installation photovoltaïque peut être qualifiée d'agrivoltaïque lorsque ses modules photovoltaïques sont situés sur une même surface de parcelle qu'une production agricole et qu'ils l'influencent en lui apportant directement (sans intermédiaire) un des services ci-dessous et ce, sans induire, ni dégradation importante de la production agricole (qualitative et quantitative), ni diminution de revenus issus de la production agricole :

- *Service d'adaptation au changement climatique,*
- *Service d'accès à une protection contre les aléas,*
- *Service d'amélioration du bien-être animal,*
- *Service agronomique précis pour les besoins des cultures (limitation des stress abiotiques, etc.).*

Au-delà de ces aspects majeurs de caractérisation, le projet d'agrivoltaïsme se doit également d'assurer sa vocation (en permettant notamment à l'exploitant agricole de s'impliquer dans sa conception, voire dans son investissement), de garantir la pérennité du projet agricole tout au long du projet (y compris s'il y a changement d'exploitant : il doit y avoir toujours un agriculteur actif), sa réversibilité et son adéquation avec les dynamiques locales et territoriales (notamment pour la valorisation des cultures), tout en maîtrisant ses impacts sur l'environnement, les sols et les paysages. Enfin, en fonction de la vulnérabilité possible des projets agricoles, l'installation agrivoltaïque se doit d'être adaptable et flexible pour répondre à des évolutions possibles dans le temps (modification des espèces et variétés cultivées, changement des itinéraires de culture). »

Plus complète que celle retenue par la mission « flash » de l'Assemblée nationale¹², cette définition s'inscrit en cohérence avec le droit de l'urbanisme en vigueur¹³, tout en étant plus précise et, dès lors, potentiellement plus restrictive. Dans le volume 3 de cette étude, on voit que la caractérisation d'un projet comme « agrivoltaïque » nécessite une analyse fine ainsi qu'un ensemble de critères à réunir, notamment que le système dans son ensemble doit rendre un service positif à l'activité agricole.

D'autres publications concomitantes (Cf. infra) abordent de manière convergente le fait d'exclure dans tous les cas de l'agrivoltaïsme les projets énergétiques dégradant significativement les performances techniques et/ou économiques de l'activité agricole liée.

Les questions posées par l'agrivoltaïsme touchent finalement de multiples dimensions : techniques, économiques mais aussi juridiques, environnementales, territoriales et politiques.

A RETENIR

L'agrivoltaïsme, sujet complexe, est d'abord un enjeu de définition ; les frontières ne sont pas nettes et l'intérêt des acteurs peut varier selon la définition que l'on retient.

¹⁰ L'agrivoltaïsme « regroupe les serres photovoltaïques, mais également tout système permettant à une exploitation agricole d'utiliser le même espace pour une production photovoltaïque dont le système, les installations concourent à une amélioration et à une sécurisation de la conduite des productions agricoles (ex : ombrage, protection contre le gel, récupération d'énergie valorisée sur un des ateliers, ...) ».

¹¹ « Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme » (I CARE & consults – CETIAC – CERESCO, juillet 2021) in volume « guide de classification des projets et définition de l'agrivoltaïsme », (p35) voir <https://bibliothèque.ademe.fr/energies-renouvelables-reseaux-et-stockage/4992-caracteriser-les-projets-photovoltaïques-sur-terrains-agricoles-et-l-agrivoltaïsme.html>

¹² qui retient la définition suivante « la co-existence sur une même emprise foncière d'une production électrique significative et d'une production agricole elle aussi significative »

¹³ Voir à cet égard la note juridique portée en annexe 1 et chapitre 2.2.3

2.3 Sur les enjeux de l'agrivoltaïsme

2.3.1 Documentation de référence

L'étude de l'ADEME précitée se trouve précédée de peu par la publication d'autres références, dont :

- en septembre 2021, un guide pratique sur « *L'agrivoltaïsme appliqué à l'élevage des ruminants* »¹⁴, élaboré par l'institut de l'élevage (IDELE), en partenariat avec la fédération nationale ovine (FNO) et des acteurs énergéticiens ;
- en octobre 2021, un guide opérationnel de recommandations « *pour un agrivoltaïsme vertueux* »¹⁵, établi par la Plate-forme Verte (association professionnelle dédiée à la transition énergétique créée en 2018 et rassemblant de nombreux acteurs énergéticiens) avec la contribution de différents acteurs des filières agricoles ou de différentes institutions.

En parallèle, différents organismes agricoles se positionnent sur ce sujet via des chartes : une charte rassemblant Chambres d'agriculture France, la FNSEA et EDF Renouvelables, un charte spécifique entre la FNO et le développeur et producteur d'énergie solaire Neoen ou encore des chartes territoriales de développement du photovoltaïque, établies par les chambres d'agriculture et traitant en leur sein du cas de l'agrivoltaïsme, comme en Nouvelle-Aquitaine¹⁶.

Ces chartes ont pour point commun de faire de la préservation des activités et du foncier agricoles une priorité. L'activité de production agricole doit prévaloir partout où elle peut être maintenue. Dans les deux chartes, les signataires exposent clairement l'idée que l'agrivoltaïsme est avant tout un outil agricole consolidant le revenu des exploitations et offrant des possibilités d'adaptation aux changements climatiques, et non pas un outil de production d'électricité en première destination.

Pour ces acteurs également, l'agrivoltaïsme ne peut être vertueux que si l'agriculteur et la production agricole sont au cœur du dispositif. Il y a aujourd'hui en France encore peu de projets d'agrivoltaïsme tel que définis précédemment, engageant des éleveurs professionnels en partenariat avec des gestionnaires de centrales photovoltaïques.

Des recommandations techniques existent également dans certaines filières, comme par exemple le Syndicat national des labels avicoles (Synalaf) pour les conditions d'implantation de panneaux photovoltaïques sur les parcours de volailles de chair en Label Rouge, IGP et biologiques¹⁷.

Enfin, des documents de cadrage établis par les services de l'Etat existent à l'attention des porteurs de projet, pour leur permettre de disposer d'une vision actualisée des obligations réglementaires et de procédure qui concernent l'établissement de leur projet. Celui des Deux-Sèvres¹⁸ a fait partie des documents analysés pour le présent avis.

A RETENIR

Seules quelques publications récentes, élaborées dans le cadre de groupes de travail réunissant les différents acteurs concernés ou dans le cadre d'études scientifiques, traitent de l'agrivoltaïsme de manière sérieuse.

¹⁴ Voir <https://idele.fr/detail-article/guide-pratique-lagrivoltaisme-applique-a-lelevage-des-ruminants>

¹⁵ Voir <https://www.laplateformeverte.org/publications>

¹⁶ https://nouvelle-aquitaine.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Nouvelle-Aquitaine/094_Inst-Nouvelle-Aquitaine/Documents/PHOTOVOLTAIQUE/Charte_regionale_de_developpement_du_photovoltaique.pdf

¹⁷ Voir <https://www.filières-avicoles.com/technique/photovoltaïque-les-recommandations-du-synalaf>

¹⁸ <https://www.deux-sevres.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-territoire-construction-logement/Transition-energetique/Energies-renouvelables2/Solaire/Dire-de-l-Etat-en-Deux-Sevres-implantation-de-dispositifs-photovoltaïques-au-sol-ou-sur-batiments>

2.3.2 Etat des connaissances sur les pratiques et les impacts, notamment en élevage

Dans son premier volume (état de l'art bibliographique au niveau international), l'étude de l'ADEME indique que peu d'études scientifiques complètes existent sur l'intérêt et l'impact réel de l'agrivoltaïsme : effets sur le rendement agricole, effets économiques, efficacité de l'utilisation des sols, autres impacts environnementaux...

Elle précise également que l'usage de l'agrivoltaïsme sur les systèmes de prairies est parmi les moins documentés au niveau national et international, par rapport aux systèmes de culture (seulement 10 % des publications scientifiques).

Néanmoins et au niveau national, elle précise dans son volume 2 (études de cas documentées¹⁹) que l'élevage ovin associé au PV au sol constitue le système PV lié à l'activité agricole le plus représenté en France (41% des projets référencés), les acteurs concernés possédant un certain recul car développé depuis 2010 environ.

Mais elle conclut que ces projets existants ne peuvent être considérés comme agrivoltaïques au sens de la définition qu'elle retient.

C'est également la conclusion du guide de l'Institut de l'élevage, qui précise bien que les impacts sur les activités d'élevage sont peu documentés, et que l'essentiel des projets existant en France aujourd'hui et couplant élevage-photovoltaïsme, essentiellement en ovins allaitants, doivent être qualifiés « *d'écopâturage sans visée réellement productive* ». Le guide ajoute qu'ils « *se distinguent des projets d'agrivoltaïsme à proprement parler, pour lesquels il y a une réelle volonté de synergie entre les activités d'élevage (production de viande ou de lait) et de production d'électricité. Les centrales agrivoltaïques prennent en considération la dimension agricole dès leur phase de développement et visent à favoriser les performances de production agricole, en synergie avec la production d'électricité* ».

Pour les éleveurs, les bénéfices potentiellement attendus d'un réel projet agrivoltaïque sont cités par le guide de l'Institut de l'élevage de la manière suivante, sans préjuger de l'application au cas spécifique de la Gâtine :

- « *Pour l'éleveur, les centrales photovoltaïques peuvent représenter des nouvelles opportunités de pâturage dans un contexte où des tensions sur les ressources fourragères se font de plus en plus présentes, contribuant ainsi à la résilience des élevages vis-à-vis du changement climatique. L'utilisation de surfaces clôturées peut en outre permettre à des éleveurs pratiquant la garde de réduire leur charge de travail voire le coût de main d'oeuvre lié à la garde du troupeau. L'entretien des clôtures étant de la responsabilité du gestionnaire de la centrale, l'éleveur se voit déchargé de cette activité coûteuse et chronophage. Les clôtures sécurisées offrent de plus une tranquillité d'esprit à l'éleveur dans un contexte de prédation de plus en plus prégnant. Enfin, la rémunération de la pratique de pâturage en parc photovoltaïque permet la diversification et la sécurisation des revenus dans le contexte d'une filière en difficulté. La consolidation des revenus peut sécuriser des projets d'installation, renforcer des élevages en activité dans leur développement ou encore faciliter la transmission (dans le cadre d'une transmission, l'accès au foncier pour le nouvel installé peut être facilité par le fait que le propriétaire n'aura pas d'intérêt à vendre son foncier et cherchera donc plutôt à le louer).*- *Pour le troupeau, les infrastructures photovoltaïques peuvent représenter un abri en cas de fortes chaleurs, de vent froid ou d'intempéries (photo 6). Les clôtures des centrales, hautes et parfois semi-enterrées, offrent également une protection intéressante du troupeau contre les prédateurs.* »

¹⁹ notamment la fiche 6, p.89 à 104

Ce même guide présente les quelques références scientifiques existantes en matière d'évaluation des impacts, portant essentiellement sur :

- le bien-être des animaux, avec des résultats partagés (impacts positifs liés à la protection contre le soleil mais négatifs si mal conçus), la question de l'exposition aux rayonnements électromagnétiques ne faisant pas l'objet de consensus scientifique ;
- le couvert végétal, avec des impacts potentiellement positifs (microclimat, quantité, qualité de la végétation) dans le cas d'une conception adaptée ;
- la productivité de l'élevage, avec des résultats encore peu exploitables.

Il conclut sur la nécessité de poursuivre les activités de recherche et développement, notamment en France, afin d'améliorer la connaissance, parallèlement au développement des projets. Il suggère également de retenir des préconisations simples, issues des retours d'expérience existants, afin de ne pas attendre pour adapter au mieux la conception et la gestion des installations aux intérêts de l'activité agricole.

L'étude de l'ADEME présente, quant à elle, des critères d'attention à prendre en compte dans l'étude des projets, ainsi que des questionnements associés, sous la forme suivante :



Figure 20: Critères d'attention et questionnements associés

Dans cette approche de l'ADEME, on voit que sont mêlés les impacts propres à chacune des deux activités (ex. : impacts environnementaux et paysagers) et les impacts liés au système agrivoltaïque dans son ensemble.

A RETENIR

L'agrivoltaïsme « réel » n'en est encore qu'à ses débuts et n'a pas encore été beaucoup étudié ou suivi, particulièrement concernant l'élevage des ruminants. Pour ce dernier, la plupart des projets déjà existants en France ne sont pas qualifiables d'agrivoltaïsme au sens des définitions actuelles, mais sont plutôt des projets photovoltaïques auxquels sont associés une activité secondaire d'éco-pâturage.

Dès lors, les impacts de l'installation énergétique sur l'activité agricole ne peuvent pas être affirmés comme positifs ou négatifs dans l'absolu. Il est clair que la recherche de synergies techniques et économiques entre production énergétique et agricole nécessite des adaptations fines des deux activités, qui relèvent pour partie du bon sens et pour partie de mises au point encore en cours, dans lesquelles l'analyse précise et le bon pilotage du système agricole sont essentiels.

Dans tous les cas existe l'impact (environnemental, paysager, territorial) de chacune des activités.

2.3.3 L'agrivoltaïsme au regard des droits de l'urbanisme, rural et de l'environnement

Pour plus de précisions, on se reportera ici à la note établie par Me Jean-François ROUHAUD, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et membre du CSP (voir annexe 1), qui a formulé un état de l'art s'agissant du droit de l'urbanisme au niveau national.

Contrairement aux installations éoliennes qui relèvent d'un régime d'autorisation environnementale lié au classement en installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), les installations agrivoltaïques, comme plus largement les installations photovoltaïques au sol, relèvent essentiellement du droit de l'urbanisme : dans la majorité des cas, un permis de construire (selon les surfaces concernées).

L'article L. 151-11 du code de l'urbanisme, introduit par la loi d'avenir de l'agriculture du 13 octobre 2014, précise que : « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.* ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat, établie en 2017 et 2018, à laquelle s'ajoute la jurisprudence dite « Photosol » du 31 juillet 2019, est venue ici préciser que les centrales photovoltaïques présentent bien un caractère d'équipement collectif dans le cas d'électricité revendue et qu'au-delà de la notion de compatibilité, l'activité agricole, pastorale ou forestière intégrée au projet agrivoltaïque doit revêtir un caractère significatif, qu'il s'agisse d'activités préexistantes ou d'activités créées à l'occasion du projet.

Ajoutons que, dans la perspective d'application du principe « zéro artificialisation nette », l'article 194-III de la loi dite « Climat et Résilience » du 22 août 2021 a modifié l'article L.151-5 du code de l'urbanisme de telle sorte que l'installation de projets photovoltaïques ne soit pas comptabilisée dans la consommation d'espace naturels, agricoles ou forestiers (objet d'une cible de réduction sur une première période de 10 ans) « *dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée* ». Les modalités de mise en œuvre doivent être précisées par décret en Conseil d'Etat. Mis

en consultation en mai 2022, ce projet de décret²⁰, contesté, n'a pour l'instant pas été adopté. Cela montre que la caractérisation de tels projets en matière d'artificialisation des sols (critère qui deviendra prépondérant d'ici 10 ans en matière d'urbanisme) devra certainement faire l'objet d'un suivi attentif.

On mesure donc ici l'importance de disposer d'une définition précise de l'agrivoltaïsme qui permette de s'inscrire en cohérence avec le droit des sols. Quoi qu'il en soit, l'approche implique nécessairement une vérification des caractéristiques des projets au cas par cas ainsi qu'une instruction rigoureuse des demandes d'autorisation, en fonction des règles nationales mais aussi des règles locales plus restrictives qui peuvent s'ajouter, comme dans le cas du SCoT du Pays de Gâtine.

Les projets les plus importants sont également concernés par le droit de l'environnement et le droit rural : la doctrine en vigueur au sein de l'administration d'Etat depuis juillet 2022 consiste à juger nécessaire la production d'une étude d'impact attachée au permis de construire pour les dossiers photovoltaïques au sol compris entre 0,300 à 1MWc²¹ dans le cadre d'un examen dit au « cas par cas », l'étude d'impact étant obligatoire au-delà de 1MWc. En Nouvelle-Aquitaine, la doctrine régionale a jusqu'à présent été de faire porter le seuil de déclenchement de l'étude d'impact à 0,250 MWc.

A titre d'illustration et toujours au niveau régional, ont été comptabilisés jusqu'à présent par les services de l'Etat une instruction de 92 dossiers agrivoltaïques à étude d'impact « au cas par cas » et 25 dossiers à étude d'impact obligatoire.

Enfin, s'agissant du droit rural, si le projet est soumis à une étude d'impact sur l'environnement et la surface totale prélevée par le projet est supérieure ou égale à 5 hectares, la réalisation d'une étude préalable agricole est demandée au titre du code rural et de la pêche maritime. Elle va être adressée par le maître d'ouvrage au préfet qui la transmet à la CDPENAF qui se prononce sur la nécessité de prévoir des mesures compensatoires au regard des effets du projet sur l'économie agricole.

A RETENIR

En l'état du droit national, les installations agrivoltaïques sont essentiellement régies par le code de l'urbanisme (sans formalité, déclaration préalable ou permis de construire selon les seuils). Le droit de l'urbanisme considère qu'il s'agit d'installations photovoltaïques qui, pour être autorisées en zone agricole ou naturelle, doivent démontrer la coexistence avec une activité agricole ou pastorale réelle et significative, appréciée selon une jurisprudence croissante par un faisceau d'indices et de critères. La question de la comptabilisation de telles installations en matière d'artificialisation des sols reste à préciser au regard des objectifs du « zéro artificialisation nette », en fonction de textes encore discutés. Le droit de l'environnement soumet les projets les plus importants à étude d'impact : obligatoire au-delà du seuil de puissance de 1MWc mais l'administration retient généralement des seuils plus bas (0,25 à 0,3 MWc) dans le cadre de l'examen au cas par cas.

Enfin, le droit rural demande une étude préalable agricole pour les dossiers les plus importants.

2.3.4 Les questions majeures de la contractualisation, du foncier et de la répartition de la valeur économique

Le droit n'étant pas, à ce jour, adapté aux spécificités de l'agrivoltaïsme, le montage contractuel relatif à l'implantation des projets photovoltaïques s'appuie sur des outils conventionnels. Il passe

²⁰ <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-definissant-les-modalites-de-a2638.html>

²¹ WMc = mégawatt crête. Une installation agrivoltaïque de 1MWc correspond environ à un déploiement sur 1 ha de paires.

généralement par 2 voire 3 types de contrats simultanés, dans le cadre desquels se négocient les droits et devoirs, les responsabilités, ainsi que les termes financiers²² :

- la maîtrise foncière du terrain d'accueil de la centrale par son installateur puis exploitant passe généralement par l'établissement d'un bail emphytéotique²³ (plus rarement d'un bail à construction²⁴) entre le propriétaire et l'exploitant, d'une durée comprise de 18 à 99 ans. Dans cette hypothèse et en échange d'un loyer déterminé, le preneur dispose de droits réels lui donnant toute latitude pour opérer l'installation et l'exploiter, dès lors que la valeur du fonds n'est pas diminuée. Au terme du bail, soit celui-ci est prolongé, soit l'installation revient au propriétaire qui l'exploite à son tour, soit elle peut être démontée (son caractère réversible constituant d'ailleurs un enjeu clair aux yeux de la profession agricole) ;
- Un contrat entre le producteur d'énergie et l'exploitant agricole, pour accorder le droit d'occupation agricole ainsi que les obligations d'entretien du terrain, qui peut prendre la forme d'un bail rural²⁵ mais qui est dans la grande majorité des cas appuyé sur un prêt à usage ou « commodat »²⁶. Celui-ci est en effet moins encadré qu'un bail rural et n'accorde pas l'intégralité de la jouissance du bien à l'exploitant. La gratuité ne pose pas de difficulté compte tenu du fait que le flux financier net ira globalement dans le sens d'une rémunération de l'exploitant.
- Le cas échéant, un contrat complémentaire concernant l'entretien des espaces, entre le producteur d'énergie et l'exploitant agricole.

A noter que le droit fiscal, complexe s'agissant de tels montages et dépendant de nombreux paramètres notamment fonciers et technico-administratifs, peut avoir des incidences importantes sur la rentabilité du projet.

De manière globale, la répartition de la valeur générée par la production photovoltaïque entre exploitant énergétique, exploitant agricole et propriétaire du foncier (si celui-ci n'est pas l'exploitant), les engagements associés, ainsi que les impacts de cette répartition s'avèrent déterminants pour analyser les intérêts comme les risques liés au développement de l'agrivoltaïsme.

Evoquant, lors des auditions, des loyers perçus pour l'activité photovoltaïque pouvant parfois atteindre 5000 €/ha/an²⁷, la mission « flash » sur l'agrivoltaïsme²⁸, conduite par les députés Sandrine Le Feu et Jean-Marie Sermier en février - mars 2022 indique dans son rapport : « *Au regard des revenus tirés de la production d'électricité, un développement irraisonné risque de conduire à une forte hausse des loyers des terres agricoles. De ce fait, la tentation peut être grande d'abandonner la production agricole pour la production électrique ou encore d'augmenter les loyers des terres. Cela constituera alors un frein à l'installation de jeunes agriculteurs. Il est indispensable d'éviter cela. La mission partage les inquiétudes exprimées sur ce sujet par le monde agricole. L'agrivoltaïsme ne doit conduire ni à détourner les terres agricoles de leur vocation première, à savoir la production alimentaire, ni à dénaturer le cœur du métier d'agriculteur.*

Vos co-rapporteurs jugent nécessaire de garantir l'utilisation des terres pour des projets agrivoltaïques dans la durée afin de s'assurer que les aides sont utilisées à bon escient, d'éviter les projets alibis et de lutter contre les risques de spéculation foncière. Pour la réalisation de ce type de contrôle, il est

²² Voir à ce titre la note juridique établie par Me Guillaumot, avocate à la Cour, pour le Journal des Sociétés :

https://www.jss.fr/Agrivoltaisme_tout_savoir_pour_securiser_son_projet-2776.awp

²³ Art. L. 451-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime

²⁴ Art. L. 251-1 du Code de la construction et de l'habitation

²⁵ Art. L. 411-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime

²⁶ Art. 1875 du Code civil

²⁷ La moyenne en Deux-Sèvres semblant plus proche de 2000 €/ha/an

²⁸ Voir https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/462102/4509348/version/1/file/COMMUNICATION_MI_flash_agrivoltaisme.pdf

nécessaire de s'appuyer sur des tiers comme des cabinets d'experts ou les chambres d'agriculture. Conscients des aléas qui affectent périodiquement la production agricole, les co-rapporteurs ne préconisent la mise en place de sanctions que si l'arrêt du projet ne s'explique pas par un problème passager connu par l'exploitation. Si cet arrêt est durable, l'exploitation concernée ne doit plus bénéficier des mécanismes de soutien à l'agrivoltaïsme. »

Sur ce point, on rappelle ici que le développement du photovoltaïque continue de bénéficier du soutien de la puissance publique via les tarifs de rachat pour les projets les moins importants (actuellement moins de 0,5 MWc) et via les appels d'offre innovation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour les projets allant de 0,1 à 3 MWc, alors même que la montée rapide du prix de l'énergie sur le marché modifie largement les équilibres précédents et rentabilise de nombreuses installations. Aux côtés de ces modalités de soutien et dans un tel contexte, les contrats de gré à gré (Power Purchase agreement ou PPA) qui permettent, indépendamment des critères précédents, une contractualisation exclusive, directe ou indirecte, entre un acheteur généralement gros consommateur (qui dispose ainsi de la garantie dans la durée d'un approvisionnement en électricité d'origine renouvelable à tarif pré-établi) et un producteur, se développent rapidement.

Dans le cadre de son enquête réalisée à l'été 2022 pour le compte de la DREAL auprès de porteurs de projets en Nouvelle-Aquitaine, Camille Girard note l'influence de ces conditions économiques sur la typologie des projets : *« Certains porteurs de projets préfèrent créer des projets avec une large surface au sol (en passant par des collectifs d'agriculteurs) afin de ne pas passer par des compléments de rémunérations ou des subventionnements publics, tandis que d'autres réalisent des projets sur des petites surfaces avec des structures surélevées. Cependant les deux s'accordent à dire que ces deux typologies sont complémentaires et intéressantes tant qu'elles intègrent l'agriculture. »*

Sur la question de la répartition de la valeur, elle ajoute : *« il semble injuste que l'argent généré par l'activité photovoltaïque ne revienne qu'au propriétaire et développeur et non à l'exploitant agricole. À l'inverse, allouer des loyers démesurément élevés (en comparaison aux prix des fermages) aux agriculteurs pourrait les détourner de leur métier (d'après des enquêtes et syndicat des agriculteurs). Une clé de répartition des loyers pourrait être imaginée afin de s'éviter la spéculation foncière et une juste répartition entre exploitant et propriétaire. La Chambre d'Agriculture de la Haute-Vienne a déjà mis en place une telle clé de répartition. »*

Elle indique enfin qu'en moyenne constatée, les loyers annuels moyens observés sont à l'avantage du propriétaire qui toucherait les $\frac{2}{3}$ de la part des revenus énergétiques répartie entre propriétaire et exploitant agricole. Fait important, elle précise également que les conditions de négociation, notamment de délai, proposé par les développeurs ne facilitent pas la position des exploitants agricoles.

Le montage des projets agrivoltaïques et la valeur nouvelle créée par l'activité de production d'énergie produit par ailleurs des incertitudes de long terme :

- A l'instar des éoliennes, les développeurs de projet à l'origine des négociations avec propriétaires et exploitants agricoles revendent fréquemment l'installation à un exploitant, une fois les autorisations obtenues. D'après les informations recueillies par Camille Girard, ceci peut visiblement conduire à une révision des conditions en défaveur de l'agriculteur exploitant ;
- La question de la transmission des exploitations agricoles n'est pas forcément une évidence : si la continuité juridique peut être envisagée avec un repreneur par un opérateur ayant intérêt à ce que les surfaces restent entretenues, elle n'est pas une obligation générale dès lors que la forme juridique d'exploitation déroge au statut du fermage. Par ailleurs, il est difficile d'évaluer globalement le caractère incitatif ou dissuasif de l'installation photovoltaïque sur la capacité de transmission et de reprise, entre intérêt pour la rente énergétique et contrainte pour l'exploitation.
- Dans le cadre ou non d'une reprise d'exploitation, la capacité d'évolution du système agricole se trouve doublement contrainte, à la fois pour des raisons techniques (présence de l'installation

photovoltaïque) et juridiques (forme contractuelle de l'exploitation, généralement dérogatoire au fermage), avec un repreneur qui ne se trouve pas nécessairement dans une position favorable pour renégocier, surtout si la surface en agrivoltaïsme est globalement nécessaire à son système d'exploitation.

- L'emphytéose conduit le producteur d'énergie à se projeter sur un horizon de temps parfois supérieur à celui de l'exploitation voire du propriétaire d'origine, avec l'exercice des droits réels. Même si aujourd'hui la plupart des opérateurs indiquent ne pas rechercher la maîtrise foncière par l'acquisition, rien ne permet d'affirmer que d'ici quelques années ou décennies, leur stratégie, notamment dans le cas de grands groupes, exclura l'investissement direct ou indirect dans le foncier par le rachat des terres, au moyen de dispositifs adaptés.
- Dans tous les cas, propriétaires ou titulaires de droit réels par emphytéose, ces acteurs énergéticiens pourront accéder aux possibilités de rémunération via la rétribution attendue des services écosystémiques dans le cadre de nouveaux marchés encore en émergence (préservation de la biodiversité, de la ressource en eau, séquestration de carbone...).

A RETENIR

Si elle représente une opportunité économique pour sécuriser le revenu agricole dans le cadre de projets agrivoltaïques, l'activité de production d'énergie, qu'elle bénéficie ou non du soutien des pouvoirs publics, produit une richesse nouvelle importante sur des espaces agricoles qui n'en disposaient pas jusque-là. Cette situation pose la question de l'impact de cette valeur sur l'évolution du marché foncier agricole et naturel, qui peut jouer en défaveur du système agricole préexistant sur le territoire (renchérissement des terres et des loyers, difficultés accrues pour la transmission).

La question de la répartition de la valeur entre opérateur d'énergie, propriétaire et exploitant agricole est une dimension clé, dans le cadre plus globalement des termes de contractualisation des droits et obligations de chacun au travers plusieurs types de conventionnement.

En l'état du droit, il est essentiel de noter que le montage de projets agrivoltaïques, sans qu'il se traduise immédiatement par la cession du foncier, place au centre du jeu les producteurs d'énergie dans une position d'influence favorable dans la durée, tant vis-à-vis des exploitants en place que dans le cadre des transmissions et reprises d'exploitation que dans le cas d'opportunités foncières.

Il y a là un réel changement de donne par rapport à la situation pré-existante, illustrée par la sortie quasi-systématique du statut du fermage.

Dans tous les cas, il apparaît que le montage contractuel des projets repose sur des conditions de négociations déterminantes, qui peut également déstabiliser fortement le marché locatif et le marché foncier agricole, au détriment de l'agriculture elle-même, si des garde-fous ne sont pas mis.

2.3.5 Autres problématiques identifiées concernant l'agrivoltaïsme

Concernant les aspects relatifs au soutien ou encore à l'encadrement de l'activité, de nombreux acteurs à l'image de ceux réunis derrière la Plate-forme Verte, soulignent certaines difficultés identifiées *a priori* ou déjà constatées pour les projets en développement. Elle propose des évolutions dans la réglementation ou des pratiques, désormais assez largement abordées par la proposition de projet de Loi actuellement présentée au Sénat²⁹, notamment en ce qui concerne :

²⁹ <https://www.senat.fr/leg/ppl21-731.pdf>

- l'ajustement des textes français d'application de la PAC (pour garantir la compatibilité en cas d'agrivoltaïsme, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas), ainsi que des seuils de déclenchement de l'étude préalable agricole permettant d'évaluer l'impact ;
- la prise en charge de la territorialisation de l'agrivoltaïsme dans les documents de planification locale (SCoT, PLU...) assortie de compétences renforcées pour la CDPENAF ;
- une réflexion sur le plafond de puissance et les seuils d'appel d'offre de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;
- une montée en compétence dans l'instruction pour discriminer positivement les projets vertueux, avec le cas échéant un régime distinguant clairement les projets apportant des bénéfices à l'activité agricole (avec obligation d'une zone témoin) ;
- l'encadrement des loyers et contreparties dans les pratiques agricoles, l'agriculteur devant être placé au centre du projet avec des garanties contractuelles ;
- la mise en place d'un observatoire national pour suivre et améliorer les pratiques.

A RETENIR

Activité encore émergente, l'agrivoltaïsme interroge des réglementations ou pratiques existantes et nécessitera à la fois un suivi, des réflexions et des adaptations dans différents domaines. Il importe donc de suivre l'actualité sur les différents sujets concernés (PAC, urbanisme, tarifs de rachat et politiques énergétiques, loyers...), car elle pourra évoluer rapidement dans les semaines ou mois à venir, avec selon les dispositions choisies des conséquences variées sur l'intérêt des différents acteurs.

2.3.6 Contribution du potentiel agrivoltaïque français face aux enjeux énergétiques

Selon les éléments rapportés par la mission parlementaire « flash » sur l'agrivoltaïsme, « *la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe des objectifs de développement de la production d'électricité d'origine photovoltaïque à atteindre d'ici 2028 ; ils sont compris entre 35,1GW (option basse) et 44 GW (option haute).* [N.B. : le Président de la République ayant annoncé, à Belfort le 10 février 2022, un objectif de 100 GW en 2050] *Toutefois, à la fin du troisième trimestre 2021, seuls 12,3 GW d'installations photovoltaïques ont été installés en France.*

Atteindre les objectifs de la PPE actuelle, établie en 2020, implique la réalisation d'une production d'électricité d'origine photovoltaïque [à raison de + 3 GW par an, soit] au total sur environ 30 000 ha [le photovoltaïque au sol étant très consommateur d'espace, par rapport à l'éolien notamment]. Cette estimation concerne toutes les surfaces disponibles, y compris les toitures. Le ministère de la transition écologique leur a précisé que la pose de panneaux photovoltaïques sur toitures agricoles est la piste privilégiée pour atteindre cet objectif ; la mise en place de centrales photovoltaïques au sol a vocation à concerner en priorité des terrains dégradés.

*Toutefois, il est flagrant que cela ne suffira pas et que le développement de l'agrivoltaïsme est une piste prometteuse pour atteindre les objectifs de la PPE. » En particulier sur le court terme, quand on sait que la réalisation d'installations sur espaces artificialisés nécessitera une multiplication de petits projets sur un temps plus long qu'un déploiement concentré sur de grosses installations au sol. Dans la notice du projet de décret mis en consultation en mai sur la caractérisation des projets photovoltaïques en matière d'artificialisation des sols, le Gouvernement précise lui-même que pour « *atteindre les objectifs fixés par la PPE, il s'avère nécessaire de développer également les installations de panneaux photovoltaïques au sol (ou centrales solaires) sur les espaces agricoles et naturels. C'est pourquoi un principe dérogatoire au calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et**

forestiers a été introduit pour les installations photovoltaïques implantées sur les espaces agricoles ou naturels. »

Le document établi par la Plate-forme Verte précise quant à lui : « sur l'exemple théorique d'une densité photovoltaïque deux à quatre fois moindre (selon solutions retenues) de l'agrivoltaïsme par rapport au photovoltaïque conventionnel au sol, soit 0.5 ou 0.25 MW/ha, on peut considérer que 0.1% de la surface agricole utile (29 millions d'hectares) permettrait de réaliser entre 7.5 et 15 GW quand la PPE envisage 20 GW d'installations nouvelles au sol d'ici 2028. Dans une perspective de long terme épousant par exemple la Stratégie Nationale Bas Carbone, on pourrait envisager que l'agrivoltaïsme offrant des synergies devenues incontestables grâce à ses ruptures technologiques, apportent une contribution élevée à l'objectif de 2050 en se déployant sur plus de 100 000 hectares. On pourrait encore affiner en déterminant les types de SAU pertinentes pour héberger de l'agrivoltaïsme : cultures pérennes (4% de la SAU) sous stress climatique dans le Sud de la France, prairies permanentes (34% de la SAU) pour améliorer le bien-être animal et son alimentation, etc. Loin de nous l'idée de minimiser l'impact potentiel de l'agrivoltaïsme, mais plutôt de le présenter comme un complément nécessaire à l'effort de transition énergétique, aux côtés des installations sur terrains sans conflit d'usage, dès lors qu'il ne relève pas de l'artificialisation à proprement parler afin de respecter un autre grand objectif de l'Etat français au travers du Plan Biodiversité. »

Parmi les questions posées à travers cet enjeu de massification du photovoltaïque au sol, une reste à analyser précisément, à l'échelle de l'ensemble des territoires concernés : sera-t-il globalement préférable de concentrer les installations sur une surface réduite dédiée à cet objectif, ou bien sera-t-il au contraire plus intéressant, comme le suggère l'agrivoltaïsme, de répartir au maximum les installations en cohabitation avec les usages existants ?

A RETENIR

Les politiques nationales de l'énergie déjà en vigueur programment un développement continu et trois fois plus intense qu'aujourd'hui en matière de production photovoltaïque. Malgré la priorité de principe accordée aux espaces artificialisés (toitures, parkings, terrains dégradés...), il semble difficile d'éviter, pour atteindre ces objectifs suffisamment rapidement, de recourir à des implantations au sol dans des espaces agricoles et naturels.

Dès lors, le recours à des installations agrivoltaïques « réelles » apparaît comme une des voies pertinentes pour répondre à l'objectif énergétique sans nécessairement compromettre la vocation initiale des surfaces concernées, qui seront importantes. Elles ne seront cependant pas réparties de manière homogène sur le territoire, toutes les situations ne présentant pas la même potentialité ni les mêmes intérêts pour les différents acteurs concernés.

2.3.7 Les propositions de textes actuellement examinées ne prennent pas en compte les attentes et conditions présentées notamment par la profession agricole

La France est engagée dans l'accord de Paris depuis 2015, mais est en retard tant par rapport au développement des ENR (seul pays de l'UE à ne pas avoir atteint ses objectifs 2020), que vis-à-vis de la trajectoire de baisse annuelle des émissions de GES (-5 %/an, objectif atteint seulement l'année 2020 du confinement). Constatée par le Haut Conseil pour le Climat, la volonté politique de lutter contre l'urgence climatique reste faible et le développement des ENR n'a, pour l'heure, été ni planifié ni correctement soutenu.

A contrario, la crainte de la pénurie énergétique, tant au niveau du gaz naturel (dans le contexte de la guerre russo-ukrainienne), voire demain du pétrole ou de l'uranium raffiné tous deux en provenance

de Russie également, renforcée par l'indisponibilité majeure et durable du parc nucléaire français, ont amené le pouvoir exécutif à réagir soudainement dans le courant 2022 :

- avec le projet de Loi relatif à « l'accélération des énergies renouvelables » présenté en Conseil des Ministres du 26 septembre 2022³⁰, qui vise à contourner les blocages économiques des porteurs de projets (liés à l'inflation), les freins des documents d'urbanismes, à raboter les temps caractéristiques du droit de l'environnement et de la participation du public, à réduire et réduire les voies de contentieux ;
- avec un projet de Loi « accélération du nucléaire », qui vise à lancer au plus tôt les nouveaux EPR, sans respect ni synchronisme avec les concertations nationales annoncées (concertation nationale sur le mix énergétique, Commission particulière du débat public sur la place du nucléaire et 2 premiers réacteurs éventuels, et la fabrique de la Loi (la Programmation pluriannuelle de l'énergie -PPE- actuelle ne prévoit pas de nouveau nucléaire, la nouvelle Programmation devant être adoptée par décret en 2023 ;
- avec un Plan « Sobriété » issu dans un premier temps de 3 groupes de travail estivaux sur l'État, les collectivités, et le logement, et complété par des engagements volontaires des entreprises ;
- avec un discours du Président de la République prononcé le 22 septembre 2022³¹ lors de l'inauguration du premier parc éolien offshore à Saint-Nazaire annonçant une accélération du développement des ENR.

Dans ce contexte d'urgence énergétique rappelé par le pouvoir exécutif, les risques sont forts de voir émerger des projets in fine en contradiction avec l'urgence climatique, peu soucieux de l'urgence sociale, et ayant la capacité d'outrepasser le droit commun de l'urbanisme et de l'environnement.

Rappelons que, quelles que soient les décisions prises dans la nouvelle PPE, et en particulier sur une relance éventuelle du nucléaire, seules les ENR et la sobriété peuvent permettre une modification du diagramme énergétique du pays d'ici 2035 au mieux (on parle même de 2037 au mieux pour la mise en exploitation des nouveaux EPR). Sachant qu'il faut au mieux 6 à 8 ans pour développer des parcs éoliens *offshore* (dans un contexte d'accélération), et que l'éolien terrestre reste mal vu, le développement du PV sur bâti, surfaces artificialisées et surfaces agricoles et naturelles est amené à être massif (et très consommateur de foncier, contrairement à d'autres sources).

Rappelons enfin que l'enjeu de la transition énergétique est de largement suréquiper les zones peu denses afin qu'elles soient productrices nettes d'énergie à destination des métropoles et de l'Île-de-France, qui n'ont pas ou peu la possibilité d'installer des ENR.

Dans ce contexte et comme indiqué au chapitre 1.1.3, les réponses politiques et en termes d'action publique aux attentes des acteurs de l'agrivoltaïsme se sont fortement accélérées depuis début 2022.

Le 4 janvier 2022, une résolution adoptée par le Sénat « *tendant au développement de l'agrivoltaïsme en France* », portée par le président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a invité le Gouvernement à « *lever les freins législatifs et réglementaires au développement de l'agrivoltaïsme et à donner un nouvel essor à cette filière* », en proposant notamment d'adopter par la loi une définition de l'agrivoltaïsme, de créer une famille d'appels d'offres adaptés, de modifier les textes nationaux d'application de la PAC permettant que ceux-ci soient financés, et souhaitant un cadre réglementaire uniforme en faveur des compensations agricoles.

Concomitamment, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a confié à deux de ses membres la mission « flash » sur l'agrivoltaïsme, déjà citée. Elle a donné lieu à une communication le 23 mars 2022 qui, sur la base d'auditions d'acteurs,

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046329719>

³¹ https://www.youtube.com/watch?v=dMdJ6cFmaus&ab_channel=%C3%89lys%C3%A9e (à partir de la 24e minute)

fait à la fois une synthèse des questionnements sur l'agrivoltaïsme et formule différentes propositions pour encadrer et accompagner son développement, reprenant notamment certaines propositions d'acteurs qu'on retrouve dans les recommandations de la Plate-forme Verte.

Ces éléments ont contribué à préparer la proposition de projet de Loi (n° 21-731 rectifiée)³² en faveur du développement de l'agrivoltaïsme déposée au Sénat en juillet 2022 puis aux annonces du Président de la République soutenant le recours à l'agrivoltaïsme le 22 septembre 2022 (considéré comme à même de fournir beaucoup d'énergie et de répondre aux difficultés économiques des agriculteurs), en lien avec le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables³³.

Dans ce contexte fortement évolutif, de nombreux acteurs ont préalablement clarifié ou explicité leurs positions, à commencer par les représentants du monde agricole.

Dans un communiqué commun d'avril 2022, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et les syndicats FNSEA et Jeunes agriculteurs (voir annexe 2) formulent leur position sur l'agrivoltaïsme. Ces structures soutiennent ainsi :

- La priorité continuant à devoir être accordée à l'implantation photovoltaïque sur les espaces artificialisés, notamment les bâtiments agricoles ;
- l'adoption d'une définition de l'agrivoltaïsme inspirée de celle de l'ADEME ;
- l'enrichissement de cette définition par des conditions complémentaires d'application ayant trait au ciblage d'exploitations à caractère professionnel, à la mise en cohérence des dispositions réglementaires et fiscales, aux garanties notamment contractuelles et foncières accordées à l'exploitant agricole dans le cadre des projets, à la possibilité de son implication et à l'intégration du projet dans une démarche territoriale associant la profession.

Beaucoup plus récemment, le 22 septembre dernier, le Syndicat national des Jeunes agriculteurs a, par communiqué de presse, annoncé un « durcissement de sa position » en réclamant un moratoire sur l'agrivoltaïsme en France, constatant que les garanties demandées à l'Etat ne sont toujours pas fournies, et que le développement de l'agrivoltaïsme autorise de fait à revenir plus globalement sur la priorité accordée au photovoltaïque sur les surfaces artificialisées et ouvre la voie au photovoltaïque au sol de manière plus générale (voir annexe 3).

La Confédération Paysanne, de son côté, a adopté une position beaucoup plus stricte. Elle s'oppose au principe de l'agrivoltaïsme en dénonçant ses multiples effets pervers (concurrence avec la fonction alimentaire des terres, précarisation des agriculteurs, manne financière générant des conflits d'intérêts, dégradation des paysages et de la biodiversité...) ³⁴. Voir annexe 4.

Les dispositions de la proposition de projet de Loi déposée en juillet ne prennent que très partiellement en considération les préoccupations exprimées par la profession agricole, qui concordent avec les éléments d'analyse présentés dans le présent avis.

A RETENIR

Sous la pression de la crise énergétique et d'autres facteurs, la situation politique et administrative évolue très rapidement depuis début 2022 et va conduire à ce que des dispositions permettant un développement rapide de l'agrivoltaïsme soient adoptées très prochainement, sans qu'à la date d'établissement du présent avis, les critères de précaution portés notamment par la profession agricole soient pris en considération.

³² <https://www.senat.fr/leg/pp121-731.pdf>

³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046329719/>

³⁴ https://www.confederationpaysanne.fr/sites/1/mots_cles/documents/Positionnement_agriphotovolta%C3%AFme.pdf

2.3.8 Le jeu d'acteur et les intérêts de chacun, aux différentes échelles

L'ensemble des enjeux précédemment rappelés se retrouvent mêlés dans un jeu d'acteurs complexe, l'agrivoltaïsme posant la question de l'intérêt de chacune des nombreuses parties prenantes, des synergies possibles et des rapports de force ou d'influence susceptibles de s'exercer à tous les niveaux : dans la préparation des textes et la définition des cadres d'action publique, dans l'appropriation du sujet au niveau des territoires et dans l'émergence des projets.

À l'échelle des projets

A l'échelle des projets, les différents retours sur les projets récents ou en cours d'émergence, confirmés par l'analyse qualitative de Camille Girard, laissent entendre une forme de maturation progressive du système : passée une étape pionnière où étaient parfois qualifiés d'agrivoltaïques des projets photovoltaïques sans réelle prise en compte de la dimension agricole, il semble qu'aujourd'hui l'information circule davantage dans les milieux concernés, que l'application du droit de l'urbanisme joue son rôle et que les parties prenantes s'attachent à définir de manière plus équilibrée la teneur des deux composantes agricole et énergétique dans la conception même des projets.

Pour autant et dans cette même famille de projets pouvant s'approcher des définitions aujourd'hui proposées pour l'agrivoltaïsme, des tendances peuvent diverger en fonction notamment de l'initiative du projet, qu'on pourrait illustrer par les deux extrémités d'un spectre continu :

- Le cas de projets initiés par un ou plusieurs exploitant(s) agricole(s), maîtrisant techniquement le système de production, à la fois capable(s) de l'adapter à un projet agrivoltaïque en y trouvant une source d'opportunité voire de modernisation et capable(s) de fixer en retour ses conditions d'exigence à un opérateur énergétique et aux acteurs de la conception. Malgré la technicité et le temps nécessaire à la mise au point du projet, il est probable que celui-ci puisse aboutir avec des bénéfices à la fois économiques et agronomiques pour l'exploitation en place.
- Le cas de projets à l'initiative de développeurs énergéticiens qui, démarchant notamment des agriculteurs en situation économique fragiles, jouent à la fois sur l'attrait du complément de revenu et sur l'opportunité à court terme pour proposer des projets davantage « clés en mains », moins adaptés à la situation individuelle et plus incertains en termes de bénéfices agronomiques. Dans cette famille, le cas de développeurs relaté par Camille Girard mettant la pression sur les agriculteurs pour obtenir des délais de décision rapides confirment cette stratégie qui joue sur l'asymétrie des capacités d'analyse et d'influence : « *Il a été cité des démarcheurs qui harcèlent les agriculteurs dans leur champ pour leur faire signer des contrats « à prendre ou à laisser »* ».

Enfin, Camille Girard rappelle que la succession d'opérateurs, avec la revente du parc à un exploitant par le développeur, leur permet le cas échéant de revenir sur des conditions initialement proposées à l'exploitant.

La massification attendue de l'agrivoltaïsme laisse évidemment craindre que les projets penchent quantitativement plutôt du second côté du spectre.

À l'échelle des territoires

Dans son analyse, Camille Girard indique qu'une partie des projets envisagés font l'objet, à l'initiative des porteurs de projet, de concertations précoces avec les élus territoriaux (communes et EPCI), les services de l'Etat (Préfet) et la chambre d'agriculture, essentiellement motivée par l'intérêt de désamorcer les défiances et suspensions.

Réciproquement, les collectivités territoriales, l'Etat et la représentation agricole ont tout intérêt à connaître les projets le plus en amont possible, pour anticiper leurs impacts cumulés de toute nature (raccordement au réseau, impacts environnementaux et paysagers...). Cela leur permet également d'analyser la cohérence territoriale des projets, la façon dont ils s'inscrivent ou non dans la stratégie des territoires, dans la réponse attendue aux politiques publiques et dans la mise en œuvre d'un agrivoltaïsme souhaitable pour les autres parties prenantes.

Cette donne pourra cependant évoluer rapidement en fonction de l'évolution des textes et du niveau d'accélération du développement agrivoltaïque qui l'accompagnera, voire de la pression qui sera mise sur les Préfets par l'exécutif pour autoriser rapidement les projets, au motif de répondre à l'urgence énergétique.

À l'échelle nationale dans la définition des textes et des politiques de soutien

En l'état du droit et compte tenu de ce qui précède, il est clair que l'influence sur les textes en cours d'écriture constitue un enjeu majeur pour de nombreuses parties prenantes, à commencer par les représentations nationales du monde agricole et des acteurs de l'énergie. La question est ici celle de la cohérence entre les positions proposées au niveau national et la réalité vécue sur le terrain.

La question de la mise en œuvre d'un cadre effectif pour la planification énergétique territoriale et la territorialisation du mix ENR est à la croisée entre des impératifs nationaux poussant à l'augmentation des capacités et les conséquences opérationnelles des projets agrivoltaïques, à la fois pour le monde agricole et pour les territoires d'accueil.

On constate que seul ce cadre de planification peut permettre de ne pas justifier, à l'échelle du projet, tous les impacts négatifs au nom d'un impératif global d'atténuation du changement climatique.

On constate également que l'adoption d'un cadre national pour l'agrivoltaïsme, considéré comme ne modifiant pas l'usage agricole des surfaces, ni leur statut en droit de l'urbanisme, et apportant un complément de revenu à l'agriculture, a pour conséquence de diminuer la priorité accordée jusque-là aux surfaces artificialisées.

Quelle acceptation pour l'agrivoltaïsme ?

Le processus dynamique d'acceptabilité locale des projets d'agrivoltaïsme, qui permet d'arriver à l'acceptation ou au refus par le territoire, de chaque projet pris individuellement, est le reflet de la capacité des parties prenantes intéressées à trouver un terrain d'entente ou, à défaut un accord équilibré.

On peut schématiquement répartir les acteurs parmi les opposants ou les partisans de l'agrivoltaïsme :

- les partisans : l'exécutif national, les entreprises d'installations de parcs, les agriculteurs bénéficiaires du loyer énergétique, dans certains cas les collectivités intéressées par l'apport économique de l'IFER³⁵ ;
- les opposants : des agriculteurs et les défenseurs d'un modèle agricole plus vertueux sur d'autres plans (agroécologie) ou défenseurs de l'agriculture dans sa forme actuelle (ne pas toucher à la vocation de la SAU), les nucléaristes qui craignent que le développement des ENR ne remette en cause le mix à prédominance nucléaire, la plupart des défenseurs du paysage, du patrimoine ou de l'environnement ;
- les indécis : majoritairement des élus locaux et des représentants du monde agricole qui y seraient facilement opposés mais sentent bien qu'il y a une demande des agriculteurs et de l'exécutif, qu'il y

³⁵ Imposition forfaitaire des entreprises de réseau

a un risque que les projets se fassent quelles que soient leurs décisions (éventuellement avec l'appui de Loi d'accélération) et qui préfèrent maîtriser le développement de l'agriPV, ou à défaut capter une part de la rente, plutôt que de le subir. Et il y a aussi dans cette catégorie toutes les parties prenantes et riverains qui ne sont pas directement intéressés par les projets, mais qui en subiront les impacts et avec des bénéfices incertains.

Cette distribution explique en partie l'émergence d'un modèle d'agrivoltaïque « maximaliste », c'est à dire promettant un statut quo voire une amélioration de la production agricole, auquel se rajoutera le gain économique de la production d'énergie. Autrement dit, l'agrivoltaïsme vu comme une opportunité sans réelle contrepartie.

A RETENIR

On ne peut comprendre l'agrivoltaïsme et prendre position à son égard qu'en analysant le jeu d'acteurs et l'intérêt réel de chacun, rarement mis en avant dans la littérature.

À l'échelle individuelle des projets, on constate l'asymétrie globale du rapport de force entre acteurs de l'énergie et agriculteurs au profit des premiers, dès lors notamment qu'ils ont l'initiative des projets.

À l'échelle des territoires, on constate pour l'heure l'intérêt des porteurs de projet à concerter le plus tôt possible avec les collectivités, les services de l'Etat afin de faciliter leur acceptation, sans que ces conditions soient garanties ni ne puissent se maintenir à l'identique en cas de massification de développement permis par une probable évolution des textes et des politiques publiques.

À l'échelle nationale, l'enjeu est actuellement à la mobilisation des parties prenantes autour de l'écriture des textes. A ce stade, il n'y a pas de garantie que la réalité des enjeux que nous nous efforçons de mettre en évidence dans le présent avis soit mise en avant. Il n'est pas non plus certain que la planification territoriale soit vue comme un levier d'acceptabilité, de mise en cohérence et de conciliation des différents enjeux.

Finalement, le jeu d'acteurs peut se décliner entre partisans, opposants et indécis, avec une répartition qui risque de mécaniquement pousser à généraliser un modèle agrivoltaïque sans s'être préalablement accordé sur les enjeux de partage de la valeur, de préservation ou de transformation.

2.4 Les conclusions du CSP

2.4.1 Sur l'agrivoltaïsme en général

Le sujet, relativement nouveau, fait l'objet de différentes initiatives, réflexions et tentatives d'influence dans un temps court et il est pratiquement certain que l'activité agrivoltaïque va se développer rapidement en France et ailleurs dans les années à venir, sans que l'on dispose préalablement de toute la connaissance qui serait souhaitable pour encadrer la pratique et faire des choix éclairés.

Sur la priorité accordée à l'agrivoltaïsme sur le photovoltaïsme au sol « classique »

Sur la base des éléments précédemment exposés, il est clair que l'émergence du concept même d'agrivoltaïsme tient aux difficultés et questions soulevées de l'impact d'un développement important du photovoltaïque au sol impliquant de prélever dans les espaces agricoles.

Vue par ses promoteurs comme une solution de conciliation (faire du « et » et non du « ou »), on voit que l'agrivoltaïsme s'inscrit dans une question plus large concernant la manière d'atteindre, si possible rapidement, des capacités de production d'ENR, sans s'attirer les oppositions majeures que cristallise aujourd'hui notamment la filière éolienne.

Dans un contexte où la répartition du mix énergétique territorial en ENR n'est pas clairement posée à l'échelle nationale et où l'Etat se montre réticent à mettre en place les dispositions conduisant à massivement et quasi-systématiquement équiper les espaces artificialisés, préférant pour des raisons à la fois politiques et économiques la solution du PV au sol, on comprend que le débat, illustré par la position récente du Syndicat national des Jeunes agriculteurs, cristallise finalement autour de 2 questions :

- Pourquoi devrait-on développer en urgence l'agrivoltaïsme alors même que les capacités photovoltaïques des surfaces artificialisées ne sont pas mobilisées réellement en priorité ?
- Qu'apporte réellement la qualification d'agrivoltaïsme, et à qui, par rapport à la situation préexistante ?

L'agrivoltaïsme tel qu'il est en passe d'être défini aujourd'hui promet que rien ne changera pour le modèle agricole, voire que la situation s'améliorera, malgré le bouleversement majeur en cours lié au développement indispensable et dynamique des ENR.

Est-il raisonnable d'imaginer que le résultat sera à la hauteur des promesses ? Ne risque-t-on pas de rejouer la déception générée par les premiers projets d'éoliennes terrestres, dont les impacts réels ont été largement minorés dans un premier temps et qui conduisent, en ce moment même, à des initiatives législatives de parlementaires comme celle du Sénateur Cardon pour « favoriser l'éolien terrestre dans le respect des territoires et des habitants »³⁶ et dès lors, pour tenter de corriger a posteriori des problématiques qui auraient pu, voire dû être anticipées pour une large part ? Une acceptation pourra probablement être obtenue dans un premier temps sur la base des promesses actuelles car les impacts et les risques de tous types, encore incertains, ne sont dès lors pas pris en compte. Il est acquis que l'innovation agrivoltaïque permettra dans certains cas de réels co-bénéfices, mais pourra-t-on en faire une règle majoritaire ?

L'une des premières priorités serait à cet égard d'explicitier le fait que ces projets, a fortiori s'ils se généralisent, auront probablement des effets négatifs qui aujourd'hui ne sont pas précisément déterminés et qu'il conviendra dès lors de suivre : sur la biodiversité, sur la qualité des sols, sur les paysages, sur l'équité entre exploitants, sur les risques de soutien à des modèles agricoles dégradant l'environnement, sur les risques d'accaparement du foncier, etc.

Sur les conséquences de la définition de l'agrivoltaïsme

A l'instar de l'état de l'art qui précède, le CSP est convaincu de l'enjeu de la définition de l'agrivoltaïsme, a fortiori si elle doit être prochainement inscrite dans la Loi, ainsi que du caractère essentiel de la distinction à faire entre des projets « réellement » agrivoltaïques et d'autres projets pouvant en avoir uniquement les apparences ou certaines caractéristiques.

Malgré la précision de définitions comme celle proposée par l'étude de l'ADEME et quand bien même elles seraient prochainement fixées dans la Loi, celles-ci laisseront toujours des marges d'appréciation, de même qu'il existera toujours des parties prenantes recherchant à tirer parti du cadre voire à contourner certaines règles.

³⁶ Proposition de projet de loi déposée en septembre 2022, voir : <https://www.senat.fr/leg/pp121-890.html>

Cela signifie que quelle que soit l'évolution des textes à cet égard, une définition législative ne règlera pas tout et n'empêche pas :

- La nécessité de maintenir une instruction qualitative et attentive des projets,
- L'intérêt de définir, pour des situations spécifiques comme le territoire du projet de PNR de Gâtine Poitevine, des critères d'exigence, ainsi qu'une doctrine partagée à l'échelle du territoire.

Des distinctions et difficultés d'appréciation pourront aussi apparaître selon que l'installation photovoltaïque s'ajoute à une activité agricole préexistante, notamment traditionnelle, ou que le projet agrivoltaïque soit déployé en s'appuyant sur un changement d'exploitation voire de modèle agricole.

S'agissant de la définition législative de l'agrivoltaïsme et des doctrines d'instruction des projets, un flou persiste également à ce stade sur le périmètre surfacique pris en considération, notamment dans le cas de l'élevage à l'herbe :

- jusqu'à quel point les activités agricoles et photovoltaïques doivent-elles être finement imbriquées sur le terrain pour qu'on ait bien une influence de l'une sur l'autre et pas une simple co-existence des deux activités ? La question dépend très certainement du type d'activité agricole.
- A quelle échelle doit-on évaluer le bénéfice agricole de l'activité photovoltaïque ? A l'échelle de la parcelle (augmentation de la production d'herbe par exemple) ? A l'échelle du système fourrager (décalage de la pousse de l'herbe et complémentarité avec les autres ressources de l'exploitation) ? A l'échelle du système d'exploitation (complément de revenu agricole, apport de régularité dans ce revenu) ?
- l'implantation de panneaux photovoltaïques sur une partie seulement d'une parcelle ou d'un îlot implique-t-elle la qualification d'agrivoltaïque pour l'ensemble de cette parcelle ou de cet îlot, voire de l'exploitation ?
- L'ensemble de l'exploitation est-elle qualifiée d'agrivoltaïque indépendamment de la quantité et de la répartition des installations photovoltaïques ? Quels sont les critères permettant de considérer des parcelles exploitées : les parcelles comptabilisées dans la SAU, les parcelles bénéficiant d'une autorisation d'exploiter ? Les parcelles effectivement valorisées ?

Un point semble en revanche faire consensus et devrait pouvoir trouver une solution dans les prochaines évolutions législatives : l'adaptation des réglementations françaises de mise en œuvre de la PAC pour garantir l'éligibilité des parcelles agrivoltaïques aux aides européennes.

Sur la question des bénéfices pour l'activité agricole de l'implantation photovoltaïque associée

Le CSP prend à la fois acte du niveau de connaissance limité existant à date et de l'importance d'une conception attentive du projet, particulièrement de l'adaptation de l'installation des équipements photovoltaïques aux contraintes agricoles, notamment de l'élevage.

S'il semble avéré, dans le cas de l'élevage, que les panneaux solaires permettent d'améliorer la productivité des prairies, notamment dans les contextes séchants, l'analyse à l'échelle du système mérite d'être bien approfondie. Par exemple les parcelles mises en agrivoltaïsme seront uniquement pâturées. Elles ne pourront plus être fauchées ni entrer dans une rotation, ce qui peut bouleverser les équilibres du système fourrager. A l'échelle de l'exploitation, la part de la surface convertie à l'agrivoltaïsme devra être judicieusement évaluée, au cas par cas.

Le tarif, et surtout la surface implantée (superficie totale comme proportion de surface des parcelles consacrée à la production électrique), sont certainement des éléments clé dans les projets. Ils doivent être suffisants pour assurer un complément de revenu, et suffisamment faible pour qu'une activité

agricole significative demeure nécessaire, et pour ne pas bouleverser les grands équilibres du système fourrager. L'ordre de grandeur du montant de l'ICHN, perçue jusque récemment par les éleveurs de Gâtine, pourrait être un bon point de comparaison.

Sur le long terme, des garde-fous devront être imaginés pour assurer le maintien d'une activité agricole principale, même si sur des pas de temps de plusieurs décennies, seule une clarification des statuts foncier et contractuel de l'exploitation permettront d'y répondre.

Sur la question des impacts environnementaux et paysagers

Le CSP rappelle que quelle que soit leur finalité, fût-elle positive à l'égard du changement climatique, les installations de production d'énergies renouvelables destinées à alimenter le réseau électrique restent pour l'essentiel des équipements industriels. Parmi elles, les installations agrivoltaïques, comme les installations éoliennes et la plupart des installations photovoltaïques au sol, sont implantées par nature sur des espaces agricoles et naturels jusqu'alors vierges de tels équipements.

Quelle que soit la classification qui sera retenue *in fine* en matière de droit de l'urbanisme, ces installations participent donc, de manière physique et concrète, d'une forme d'artificialisation des espaces agricoles ou naturels, qu'il s'agisse des équipements de production (panneaux, transformateurs...) comme du réseau de distribution, lui-même appelé à se renforcer significativement. La question de la réversibilité réelle (technique, économique, procédurale...) joue un rôle essentiel dans cette appréciation, en sachant qu'une installation théoriquement réversible mais restant en place produit des effets continus sur l'environnement autant qu'une installation qui ne serait pas réversible en théorie.

Sur le plan écologique et plus généralement environnemental (ressource en eau, santé, risques, paysages...), l'impact des projets agrivoltaïques sera la résultante des impacts combinés (positifs ou négatifs) de l'activité agricole, notamment d'élevage, et de l'activité photovoltaïque. A l'instar de nombreux projets, l'importance des effets négatifs dépendra pour beaucoup de la qualité de la conception du projet et de son insertion dans le site concerné.

On peut par exemple penser au fait que la hauteur des panneaux agrivoltaïques en élevage sera probablement plus grande que pour des centrales classiques au sol, conduisant à une plus grande covisibilité de l'installation, même en contexte bocager.

On peut également penser aux impacts sur les continuités écologiques (les clôtures de sécurité pouvant être imperméable à la circulation de nombreuses espèces faunistiques, contrairement aux clôtures traditionnelles...). Dans le cas de terres d'élevage comme en Gâtine, les parcelles choisies, du point de vue des agriculteurs, seront probablement parmi les plus sèches ; ce sont souvent des prairies avec de forts enjeux en termes de biodiversité, et aussi les milieux les plus fragiles.

La question des pratiques d'entretien, notamment la gestion des ligneux sur les clôtures et sous les panneaux solaires, jamais évoquée dans la littérature, doit aussi être interrogée. Relève-t-elle de la responsabilité de l'éleveur ? L'utilisation d'herbicide est-elle possible ?

Au-delà des difficultés pressenties, il est aussi permis d'imaginer que les sites d'implantation soient choisis prioritairement en fonction des enjeux environnementaux, et que des opérations agrivoltaïques bien étudiées soient l'occasion de restaurer des prairies très dégradées, et que ces projets soient l'occasion de mettre en place des plans de gestion éco-pastorale ambitieux.

L'émergence de la nouvelle catégorie des projets agrivoltaïques, a fortiori parce qu'elle repose sur un nouveau modèle économique globale, est une occasion de s'interroger sérieusement sur l'opportunité qu'elle représente de générer des bénéfices complémentaires pour l'environnement et pour le territoire, dépassant ainsi les seuls intérêts du trio agriculteur – énergétique – propriétaire.

Ainsi, des mesures forfaitaires en matière d'amélioration de la biodiversité (comme la restauration de haies, de mares, de zones humides, de prairies éco-pâturées...) voire dans certaines situations spécifiques, la conversion en agriculture biologique ou autre amélioration environnementale globale de l'exploitation mériteraient d'être associées au projet agrivoltaïque, de façon à diversifier et massifier les bénéfices attendus de tels projet, pour l'ensemble des composantes du territoire.

Enfin, la phase de travaux, pratiquement jamais abordée dans la littérature et souvent mal traitée dans les études d'impact environnementales, est certainement un point d'attention critique concernant le risque de dégradation des milieux. Les nuisances pour l'ensemble du territoire, liées à la mise en place ou au renforcement de réseau le long des voies de circulation, doivent aussi être abordées. La façon dont les travaux doivent se dérouler est donc un élément majeur à intégrer dans l'analyse.

Sur le plan environnemental comme paysager, le CSP souligne également l'enjeu d'examiner à la fois chaque projet et l'effet combiné des projets à l'échelle territoriale, en rappelant que le cadre juridique obligatoire est actuellement limitatif, puisque d'une part, seuls les projets soumis à étude d'impact doivent faire obligatoirement l'objet d'une analyse d'effets cumulés, et que d'autre part, les autres projets à prendre en considération font l'objet, le cas échéant, d'une liste limitative établie sous la responsabilité de l'administration. Dans l'hypothèse d'un développement simultané de nombreux projets, dont des petits projets, en Gâtine, cette prise en compte individuelle sera insuffisante et rappelle, s'il en est besoin, la nécessité qu'au niveau de la planification territoriale, une analyse assortie de règles de cadrage soit très probablement conduite.

En évolution rapide, les technologies agrivoltaïques doivent également faire l'objet d'un suivi attentif, à l'image des implantations panneaux verticaux sous forme de « clôtures ou haies photovoltaïques » ou toute autre innovation susceptible de modifier rapidement l'approche technique comme les logiques de marché.

Sur ces différents aspects, on voit donc que la qualité de la conception des projets et des dossiers, en y incluant le temps incompressible nécessaire à leur développement, à la conduite d'études techniques et environnementales valables, ainsi qu'à l'implication des agriculteurs et acteurs locaux, s'avère déterminante.

Sur les questions de répartition de la valeur et de la maîtrise du foncier

Le CSP note que le modèle économique de l'agrivoltaïsme conjugue, par nature, celui d'une installation d'énergie renouvelable et celui d'une exploitation agricole. Dès lors, au cœur de ce modèle se trouvent trois questions majeures :

- Comment la valeur économique nouvelle générée par la composante photovoltaïque est-elle répartie entre l'énergéticien exploitant, l'agriculteur, les collectivités publiques, d'éventuelles contributions environnementales additionnelles et, le cas échéant, le propriétaire des terrains s'il n'est pas l'agriculteur ?
- En fonction de la structure foncière de l'exploitation et de la répartition qui précède, quelles peuvent être les conséquences à plus ou moins long terme du développement de l'agrivoltaïsme sur les loyers, sur la relation entre propriétaires et exploitants, plus largement sur la structure foncière et l'évolution du pouvoir de décision à l'échelle de l'exploitation comme du territoire ?
- En l'état du droit, peut-on écarter le risque permis par l'emphytéose d'une substitution effective du propriétaire par l'énergéticien dans la maîtrise foncière et la remise en cause de la protection de l'exploitant par le droit du fermage ?

A la lecture du guide de l'ADEME, pourtant très documenté, il est étonnant de constater que les impacts sur le marché locatif ou foncier, de même que la place donnée à l'exploitant agricole dans l'orientation du projet ne sont peu évoqués et ne figurent pas dans la matrice bénéfices risques.

De même, il est inquiétant de constater que la proposition de projet de Loi présentée au Sénat engage le développement de l'agrivoltaïsme sans mettre à jour en conséquence le droit rural afin de sécuriser l'exploitant agricole jusque-là titulaire d'un bail et sécuriser l'énergéticien dans son investissement. C'est pourtant une demande très claire des représentants de la profession agricole au niveau national (voir annexe 2).

D'après l'enquête réalisée durant l'été 2022 pour le compte de la DREAL Nouvelle-Aquitaine par Camille Girard, la totalité des projets analysés en région concernant des exploitants agricoles non propriétaires conduit ces derniers à perdre le bénéfice du fermage et à contractualiser directement le droit d'usage auprès de l'énergéticien, devenu emphytéote.

Plusieurs conséquences importantes à long terme sont à craindre de ces situations, quand bien même elles ont été négociées et acceptées en amont, au moment du partage de la « rente » photovoltaïque :

- Aucune garantie sérieuse ne semble pouvoir être apportée dans le cas de transmissions d'exploitations, à savoir que si l'exploitation agricole bénéficie d'une sécurisation partielle de son revenu, rien n'oblige en revanche l'énergéticien à reconduire les conditions initialement négociées avec un repreneur de l'exploitation agricole. Le rapport de force est ici clairement en faveur de l'exploitant énergétique, titulaire des droits réels par l'emphytéose ;
- Aucune certitude n'existe à ce jour sur le fait que dans la longue durée de l'emphytéose, il n'y ait pas cession du foncier par le propriétaire et possibilité pour l'emphytéote d'acquérir, directement ou indirectement, la maîtrise définitive du foncier, par différents mécanismes d'investissement.

Sur le temps long, dans la perspective du renouvellement générationnel attendu dans la décennie à venir et outre le risque de renchérissement des terres agricoles, on peut plus généralement s'interroger sur l'entrée, directe ou indirecte, sur le marché foncier agricole, d'acteurs investisseurs et d'autres acteurs de poids extérieurs au monde rural, à travers la généralisation de projets agrivoltaïques dont ils se trouveraient partenaires de premier plan.

Cette question est d'autant plus sensible dans la perspective d'un développement à venir des paiements pour services écosystémiques, incluant notamment la séquestration de carbone ou encore la préservation de la biodiversité. Comme le craint la profession agricole dans son ensemble, de telles évolutions pourraient se traduire dans les territoires ruraux par un glissement du pouvoir de décision, des acteurs traditionnels et locaux vers des acteurs extérieurs puissants.

Face à de tels risques, la question des projets collectifs d'agriculteurs et de la manière d'associer plus généralement au capital des projets des investisseurs locaux (agriculteurs, citoyens, entreprises, collectivités, foncières solidaires...) représente une solution certaine.

Sur les impacts territoriaux et la planification du développement de l'agrivoltaïsme

Pour mener ce développement simultané et rapide de projets contributeurs à la nouvelle donne énergétique, il est indispensable de disposer d'une planification spatio-temporelle territoriale permettant à la fois de faire rationnellement les meilleurs choix et de s'en justifier, de limiter les impacts négatifs et d'assurer une bonne répartition des installations, notamment entre les espaces artificialisés et les espaces agricoles et naturels. En effet, en l'état du marché, il est moins coûteux pour les opérateurs, et donc plus rentable, d'installer des parcs sur des zones naturelles ou agricoles. Sans encadrement, ce sont ces dernières qui seront les premières et les plus concernées, avec les conséquences négatives prévisibles qu'il serait justement souhaitable d'éviter.

L'autre question est celle de la taille des parcs et de leur densité. Vaut-il mieux une centaine de « méga parcs » ou une myriade de petites installations (enjeu à rattacher au coût du raccordement au réseau électrique) ? Vaut-il mieux de l'agrivoltaïsme peu dense ou bien un parc dense sur une fraction plus

petite de l'exploitation ? Comment équilibrer ces possibilités en fonction des territoires, et comment arbitrer entre les propriétaires fonciers s'il y a plus de projets proposés que de quantité planifiée ?

Ainsi le développement de l'agrivoltaïsme ne peut faire l'économie d'une réflexion globale, a minima à l'échelle territoriale, elle-même emboîtée dans une planification stratégique nationale actuellement absente, permettant d'établir les critères permettant le développement de ces projets en regard des autres surfaces pouvant accueillir du photovoltaïque (et garantissant un moindre impact agricole ou environnemental), ainsi qu'entre demandeurs de parc agrivoltaïque. C'est un aspect préalable à l'acceptation de la démarche et des projets.

Comme le souligne l'avis du CESE de mars 2022 portant sur l'acceptabilité des projets d'énergies renouvelables³⁷, une concertation territoriale amont de cette planification, par exemple autour du PCAET devrait également permettre d'améliorer le processus d'acceptabilité en inscrivant les projets dans une démarche d'intérêt général, dans laquelle les métropoles bénéficiant du surplus d'équipements des zones peu denses pourraient s'engager, par exemple, sur des contrats de réciprocité (autour par exemple du financement de la rénovation des logements, des mobilités, des services à la personne, de la santé, de l'éducation...). Au-delà même de l'intervention de la puissance publique en matière de planification, la maîtrise foncière des terrains d'assiette en mobilisant la puissance publique voire l'épargne, permettrait réellement de considérer que le déploiement est une politique d'intérêt général dont la maîtrise n'est pas exclusivement confiée à des consortiums industrialo-financiers et autres acteurs privés n'ayant pas mission de service public.

La recherche du moindre impact environnemental pourrait se faire via une cartographie croisant le productible, les contraintes réglementaires et les enjeux environnementaux, afin de dérisquer le plus en amont possible les zones possibles d'implantation des projets. Pour ce qui est des enjeux agricoles, une réflexion pourrait être menée pour décider s'il serait pertinent de privilégier un type d'exploitation agricole plutôt qu'une autre et réfléchir aux contreparties internes au secteur agricole pour équilibrer l'impossibilité éventuelle de pouvoir répondre positivement à tous les projets déposés.

Sur le jeu d'acteurs et l'intérêt de chacun

La question des jeux d'acteurs et des intérêts de chacun, explicités ou non, est au cœur du sujet.

Si, à ce jour, il semble que la qualité des premiers dossiers s'améliore et qu'un nombre significatif de développeurs misent sur une stratégie de différenciation d'avec des pratiques critiquables autour de projets agricoles alibis, on ne peut à ce stade présupposer l'impact de l'évolution des textes et l'effet d'un développement pouvant être rapide et massif.

A ce stade et compte tenu de ce qui précède, le CSP parie sur le fait que l'agrivoltaïsme ne pourra se développer valablement et contribuer efficacement à la réponse aux enjeux énergétiques qu'à partir du moment où il offrira une réponse équilibrée, bénéfique et sans ambiguïté à l'égard de tous les types d'intérêts présents sur les territoires : agriculteurs, populations riveraines, collectivités locales, environnement et paysage...

Ceci passera par 3 leviers :

- l'encadrement par les règles, planifications et référentiels nationaux et territoriaux ;
- la qualité de conception des projets et d'association des parties prenantes, en acceptant le temps incompressible et les moyens que cela implique ;
- la répartition de l'usage de la « rente photovoltaïque » à travers un cadre contractuel ad hoc, qui doit aller au-delà d'une négociation discrète entre développeur, agriculteur et propriétaire.

³⁷ https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

A RETENIR

A partir de l'ensemble des éléments précités, le CSP formule les huit conclusions suivantes :

9. Une définition législative de l'agrivoltaïsme, aussi pertinente soit-elle, offrira un cadre mais n'exonérera pas de la mise en place de doctrines territoriales pouvant être plus exigeantes et d'un travail d'appréciation au cas par cas lors de l'élaboration et de l'instruction des dossiers.
10. Du point de vue technico-économique, l'agrivoltaïsme peut présenter des intérêts réels, notamment en élevage à l'herbe, à des conditions précises et dépendantes du contexte de chaque exploitation, pour effectivement garantir sur le long terme la pérennité et la primauté à l'activité agricole et la contribution de l'installation énergétique.
11. En matière d'impacts environnementaux et indépendamment de la considération en droit de l'urbanisme, l'agrivoltaïsme participe d'une forme d'artificialisation plus ou moins réversible des terres, soulevant à la fois des questions d'impacts déjà connues pour des activités agricoles et photovoltaïques, et probablement des questions nouvelles, que seules une conception ainsi que des études environnementales de qualité permettront de mieux connaître et gérer à partir des premiers retours d'expérience.
12. La nécessité mise en avant de développer dès à présent des capacités photovoltaïques sur les espaces agricoles et naturels constitue une régression par rapport à la doctrine en cours jusqu'à aujourd'hui de privilégier les espaces artificialisés ou dégradés. Elle ne s'appuie pas sur la démonstration du fait que les capacités sur des espaces artificialisées ne suffiraient pas ou seraient valablement impossibles à atteindre.
13. D'un point de vue global de contribution au mix énergétique, il n'est pas démontré que l'agrivoltaïsme présente en toutes circonstances un bénéfice supérieur à l'implantation ciblée de capacités équivalentes au sol, sans activité agricole.
14. La conséquence la plus importante de l'émergence de l'agrivoltaïsme, pourtant largement ignorée dans la littérature et les débats actuels, nous semble être l'impact sur la situation foncière et contractuelle de l'exploitant agricole. En dehors des cas où il est en pleine propriété et grâce au recours à l'emphytéose par les développeurs, ces derniers se substitueront aux propriétaires dans la relation contractuelle. À la faveur d'une répartition plus ou moins équitable de la rente photovoltaïque, le pouvoir en matière foncière et de détermination des conditions d'exploitation change de main et ceci pour des durées qui peuvent faire craindre à terme un transfert direct ou indirect de la maîtrise foncière au bénéfice de nouveaux acteurs capitalistiques, sans que cette dimension ait été réellement anticipée, débattue ni souhaitée.
15. Quelles que soient les évolutions législatives, la planification et la territorialisation des implantations agrivoltaïques, l'engagement de démarches concertées entre acteurs à des échelles géographiques locales pertinentes est essentielle à plusieurs titres : pour la réussite de la filière, pour permettre une juste répartition de la valeur, y compris au bénéfice d'actions environnementales territoriales (restauration de la biodiversité, de la ressource en eau, des paysages...) et pour garantir l'acceptabilité sociale de la solution agrivoltaïque dans son ensemble, contrairement aux difficultés déjà rencontrées par d'autres ENR comme l'éolien.
16. Chacun des types d'acteurs concernés doit aujourd'hui prendre la pleine mesure de ces éléments et ne pas sacrifier une réelle transition énergétique à long terme au profit d'une vision simplificatrice ou d'intérêts à court terme, y compris en jouant sur l'urgence.

2.4.2 Sur les enjeux spécifiquement identifiés pour le Pays de Gâtine

En Gâtine, les enjeux précédemment cités sont à décliner compte tenu des caractéristiques suivantes :

- La problématique majeure du territoire concerne les perspectives de l'agrivoltaïsme appliquées à l'élevage bovin et ovin en prairies permanentes, avec l'enjeu déjà évoqué de sécurisation du revenu pour des exploitations connaissant une certaine fragilité.
- Pour autant, l'agrivoltaïsme pourra aussi concerner d'autres types d'exploitation, notamment le maraîchage, l'arboriculture, l'aviiculture et les grandes cultures aux marges du territoire.
- La relative fragilité économique des exploitations d'élevage de Gâtine n'étant pas ignorée des opérateurs énergéticiens, la situation pourrait éventuellement conduire à court terme à un démarchage particulièrement actif au sein du territoire, d'autant plus dans la perspective du fort renouvellement générationnel à venir.
- La Gâtine est particulièrement vulnérable aux conséquences du changement climatique, s'agissant notamment des risques sécheresse et de la gestion de la ressource en eau. Les projets agrivoltaïques à venir vont donc devoir traiter, du point de vue technique, ces enjeux, indépendamment de la question du complément de revenu agricole.;
- La question du bocage et de la biodiversité associée, doit être regardée particulièrement sur les différents plans en cas de développement de l'agrivoltaïsme en élevage : comment les potentialités de production électrique seront-elles conditionnées par l'existence et la préservation de la maille bocagère, des zones humides, des mares ? qu'en déduire en matière de conception et d'intégration des projets ? L'attention doit être ici portée sur le fait que l'agrivoltaïsme soit un facteur de pérennisation et non de fragilisation de la maille bocagère traditionnelle.
- En termes paysagers, la question de la visibilité des sites choisis, de leur proximité avec des éléments patrimoniaux et de leur intégration parmi les éléments du paysage, devra être un point de vigilance. Il convient toutefois d'avoir conscience que si le nombre de projets agrivoltaïques sur le territoire est important, ceux-ci vont de facto devenir des éléments marquants constitutifs des paysages de Gâtine. Le paysage bocager de la Gâtine pourrait également s'avérer très sensible au développement d'innovation telles que les clôtures ou haies photovoltaïques utilisant une implantation verticale des panneaux ;
- La richesse patrimoniale de la Gâtine, à l'origine de la démarche de création du PNR, corrélée à la situation des exploitations agricoles et aux engagements du territoire en matière de production d'ENR confirment la nécessité d'une approche cohérente, qualitative et anticipée du développement de l'agrivoltaïsme.
- En particulier, la question précédemment soulevée des contributions directes des projets agrivoltaïques au bénéfice d'actions environnementales territoriales (restauration de haies, mares, zones humides, préservation de la ressource en eau, conversion de système vers des pratiques agro-environnementales recherchées par ailleurs sur le territoire) mérite d'être posée d'entrée de jeu avec l'ensemble des parties prenantes.
- Le « moratoire » aujourd'hui en vigueur sur l'implantation de parcs photovoltaïques au sol, via les dispositions du SCoT, pourrait être réinterrogé à l'avenir selon l'importance du développement attendu de l'agrivoltaïsme et les évolutions législatives et réglementaires pressenties au niveau national pour accélérer les installations de capacités de production d'ENR.

A RETENIR

Le CSP considère que le territoire de la Gâtine recèle à la fois des spécificités, des sensibilités et des potentialités qui nécessitent de décliner spécifiquement à l'échelle de ce territoire une politique concertée en matière d'agrivoltaïsme, en ciblant notamment le cas de l'élevage des bovins / ovins à l'herbe.

3 Les recommandations du CSP sur l'agrivoltaïsme

Les recommandations suivantes découlent des 8 conclusions que formule le CSP sur l'agrivoltaïsme (Chapitre 2.4.1, p 33) et les spécificités qu'il identifie pour le territoire (chapitre 2.4.2.).

3.1 Recommandations pour le territoire du Pays de Gâtine

3.1.1 Adopter une posture constructive, veiller et anticiper

Les enjeux qui précèdent démontrent l'importance de la question posée par les élus du Pays de Gâtine au CSP, tant le développement de l'agrivoltaïsme, selon le chemin qu'il prendra, est susceptible d'influencer, sur divers plans, l'avenir de ce territoire.

Sur la base de l'analyse qui précède, **le CSP recommande que la question de l'agrivoltaïsme fasse l'objet en pays de Gâtine d'une approche objective, constructive et exigeante, sans reposer uniquement sur des points de vue extérieurs (recommandation n°1).**

Il considère que l'expérience acquise, notamment par les élus, sur la problématique de l'éolien, l'évolution rapide du contexte politique et réglementaire en faveur du développement des ENR dont l'agrivoltaïsme, le développement du marché et le contexte de difficile acceptabilité sociale des projets d'ENR dans de nombreux territoires ruraux, invitent à ne pas s'opposer par principe au développement de l'agrivoltaïsme ni inversement à le promouvoir sans condition.

Dans ce cadre, le CSP recommande de partager largement au sein du territoire, en premier lieu à destination de la population agricole et des élus, la connaissance sur l'agrivoltaïsme et les enjeux identifiés (recommandation n°2). Le présent avis peut constituer à cet égard un document de référence.

Par ailleurs et compte tenu du développement attendu et des évolutions en cours au niveau national, **le CSP recommande de conserver la capacité d'anticipation du territoire initiée par la présente saisine, de poursuivre une veille active sur ces évolutions, de suivre attentivement le développement des premiers projets agrivoltaïques sur le territoire comme d'autres expériences hors territoire et d'en tirer les enseignements, afin d'enrichir et d'actualiser en continu la doctrine territoriale (recommandation n°3).** Ce suivi pourrait prendre la forme d'un « observatoire ». Le CSP se propose à ce titre de continuer à accompagner, au-delà du présent avis, les élus et techniciens du Pays de Gâtine.

3.1.2 Resituer l'agrivoltaïsme au sein du futur mix d'énergies renouvelables et décarbonées

Le territoire de Gâtine est attendu pour apporter une contribution significative dans la production d'énergies renouvelables, notamment à l'échelle régionale. **Dans ce cadre, le CSP recommande de rappeler systématiquement et en premier lieu que l'agrivoltaïsme est à envisager comme une contribution, parmi d'autres, au sein du futur mix énergétique du territoire (recommandation n°4), celui-ci restant à préciser, notamment la part attendue de l'agrivoltaïsme.** D'autres ressources locales, comme la biomasse issue des haies devront parallèlement être mieux mobilisées sur le territoire, en intégrant comme pour l'agrivoltaïsme une réflexion sur les conditions d'une gestion durable et d'une réelle intégration territoriale.

Concernant le photovoltaïque en général et compte tenu des évolutions rapides opérées au niveau national conduisant à juger incontournable le développement du photovoltaïque au sol, le CSP continue à rappeler, à l'instar du SCoT en vigueur, que la priorité doit aller à l'équipement des surfaces déjà artificialisées. **Il recommande à cet égard d'engager ou poursuivre les démarches d'animation locale facilitant les projets individuels ou collectifs, d'installation sur des espaces déjà bâtis, qu'il s'agisse de projets de professionnels, notamment agriculteurs, ou de particuliers (recommandation n°5).**

Concernant les installations photovoltaïques au sol, **le CSP recommande de considérer la voie d'un agrivoltaïsme « strict », à bénéfices démontrés pour l'agriculture (bénéfices sur les plans techniques et économiques) et pour le territoire (bénéfices environnementaux et économiques) comme une des pistes d'intérêt en Gâtine (recommandation n°6)**. Elle méritera cependant d'être régulièrement comparée à l'alternative qui consisterait à accueillir les mêmes puissances par des installations photovoltaïques au sol « concentrées » sur certains espaces dédiés, en considérant que le rapport coût/bénéfice de l'agrivoltaïsme ne lui est pas favorable dans l'absolu ni par principe.

Enfin, **le CSP recommande de rappeler systématiquement que la contribution du territoire à la production nationale d'ENR, qu'elle soit ou non considérée comme servant la consommation locale, n'a de sens qu'associée aux efforts à conduire prioritairement en matière de sobriété et d'efficacité (recommandation n°7)**.

3.1.3 Définir et revendiquer les critères d'un agrivoltaïsme servant les agriculteurs et le territoire par une doctrine spécifique au pays de Gâtine

L'approche spécifique de l'agrivoltaïsme en Gâtine va, comme ailleurs, dépendre de l'encadrement qui devrait être prochainement défini par la loi et des dispositions prises au niveau national ou régional.

La probable adoption d'une définition législative de l'agrivoltaïsme ne suffira et n'empêche pas que le territoire, à travers l'ensemble de ses acteurs, définisse en complément, les critères rendant l'agrivoltaïsme souhaitable et accepté. Ceci d'autant plus que l'échelle géographique du Pays semble bien adaptée à une approche territorialisée d'un tel sujet et que les projets de définition portés au niveau national pourraient permettre aisément de considérer que différents critères de bénéfice pour le système agricole et l'environnement doivent être cumulés là où ils sont aujourd'hui envisagés de manière alternative.

Par exemple, en reprenant la définition de l'ADEME présentée au chapitre 2.2, qui liste 4 types de services rendus à la production agricole par l'agrivoltaïsme (service d'adaptation au changement climatique, service d'accès à une protection contre les aléas, service d'amélioration du bien-être animal, service agronomique précis pour les besoins des cultures), rien n'empêcherait de considérer que plus d'un critère (et non un seul, comme le suggère l'ADEME), devraient être réunis pour correspondre à l'agrivoltaïsme souhaité en Gâtine.

Pour le territoire, l'aspect quantitatif n'est pas non plus dissociable de l'aspect qualitatif : il n'en sera pas de même si le développement de l'agrivoltaïsme offre ponctuellement une réelle perspective pour certaines exploitations ciblées, s'il fait l'objet d'un développement anarchique ou s'il se révèle comme un des modèles agricoles d'avenir pour le territoire, notamment en élevage.

La question des seuils réglementaires ou économiques (via les modalités de rachat de l'électricité produite) va également être déterminée à l'échelle nationale, de même que la question du statut juridique et contractuel de l'occupation agricole fera ou non l'objet d'une prise en charge nationale.

Par ailleurs, à l'échelle régionale, des dispositifs d'accompagnement (appels à projets, démarches d'animation...) seront éventuellement mis en place. Sur ce point, **le CSP recommande que le territoire soit actif et représenté dans des groupes de travail ou autres démarches de réflexion, d'animation ou d'accompagnement qui pourraient se mettre en place au niveau départemental et/ou régional (recommandation n°8)**.

Sur ces bases et à l'échelle de la Gâtine, **le CSP recommande avant tout d'engager rapidement une réflexion collective associant toutes les composantes impliquées (professionnels de l'agriculture, réseaux de distribution d'électricité, collectivités territoriales, services de l'Etat, associations environnementales,...) pour déterminer une doctrine partagée pour l'agrivoltaïsme en Gâtine : quels seraient les modèles agrivoltaïques et leur dimensionnement souhaitables et acceptables pour tous ? (Recommandation n°9)**.

Adossée à la diffusion préalable de l'information (Cf. recommandation n°2), cette démarche stratégique permettrait de rechercher de manière proactive les convergences et d'identifier le cas échéant les désaccords de fond pour mieux les traiter.

Pour l'engager, le CSP propose ici quelques pistes de réflexion ouverte, sans revenir sur les points d'attention qu'il a listés au chapitre 2 :

- Quelles sont les filières potentiellement concernées sur le territoire ? l'élevage mais aussi l'arboriculture, le maraîchage, l'aviculture voire les grandes cultures ? quels aspects doivent être traités de manière spécifique ?
- Distinguer la nature des projets en fonction de leur initiative (individuelle, collective, du fait de l'exploitant agricole...) : quels peuvent être notamment les intérêts des démarches collectives en termes d'intégration territoriale, de sécurisation et de partage de la valeur ?
- Y a-t-il un enjeu à l'égard de la taille des projets ? En puissance, en surface, en termes de répartition territoriale ?
- En l'état du droit, comment peut-on systématiquement conserver les garanties contractuelles du droit du fermage pour l'agriculteur ?
- Comment plus largement s'assurer de garanties à très long terme pour que le foncier reste globalement entre les mains d'acteurs du territoire et/ou porteur d'intérêt général ?
- Quels doivent être les bénéfices environnementaux et territoriaux additionnels souhaitables voire incontournables, à inclure dans la conception et l'équilibre économique global du projet (contribution forfaitaire à la restauration de la biodiversité, des paysages, de la ressource en eau...) ?
- Comment favoriser l'investissement direct des agriculteurs, des collectivités, des acteurs économiques (entreprises, régies territoriales...) et des citoyens du territoire dans les projets eux-mêmes et/ou dans le foncier d'accueil (participation au capital, création de SCIC, de foncières, de GFA... dédiés ?) ?
- Peut-on encourager l'implantation dans le territoire d'acteurs locaux de la filière et/ou l'implication d'acteurs locaux existants dans cette filière ?
- En termes de territorialisation, quels sont les espaces où l'agrivoltaïsme est accepté voire encouragé (et à quelles conditions) et ceux où il n'est pas jugé souhaitable voire à exclure ?

La confrontation aux premiers projets émergents sur le territoire permettra de nourrir la définition, puis l'évolution de cette doctrine.

3.1.4 Faire vivre cette doctrine dans les documents opposables comme dans les pratiques

Une telle démarche, compte tenu du sujet traité, ne peut évidemment aboutir à une approche figée dans le temps. Celle-ci devra vivre en continu et s'enrichir à la fois des échanges poursuivis entre acteurs, de l'évolution de la connaissance générale, du contexte réglementaire et économique, ainsi que des retours d'expérience.

Cette doctrine territoriale aura surtout vocation à servir : élaborée de manière partagée, elle pourra inspirer des éléments intégrés dans les différents documents de planification du territoire : SCoT, PLU, PCAET, mais aussi les AVAP, secteurs sauvegardés, arrêtés de protection de biotope, etc. et bien sûr la future Charte du Parc naturel régional.

Au-delà de ces seuls documents opposables, et quel que soit le nom qu'elle porte (doctrine, charte...) il est essentiel qu'elle ait valeur de référence pour tous les acteurs et à tous les niveaux : profession agricole, développeurs, élus, services de l'Etat,... et que l'ensemble des acteurs contribue à lui accorder la valeur nécessaire.

Le CSP recommande que cette doctrine, objet d'un important investissement des acteurs à court terme, continue de vivre ensuite et se diffuse partout où elle a vocation à servir (recommandation n°10).

3.2 Recommandations pour la démarche de Parc naturel régional

La présente saisine du CSP sur l'agrivoltaïsme intervient avant la création du Parc et en amont même du processus d'écriture du projet de Charte.

Certains parcs existants ont déjà pu prendre position sur le sujet, quoique de façon imprécise³⁸.

D'autres, comme le PNR des Grands Causses sur le cas de l'éolien, ont conduit des démarches de réflexion territoriale très poussées pour définir une politique énergétique propre au territoire du Parc, assortie d'une territorialisation et d'une critérisation assumées des projets, reprises dans la Charte.

Au regard de l'actualité, il est clair que l'élaboration d'une doctrine territoriale sur l'agrivoltaïsme ne pourra attendre l'établissement de la Charte et son opposabilité, au risque d'intervenir beaucoup trop tardivement par rapport au développement pressenti.

Le CSP recommande (Recommandation n° 11) que le Pays de Gâtine, porteur de la démarche de projet de PNR mais aussi compétent en matière de SCoT et coordonnateur du PCAET pour le compte des 3 EPCI membres :

- **d'une part, se positionne comme acteur de suivi du développement des ENR sur le territoire et acteur de dialogue et de médiation sur la question de l'agrivoltaïsme, entre les différentes parties prenantes du territoire ou vis-à-vis des acteurs extérieurs (échelons départementaux, régionaux et nationaux, représentants des filières...) ;**
- **d'autre part, se saisisse de la recommandation n°9 précédente de porter à l'échelle du Pays, avec l'ensemble des acteurs, l'établissement à court terme d'une doctrine sur l'agrivoltaïsme anticipant la mise en place de la Charte en considération des outils déjà à sa disposition, comme le SCoT en vigueur qui permet pour l'heure une forme de « moratoire » (à supposer que ses dispositions aient été transposées dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux).**

Pour y parvenir, le CSP suggère que le pays de Gâtine mobilise les 2 dimensions constitutives d'une démarche de Parc naturel régional, à savoir :

- un territoire d'exception : par son identité singulière et la valeur de son patrimoine à préserver ;
- un territoire de projet : capable de prendre en main son propre avenir et de renforcer sa cohérence et sa valeur par la prise d'initiative au service du territoire et de ses habitants.

S'agissant d'un territoire d'exception, le CSP recommande (Recommandation n° 12) au Pays de Gâtine que la doctrine à élaborer assume de porter des exigences spécifiques à l'égard de l'agrivoltaïsme et préfigure la mise en place de la Charte (exigences à l'égard des projets, territorialisation, conditions de réussite).

S'agissant d'un territoire de projet, le CSP recommande (Recommandation n° 13) au Pays de Gâtine de constituer par principe le territoire du futur parc en territoire pilote et expérimentateur, selon des modalités restant à définir dans le cadre d'un consensus impliquant les différents échelons politiques (PETR, EPCI et communes). Des acteurs tiers pourraient être dans ce cadre des partenaires ou supports opérationnels de cette initiative (associations territoriales, ...). La création d'une association spécifique au territoire pourrait aussi être, si besoin, une piste à étudier.

Le CSP est certain que différentes ressources (financement, ingénierie, partenariat...) pourraient être mobilisées dans ce cadre, sans sur-mobiliser les ressources actuelles du Pays, déjà engagées sur d'autres aspects du projet.

A titre indicatif, le CSP liste dans l'encart suivant des pistes pouvant être rapidement étudiées.

Une telle initiative pourrait éventuellement constituer une action structurée de préfiguration du projet de PNR, qui contribuerait alors à faire connaître le projet de PNR auprès des parties prenantes et des habitants comme auprès des partenaires institutionnels. Elle permettrait d'initier des relations avec les autres PNR en Région ou ailleurs, concernés eux aussi par le sujet.

³⁸ Voir par exemple la résolution prise par le conseil syndical du PNR du Marais Poitevin en avril 2021

Le CSP reste à la disposition du Pays de Gâtine au-delà du présent avis pour, le cas échéant, accompagner son explication et sa communication auprès des différents publics, ainsi que la mise en œuvre de tout ou partie des recommandations formulées.

Pistes d'action pouvant être entreprises dans le cadre d'une démarche de « territoire pilote agrivoltaïsme » en pays de Gâtine

Veille et recensement des projets sur le territoire, signaler la démarche pilote et stimuler l'intérêt des acteurs constructifs

- Recenser, à l'échelle du Pays, les projets initiés ou à l'étude, en proposant aux agriculteurs concernés de se signaler auprès du Pays (ex. : BALU dédiée au PETR). Organiser les échanges d'information avec la chambre d'agriculture et les services de l'Etat au niveau départemental et avec les communes et EPCI au niveau local.
- Signaler aux différents opérateurs identifiés comme travaillant sur le territoire ou en cours de prospection que le PETR est engagé dans une action pionnière. Leur proposer des rendez-vous d'échange
- Envisager un appel à manifestation d'intérêt à l'échelle du Pays pour que les opérateurs et développeurs porteurs d'approches qualitatives se signalent auprès du PETR.

Ingénierie et financement de la démarche pilote

- Etudier les dispositifs d'appel à projet et autres, et solliciter les financeurs concernés (Région, ADEME, Banque des territoires...) pour monter une action spécifique de préfiguration avec des moyens d'ingénierie et d'animation dédiés

Réflexion sur les outils accompagnant l'élaboration de la doctrine territoriale, expertise et innovation

- Créer une association de type « Agrivoltaïsme en Gâtine » réunissant les différents acteurs, partageant les informations et pouvant être opérateur auprès du PETR et des parties prenantes
- Etudier l'opportunité de développer, avec d'autres territoires moteurs, un label reconnaissant les bonnes pratiques et les projets particulièrement exemplaires.
- Engager une démarche pilote également sur le PV en toiture

Développer des partenariats avec la recherche, notamment via des projets de recherche – action

- Solliciter l'Institut de droit rural (Université de Poitiers) pour disposer d'un appui expert voire d'une recherche action concernant les questions statutaires et contractuelles
- Assurer un suivi de type recherche action à développer sur les premiers projets en déploiement, proposer un accompagnement de ces projets pour nourrir la doctrine territoriale et offrir plus largement un retour d'expérience contributeur au niveau régional et national
- Mobiliser l'INRAe, dont le centre Nouvelle-Aquitaine Poitiers développe un programme d'étude de l'agrivoltaïsme (élargissement aux situations d'élevage)

Partage d'information, travail en réseau inter-territoires

- Initier un groupe de travail et d'échange inter-PNR à l'échelle régionale et associant la Région, et échanger avec la fédération nationale des PNR pour identifier des parcs mobilisés sur le sujet, particulièrement en ce qui concerne l'élevage.

Annexes

Annexe 1 : dispositions en vigueur dans le SCoT du Pays de Gâtine

Et analyse juridique par Me Jean-François ROUHAUD, avocat, membre du CSP

Extrait des pages 54 et 55 du document d'orientation et d'objectifs (DOO) du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Gâtine, approuvé le 5 octobre 2015

- **Orientations relatives aux économies d'énergie et production d'énergie renouvelable**

Les documents d'urbanisme locaux définiront des mesures liées aux économies d'énergies et à la production d'énergies renouvelables pour les nouvelles opérations d'aménagement et les nouveaux logements. Par ailleurs, toute opération d'ensemble (lotissement, ZAC...) devrait étudier la possibilité de recourir aux énergies renouvelables pour l'ensemble des bâtiments prévus sur l'opération.

Tout projet de réhabilitation de logements devrait être l'occasion d'initier une réflexion sur les économies d'énergies réalisables et sur l'implantation de dispositifs de production d'énergies renouvelables.

Par ailleurs, les documents d'urbanisme locaux doivent encourager dans leur règlement, le développement de dispositifs de production d'énergies renouvelables, toutes filières confondues, à l'exception de la filière photovoltaïque au sol.

Concernant cette filière, le SCoT édicte la prescription suivante :

P23 PRESCRIPTIONS CONCERNANT L'IMPLANTATION D'EQUIPEMENTS PHOTOVOLTAIQUES AU SOL

Aucun équipement de production d'énergie photovoltaïque au sol ne sera autorisé sur des espaces naturels ou à vocation agricole.

L'installation de dispositifs de production d'énergies photovoltaïques pourra être envisagée sur des sites pollués, des friches urbaines ou industrielles dont la requalification est rendue impossible.

Les PLU devront justifier au sein de leur projet qu'il est compatible avec un principe générique de développement d'énergie renouvelable sur le pays de Gâtine et en préciser le cas échéant les filières concernées.

R9 – RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA POLITIQUE ENERGETIQUE DU PAYS DE GATINE

Le Pays de Gâtine recommande la mise en place d'une véritable politique énergétique qui pourrait être développée au sein de l'Agenda 21 locale du Pays de Gâtine ou prendre la forme de la réalisation d'un PCET.

Cette politique devrait comporter un volet urbanisme en direction des PLU et des projets d'aménagements communaux.

Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement privilégieront des localisations et compositions urbaines facilitant des économies d'énergies, le recours à des énergies renouvelables et une meilleure performance globale.

Analyse juridique par Me Jean-François Rouhaud, avocat et membre du Conseil scientifique et prospectif

L'édification, en zone agricole, de bâtiments agricoles entièrement recouverts de panneaux photovoltaïques interroge aujourd'hui la réglementation de l'urbanisme qui réserve la zone agricole des plans locaux d'urbanisme aux activités agricoles.

Deux textes du code de l'urbanisme méritent attention à ce sujet.

D'une part, l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme selon lequel : « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice*

d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. ».

D'autre part, l'article R. 151-23 du même code qui prévoit que « *Peuvent être autorisées, en zone A :*

1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par les coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ;

2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux-ci. ».

S'agissant des « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs », une centrale photovoltaïque présente le caractère d'équipement collectif dès lors qu'elle contribue à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public (CE, 13 juillet 2012, n°343306).

Le Conseil d'Etat a toutefois précisé les contours de cette possibilité d'implanter des constructions et installations d'intérêt collectif en zone agricole. Il a retenu que « *ces dispositions ont pour objet de conditionner l'implantation de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dans des zones agricoles à la possibilité d'exercer des activités agricoles, pastorales ou forestières sur le terrain où elles doivent être implantées et à l'absence d'atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Pour vérifier si la première de ces exigences est satisfaite, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative sur le terrain d'implantation du projet, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée du plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux* » (CE, 08/02/2017, 395464).

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat était amené à vérifier la légalité d'un permis de construire un parc photovoltaïque d'une puissance de 12 mégawatts crête sur le territoire de la commune de Viabo. Le permis de construire sollicité visait la réalisation d'un parc photovoltaïque au sol, comportant environ 45 000 panneaux photovoltaïques et les infrastructures associées, d'une emprise de 26,6 hectares sur des parcelles d'une surface totale de 73 hectares, propriétés de plusieurs exploitants agricoles et classées en zone A par le plan local d'urbanisme de la commune de Viabon, située dans la plaine de la Beauce. Il devait entraîner la réduction de 26,6 hectares de surface agricole effectivement consacrée à la culture céréalière, tandis que l'activité de substitution prévue par le projet devait prendre la forme d'une jachère mellifère destinée à l'apiculture. Le Conseil d'Etat a jugé que « *même en tenant compte du fait que les terres agricoles considérées seraient de qualité médiocre par rapport à d'autres terres de la commune, le préfet d'Eure-et-Loir, qui aurait pris la même décision s'il n'avait pas retenu la présence de jeunes chênes truffiers dans la zone 2 d'implantation du projet, a pu légalement estimer que le projet ne permettrait pas le maintien d'une activité agricole significative sur le terrain d'implantation de l'équipement collectif envisagé et refuser d'accorder le permis sollicité pour ce motif. ».*

> pour une illustration différente, voir CAA Bordeaux, 15 mars 2018, n°16BX02223 : « *Le projet de centrale solaire se situe sur des prairies d'élevage, une activité agricole sera maintenue constituée par la poursuite d'un élevage d'alpagas et l'installation d'une activité apicole en créant des prairies mellifères sur une partie des terrains. Les dispositions précitées de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme n'imposent pas le maintien d'une activité agricole identique à celle existant avant la mise en oeuvre du projet. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que la propriétaire du terrain est déjà éleveuse de bovins et d'alpagas, et que les 7 hectares en cause ne représentent qu'une très petite partie de sa surface agricole utile de 110 hectares, ce qui n'entraînera ni abandon de*

l'élevage bovin, ni renonciation aux cultures fourragères, qui peuvent être déplacées. Il n'est pas établi que l'activité pastorale envisagée, susceptible de permettre une extension du troupeau d'alpagas, serait incompatible avec l'implantation d'une centrale photovoltaïque, laquelle a pris en compte les caractéristiques de l'élevage existant en surélevant la hauteur minimale sous les panneaux. Enfin, comme l'a indiqué à bon droit le tribunal, la commune ne peut utilement se prévaloir ni de l'avis défavorable de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles de la Charente en date du 17 février 2014 dont les motifs sont inopérants dans la mesure où ils se fondent sur un modèle de production céréalière qui n'est pas envisagé sur les terrains en cause, et ne permettent pas d'établir que l'activité agricole actuelle ne pourrait pas être poursuivie sur le terrain d'assiette du projet, ni des termes de la circulaire du ministre de l'écologie du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, dont les dispositions n'ont pas un caractère impératif. Ainsi, le projet de la société Photosol permet le maintien d'une activité agricole significative et le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en délivrant le permis de construire attaqué. »

S'agissant des constructions agricoles, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de retenir que « *La circonstance que des constructions et installations à usage agricole puissent aussi servir à d'autres activités, notamment de production d'énergie, n'est pas de nature à leur retirer le caractère de constructions ou installations nécessaires à l'exploitation agricole au sens des dispositions précédemment citées, dès lors que ces autres activités ne remettent pas en cause la destination agricole avérée des constructions et installations en cause* » (CE, 12/07/2019, n°422542).

Dans cette affaire, la Haute juridiction a considéré que dès lors que l'installation de panneaux photovoltaïques « *ne remettait pas en cause la destination agricole avérée* » d'une serre, le permis contesté ne pouvait pas être annulé.

De façon plus générale, il peut être rappelé qu'appréciant la notion de nécessité avec l'activité agricole, le juge administratif exerce un double contrôle en ce sens que :

- il contrôle la réalité de l'exploitation agricole ou de son projet ;
- il contrôle que les caractéristiques du projet soient bien en adéquation avec l'exploitation agricole existante. Le projet ne doit pas être d'une taille supérieure à celle qui est nécessaire pour l'exploitation.

> voir en ce sens les conclusions Louis DUTHEILLET de LAMOTTE sous CE, 12 juillet 2019, n°422542 : « *Nous terminons ce panorama par quelques précisions sur le contrôle du caractère « nécessaire » du bâtiment pour l'activité agricole. Il recouvre principalement deux aspects. Votre jurisprudence témoigne d'abord de ce que le pétitionnaire doit justifier de la réalité de l'exploitation agricole dont il parle, ou de la réalité de son projet, la simple affiliation à la mutuelle sociale agricole n'étant pas suffisante (Rép. min. n° 13550 : JO Sénat Q, 7 oct. 2010, p. 2611 ; CE, 4 déc. 2013, Cne de Condat-sur-Vienne, n° 362639, inédit ; CE, 5 octobre 2018, M. V..., n° 409239, T.). En second lieu, vous vérifiez que les caractéristiques du projet de bâtiment sont bien en adéquation avec l'exploitation agricole existante ou le projet décrit. Le juge s'assure notamment que la construction n'est pas d'une taille supérieure à ce qui est nécessaire pour l'exploitation. En revanche, le juge ne doit pas remettre en cause les choix de gestion ou le projet de l'agriculteur. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une nécessité absolue de construire le bâtiment : le juge n'a pas à se demander si l'on pourrait exploiter les terres sans le bâtiment. L'administration doit seulement vérifier que le projet agricole du pétitionnaire, s'il en est justifié, nécessite que l'on construise un nouveau bâtiment.* »

Appliquant la grille d'analyse ainsi définie, le Juge administratif a pu considérer, en matière photovoltaïque que :

- peut être autorisée la construction d'une serre équipée de panneaux photovoltaïques dès lors qu'elle a pour objet d'assurer la pérennité, la sécurisation et le développement de l'activité agricole de l'exploitant.

> CAA Bordeaux, 22 décembre 2020 n°19BX02649 : « 6. Il ressort des pièces du dossier que le projet de serre équipée de panneaux photovoltaïques, couvrant deux hectares de terre, est destiné à pérenniser la production de légumes et de fruits cultivés sur un hectare, à décupler la culture d'artichauts sur 0,5 hectare et à lancer la culture d'asperges précoces sur 0,5 hectare. Il ressort des pièces du dossier que cette installation permettra une maîtrise du climat, une maîtrise du travail au sol, une gestion écologique notamment par la limitation de l'utilisation des insecticides et fongicides, ainsi que le développement économique de l'activité maraîchère de M. O... notamment par la réduction de la saison morte en générant 25 à 30 % d'activité supplémentaire par an et une amélioration des rendements en protégeant les cultures et en évitant les pertes estimées à 30 %. Contrairement à ce que soutiennent les intimés, la seule présence de terres en friche ne permet pas de mettre en doute la réalité de l'activité maraîchère de M. O... compte tenu de la nécessaire rotation des cultures. Dans ces conditions, ce projet, qui a pour objet d'assurer la pérennité, la sécurisation et le développement de l'activité agricole de M. O..., ainsi qu'en attestent notamment les avis de la direction départementale des territoires de Tarn et Garonne des 25 juin 2013 et 17 septembre 2014, doit donc être regardé comme étant nécessaire à l'activité agricole de M. O... au sens des dispositions de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Montauban. Si ce projet permet également à une société de revendre l'électricité produite par les panneaux photovoltaïques, cette circonstance n'est pas de nature à lui retirer son caractère de construction nécessaire à l'exploitation agricole au sens de ces dispositions dès lors que l'installation de ces panneaux sur une partie de la toiture de la serre projetée ne remet pas en cause la destination agricole des constructions envisagées. Les circonstances que le projet serait, selon les intimés, disproportionné par rapport à la taille de l'exploitation, qu'il entraînerait un investissement démesuré et qu'il existerait d'autres solutions pour améliorer la productivité de l'exploitation agricole se rattachent à l'opportunité d'un tel projet mais ne permettent pas de considérer que ledit projet n'est pas nécessaire à l'activité agricole de M. O.... Par suite, M. O... est fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont retenu le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Montauban pour annuler l'arrêté du 11 juillet 2013, la décision rejetant le recours gracieux formé à son encontre et l'arrêté du 30 octobre 2014.. »

- n'entre pas dans le champ des constructions susceptibles d'être autorisées en zone agricole, un ouvrage dont l'objet premier est la production d'énergie électrique et dont la nécessité des dimensions n'est pas établie.

> TA Strasbourg, 30 novembre 2010, n°1002138 : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'EARL Ferme Saint André a l'intention de bâtir un hangar d'une surface de 3 192 mètres carrés, alors que le préfet soutient sans être contesté, que la surface moyenne des hangars agricoles dans le département s'élève à 800 mètres carrés ; que le préfet soutient que les besoins de stockage et de transformation et commercialisation de l'EARL Ferme Saint André, exploitation de taille moyenne, ne sauraient justifier à eux seuls une telle surface ; qu'il ressort des pièces du dossier que le bénéficiaire du permis de construire n'est pas en mesure de justifier que la surface du hangar soit nécessaire à son activité de stockage, de transformation et de commercialisation des produits de l'exploitation ; qu'il ressort en outre d'un courrier de l'EARL Ferme Saint André en date du 28 octobre 2009, que la société entend bénéficier de « l'opportunité photovoltaïque... digne d'être saisie » en installant des cellules photovoltaïques sur un hangar dont elle est consciente que « la taille ... puisse ... interpeller ».

Pour terminer, il convient de signaler que les dispositions restrictives de la zone agricole ou de la zone naturelle des plans locaux d'urbanisme sont susceptibles d'être assouplies, à titre exceptionnel, au sein de « secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées » prévus par l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme. Selon cet article, en effet : « Le règlement peut, à titre

exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

1° Des constructions ;

2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Il fixe les conditions relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs. ».

Le 21 avril 2022

Jean-François ROUHAUD, avocat



Avril 2022



DOCTRINE AGRIVOLTAÏSME

FNSEA – APCA – JA

Le déploiement rapide du photovoltaïque au sol au sein des territoires a conduit le CAF à rédiger une doctrine commune FNSEA APCA JA pour préciser et encadrer une définition réglementaire de l'agrivoltaïsme. Le nécessaire renforcement de la souveraineté alimentaire et énergétique de l'Europe va accroître la pression sur le foncier agricole. Un rapport du gestionnaire de réseau d'électricité RTE évalue ainsi les besoins potentiels de surfaces pour la production d'énergie photovoltaïque entre 80.000 et 200.000 ha pour la prochaine Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) 2024-2032 ! Cette doctrine a pour ambitions d'éviter les projets « alibis » de photovoltaïque sur terres agricoles, contre lequel le CAF se positionne fermement.

Le CAF Energie a travaillé sur ce sujet de manière collective, en souhaitant :

- Que des prérequis soient définis pour tous les projets d'installation de centrales solaires sur des terres agricoles ;
- Qu'il y ait une définition unique de l'agrivoltaïsme basée sur la proposition de l'ADEME, qui implique la synergie de la production agricole et d'énergie ;
- Que cette définition soit complétée par des critères proposés par le CAF, afin d'éviter les projets « alibis » sans réelle production agricole dans la durée.

Prérequis à l'installation de panneaux photovoltaïques sur des terres agricoles

Le CAF rappelle son opposition au photovoltaïque au sol. Les installations photovoltaïques doivent être en priorité installées sur les terres déjà artificialisées, notamment les terrains pollués, les toitures, les couvertures de parkings.

Tout projet d'installation photovoltaïque sur des terrains agricoles ne peut être envisagé que s'il répond aux prérequis suivants :

- Avoir légiférer pour définir l'agrivoltaïsme en expertisant les prérequis et conséquences juridiques ;
- Le projet doit être conforme à cette définition unique de l'agrivoltaïsme et répondre à des critères complémentaires définis ci-après ;

Prérequis à l'installation de panneaux photovoltaïques sur des terres agricoles

Le CAF rappelle son opposition au photovoltaïque au sol. Les installations photovoltaïques doivent être en priorité installées sur les terres déjà artificialisées, notamment les terrains pollués, les toitures, les couvertures de parkings.

Tout projet d'installation photovoltaïque sur des terrains agricoles ne peut être envisagé que s'il répond aux prérequis suivants :

- Avoir légiférer pour définir l'agrivoltaïsme en expertisant les prérequis et conséquences juridiques ;
- Le projet doit être conforme à cette définition unique de l'agrivoltaïsme et répondre à des critères complémentaires définis ci-après ;

- Les installations photovoltaïques sur bâtiments doivent être prioritaires ;
- Une remise en état des centrales solaires en fin de vie doit être prévue et financée ;
- Absence totale d'artificialisation des terres (en lien avec l'article 194 de la loi Climat et Résilience) ;
- Maintien des surfaces dans le zonage agricole et à l'éligibilité de ces surfaces aux aides de la PAC.

Pour une définition unique basée sur la proposition de l'ADEME

Le CAF accueille favorablement la proposition de définition portée par l'ADEME :

« Une installation photovoltaïque peut être qualifiée d'agrivoltaïque lorsque ses modules photovoltaïques sont situés sur une même surface de parcelle qu'une production agricole et qu'ils l'influencent en lui apportant directement (sans intermédiaire) un des services ci-dessous, et ce, sans induire ni dégradation importante de la production agricole (qualitative et quantitative) ni diminution des revenus issus de la production agricole.

- Service d'adaptation au changement climatique
- Service d'accès à une protection contre les aléas
- Service d'amélioration du bien-être animal
- Service agronomique précis pour les besoins des cultures (limitation du stress abiotique, etc.)

Au-delà de ces aspects majeurs de caractérisation, le projet d'agrivoltaïsme se doit également d'assurer sa vocation agricole (en permettant notamment à l'exploitant agricole de s'impliquer dans sa conception, voire dans son investissement), de garantir la pérennité du projet agricole tout au long du projet (y compris s'il y a un changement d'exploitant : il doit toujours avoir un agriculteur actif), sa réversibilité et son adéquation avec les dynamiques locales et territoriales (notamment pour la valorisation des cultures), tout en maîtrisant ses impacts sur l'environnement, les sols et les paysages. Enfin, en fonction de la vulnérabilité possible des projets agricoles, l'installation agrivoltaïque se doit d'être adaptable et flexible pour répondre à des évolutions possibles dans le temps (modification des espèces et variétés cultivées, changement des itinéraires de cultures). »

Par ailleurs, le CAF souhaite que les serres soient bien prises en compte dans la définition de l'agrivoltaïsme, ce qui n'est pas explicite dans la définition de l'ADEME

Compléter la définition par différents critères

Afin d'assurer la pérennité de projets alliant production agricole et production d'énergie, le CAF propose de préciser la définition de l'ADEME par différents critères.

Propositions de critères de définition de l'agrivoltaïsme :

- Préciser la fiscalité foncière et les règles du droit de l'urbanisme pour que les surfaces conservent bien leur statut de terres agricoles. Il est également nécessaire de préciser l'articulation avec le bail rural.
- Subordonner la qualification d'agrivoltaïsme à la qualité d'agriculteur actif / professionnel.
- Encadrer une répartition équitable des revenus de l'activité énergétique entre l'exploitant, le propriétaire et l'énergéticien.

Page 2 sur 3

- Le développeur accordera la plus grande attention à l'équilibre économique des territoires agricoles ainsi qu'à leurs besoins afin de promouvoir la création de valeur ajoutée à l'échelon local.
- Encadrer la transmission des parcelles en agrivoltaïsme. Le départ en retraite de l'exploitant doit être prévu dans le contrat initial. Il est impératif de réfléchir aux modalités de transmission dans le cas de l'exploitant fermier ainsi que dans le cas de l'exploitant propriétaire. Le repreneur doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages que l'exploitant en place au moment de la mise en place des installations agrivoltaïques.
- Fixer une durée d'exploitation de la centrale ne pouvant excéder trente-cinq ans.
- Prévoir la réversibilité totale de l'installation ainsi que la création d'une provision abondée par les opérateurs, pour la remise en état des sites et du recyclage des matériaux recyclages par le biais de filières dédiées.
- Conditionner le rachat de l'électricité au maintien de l'activité agricole.

Propositions de critères d'instruction et d'accompagnement des projets d'agrivoltaïques pour leur bonne intégration dans les territoires :

- Le développement des projets agrivoltaïques doit se faire en complément des installations sur les bâtiments et installations agricoles, qui restent prioritaires.
- Un comité de suivi à l'échelon local entre l'opérateur, la Chambre d'Agriculture et les syndicats agricoles doit être mis en place en amont de toute étude préalable, pour chaque nouveau projet photovoltaïque.
- Le projet doit être présenté en CDPENAF, dont l'avis et les recommandations doivent ensuite être prises en considération.
- Pour la phase d'élaboration du projet, le développeur se rapprochera de la Chambre d'Agriculture pour soumettre le dossier et constituer un comité de suivi en charge notamment :
 - D'analyser la capacité du projet à favoriser le maintien d'une activité agricole durable et rentable sur la même surface ;
 - D'analyser l'étude mandatée par l'opérateur auprès d'un expert agronome afin de vérifier que le projet réponde à la définition d'agrivoltaïsme ;
 - D'émettre un avis sur l'intégration du projet dans l'exploitation agricole, les paysages et de son territoire.

En conclusion

Nous souhaitons que cette doctrine permette la mise en place systématique d'une concertation à l'échelon local entre les développeurs d'agrivoltaïsme, la chambre d'Agriculture, les Jeunes Agriculteurs et la FNSEA, afin d'arriver à la mise en place de projets d'agrivoltaïsme permettant une activité agricole rentable et durable avec la production d'énergie. La création de valeur ajoutée et l'apport de services rendus par le photovoltaïque pour les agriculteurs à travers la mise en place de projets innovants d'agrivoltaïsme étant notre crédo. Cette définition de l'agrivoltaïsme servira d'outil pour nos réseaux au niveau local mais surtout au gouvernement de créer cette nouvelle filière au niveau réglementaire.



www.jeunes-agriculteurs.fr [@JeunesAgri](https://twitter.com/JeunesAgri) [Jeunes Agriculteurs Syndicat](https://www.facebook.com/JeunesAgriculteursSyndicat)

Paris, le 22 septembre 2022,

COMMUNIQUE DE PRESSE

Jeunes Agriculteurs demande un moratoire sur l'agrivoltaïsme en France

Face à une volonté de l'Etat et des énergéticiens d'accélérer brutalement le développement de l'agrivoltaïsme en France, et sans le moindre signal positif en vue de déployer le photovoltaïque sur les toitures, parking, ou autre bâti et terres polluées,

Face à un manque d'encadrement par la loi demandé depuis plusieurs années par Jeunes Agriculteurs pour une agriculture durable et nourricière,

Jeunes Agriculteurs a décidé en conseil d'administration de durcir le ton et de s'opposer à la poursuite de tous projets agrivoltaïques tant que les conditions demandées ne seront pas garanties par l'Etat.

Ce matin, à l'occasion d'une table-ronde organisée par le sénateur Franck Ménonville sur une proposition de loi concernant l'agrivoltaïsme, Jeunes Agriculteurs a annoncé publiquement un durcissement de sa position décidé en conseil d'administration la veille. Le syndicat demeure un franc opposant au développement du photovoltaïque au sol. En effet, alors que près de la moitié des agriculteurs aura l'âge de faire valoir ses droits à la retraite d'ici cinq ans, l'enjeu de la transmission est fondamental. Il convient de poser dès maintenant les garde-fous nécessaires pour le devenir des terres agricoles et donc de notre souveraineté alimentaire. La stricte priorité doit demeurer l'installation d'agriculteurs et non de panneaux solaires. Le risque porte en effet sur un phénomène de spéculation et de détournement de la vocation nourricière des fermes dans un contexte démographique inédit.

Jeunes Agriculteurs demande ainsi un moratoire sur toute volonté réglementaire de développer l'agrivoltaïsme. Les installations photovoltaïques doivent être strictement installées en priorité sur les terres déjà artificialisées, notamment les terrains pollués, les toitures, les couvertures de parkings.

Le moratoire que nous demandons traduit une ferme opposition au développement d'installations photovoltaïques situées sur une parcelle agricole tant que les terres et toitures mentionnées ne seront pas couvertes dans leur plus grande partie. Nous demandons sur ce point, un recensement précis des surfaces concernées et du potentiel de production d'énergie.

Par ailleurs, cette première condition doit être assortie d'une obligation généralisée de couvrir toutes constructions neuves, ou rénovées, avec des panneaux photovoltaïques, accompagnée par des subventions publiques à la hauteur pour accélérer le déploiement.

Enfin, la nécessaire accélération des projets de raccordement, telle qu'annoncée par le Président de la République sur Les Terres de Jim, est aussi vivement attendue, accompagnée de subventions.

Ce moratoire doit permettre à la profession et aux pouvoirs publics d'atteindre sereinement les termes de notre doctrine commune JA / FNSEA / Chambre d'Agriculture France à inscrire dans la loi, tout en rappelant les nuances qui s'imposent entre vitesse et précipitation, et ce, malgré toutes les bonnes volontés. Il serait en effet inconscient de sacrifier l'agriculture pour un développement incontrôlé et irréversible des énergies renouvelables sur les terrains agricoles. Jeunes Agriculteurs se fera toujours le gardien de nos terres, qui demeure l'outil indispensable à l'installation des jeunes.

Ensemble, engagés pour des agricultures durables et des territoires vivants

Contact Presse

Prénom Nom | Ligne fixe | Numéro de portable | adresse mail

Fondé en 1957, Jeunes Agriculteurs est le seul syndicat professionnel composé exclusivement de jeunes âgés de moins de 38 ans. Apolitique et indépendant, le syndicat représente 50 000 agriculteurs issus de toutes les productions. Répartis en 14 structures régionales et 95 structures départementales, Jeunes Agriculteurs a pour objectifs de défendre les intérêts des jeunes agriculteurs et de favoriser l'accès au métier d'agriculteur pour assurer le renouvellement des générations en agriculture.

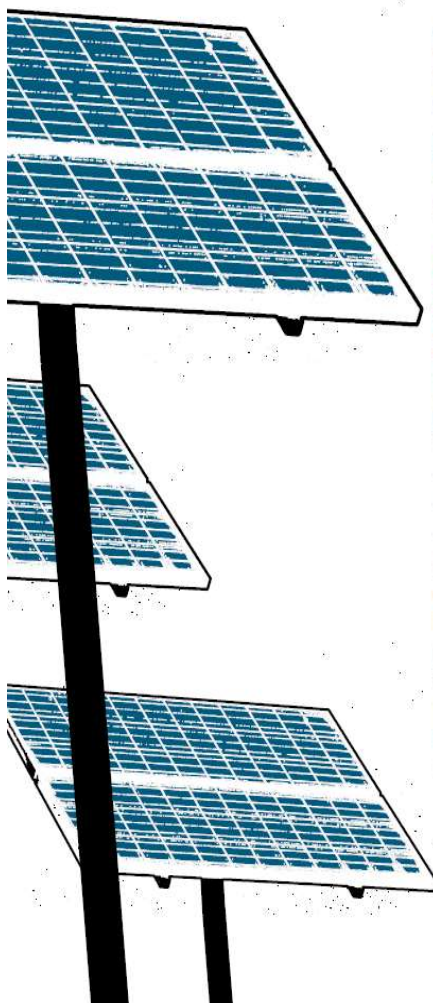


Confédération paysanne

Syndicats pour une agriculture paysanne et la défense de ses travailleurs

VRAI / FAUX SUR L'AGRIVOLTAÏSME

Le couplage entre production agricole et production d'électricité photovoltaïque est perçu comme un moyen pour développer les énergies renouvelables et apporter un complément de revenu aux agriculteurs. À première vue, « l'agrivoltaïsme » a tout pour plaire. En réalité, cette notion relève du marketing et vise à légitimer un opportunisme foncier et financier dans un contexte difficile pour le monde paysan.



Pour nos besoins en électricité, installer des panneaux photovoltaïques sur les toits et les espaces artificialisés ne suffira pas

Faux. Le potentiel sur les toits et les zones artificialisées est supérieur à l'objectif fixé pour la production d'électricité photovoltaïque.

Dans ses rapports de 2018 et 2019, l'ADEME évalue les gisements de photovoltaïque à 123 GW sur grandes toitures, 49 GW sur les friches industrielles et 4 GW pour les parkings. La France compte 450 000 hectares déjà artificialisés, qui sont en grande partie propices à recevoir des panneaux photovoltaïques. Ce potentiel est donc bien supérieur aux objectifs de la France en production d'électricité photovoltaïque : 44,5 GW en 2028, fixés par la PPE et 100 GW en 2050, fixés par le Président E. Macron lors de son discours du Creusot en décembre 2020. L'État pourrait montrer l'exemple en installant des panneaux sur les toits des bâtiments publics, administrations, sur les terrains non utilisés de l'armée...

Le photovoltaïque en toiture coûte beaucoup trop cher

Faux. La balance coûts/bénéfices est favorable au photovoltaïque sur les toits. En effet, le surcoût n'est que de 10%, mais avec l'énorme avantage de préserver les terres agricoles, naturelles et forestières.

Le surcoût du PV sur toiture est faible, de l'ordre de 550 millions d'euros par an, soit 10% du coût capacitaire du PV. L'utilisation des terres agricoles ne ferait que repousser l'équipement des toitures et espaces artificialisés.

Les paysan-nes ont des difficultés à installer des panneaux PV sur leurs bâtiments

Vrai. L'État doit soutenir ces projets, par un cadre juridique, des contrats et des tarifs de rachat adaptés.

La priorité doit être l'équipement des bâtiments agricoles existants, notamment le remplacement des toitures fibrociment. Le coût du désamiantage et du raccordement ou le refus des assureurs constituent des obstacles.

L'agrivoltaïsme et la protection du foncier pour la souveraineté alimentaire, sont compatibles

Faux. L'agrivoltaïsme a des impacts négatifs sur la production, les sols et l'accès au foncier.

Malgré les critères techniques de l'agrivoltaïsme, celui-ci entraîne une artificialisation : ancrages béton, clôtures, lignes électriques enterrées et voies d'accès sur des kilomètres. De fait, l'agrivoltaïsme affecte la capacité de production et la biodiversité.

Les loyers offerts aux propriétaires déstabilisent complètement le marché foncier, avec des montants 10 à 30 fois supérieurs à un fermage (ex : 150€/ha vs 4000€ pour du PV). Cette spéculation augmente les prix des terres qui deviennent inaccessibles aux paysan·nes.

Cette situation va menacer la capacité de la France à produire en quantité et qualité l'alimentation nécessaire pour assurer sa souveraineté alimentaire.

L'agrivoltaïsme précarise les paysan·nes réalisant une activité agricole sous les panneaux

Vrai. Les paysan·nes peuvent être vi-rés du jour au lendemain.

Quand un propriétaire foncier loue son terrain à un énergéticien via un bail emphytéotique, le paysan ou la paysanne chargée de l'activité agricole accède au foncier par une convention de mise à disposition (ou commodat) qui peut être résiliée à tout instant. Le régime protecteur des baux ruraux ne s'applique pas dans les cas d'agrivoltaïsme. Condamnés à la précarité et privés de liberté dans le choix de leurs pratiques culturelles, ils se retrouvent dans une situation de subordination où la production alimentaire devient un sous-produit de la production énergétique.

Les grands énergéticiens seront les vrais gagnants du développement de l'agrivoltaïsme

Vrai. L'unique raison de la pression industrielle actuelle sur les terres agricoles, naturelles et forestières est financière.

Favoriser le PV sur ces terres est un choix politique et « l'agrivoltaïsme » est une diversion visant à enrichir les sociétés énergétiques, souvent multinationales, sur le dos du monde paysan. À la dépendance au complexe agro-industriel s'ajoute une autre dépendance plus moderne et consensuelle, car porteuse de l'image de l'énergie renouvelable.

Les installations agrivoltaïques sont une solution face au changement climatique

Faux. Ces infrastructures figent les systèmes de production et empêchent l'adaptation aux aléas.

Les équipements type ombrières ou panneaux trackers sont présentés comme une solution pour faire face aux aléas climatiques (canicule, grêle, gel). Ces investissements au coût colossal (800 000€ / ha) relèvent au contraire d'une mal-adaptation au changement climatique. Ils orientent les choix de production vers ce qui est compatible avec les panneaux, plutôt que vers ce qui est souhaitable agronomiquement. Si un·e paysan·ne décide de passer de l'élevage bovin à l'arboriculture de plein vent ou au maraîchage, les énergéticiens viendront-ils changer la configuration des panneaux ? Bien sûr que non... Il serait plus judicieux de soutenir l'agroforesterie qui apporte de réels bénéfices aux animaux, aux cultures et aux écosystèmes.

L'agrivoltaïsme apporte un complément de revenu pour les agriculteurs·trices

Faux. C'est une rente foncière. Elle ne saurait être une solution pour pallier la faiblesse des prix agricoles.

Nous souhaitons un revenu rémunérateur pour les paysan·nes, pour vivre décemment de notre métier en produisant une alimentation saine et de qualité sur des exploitations à taille humaine. Les revenus issus du photovoltaïque sont une rente foncière, attachée à la qualité de propriétaire et sont exemptés de cotisations sociales.

L'agrivoltaïsme menace la transmission des fermes et l'installation

Vrai. Il conduit à de la rétention foncière pour conserver la rente photovoltaïque.

L'appât du gain conduit à une rétention foncière : les propriétaires refusent de conclure un bail rural avec un nouveau fermier. La transmission des fermes est menacée, certain·es paysan·nes en fin de carrière préfèrent conserver leur foncier pour s'assurer une retraite confortable plutôt que de transmettre leurs terres.

Compte-tenu des effets pervers multiples de l'agrivoltaïsme, la Confédération paysanne exige l'interdiction du photovoltaïque sur toutes les terres agricoles, naturelles et forestières.

Annexe 5 : autres références consultées pour l'élaboration de l'avis

Etudes, guides et chartes

« Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme » (I CARE & consults – CETIAC – CERESCO, juillet 2021)

<https://librairie.ademe.fr/energies-renouvelables-reseaux-et-stockage/4992-caracteriser-les-projets-photovoltaïques-sur-terrains-agricoles-et-l-agrivoltaïsme.html>

« L'agrivoltaïsme appliqué à l'élevage des ruminants » (institut de l'élevage – IDELE, octobre 2021)

<https://idele.fr/detail-article/guide-pratique-lagrivoltaïsme-applique-a-lelevage-des-ruminants>

Guide pratique « Pour un agrivoltaïsme vertueux », (Plate-forme Verte, septembre 2021)

<https://www.laplateformeverte.org/publications>

Etude INRAE / Photosol / JP Energie Environnement relative à l'analyse de la pousse de l'herbe sous panneaux photovoltaïques (INRAE, décembre 2021)

<https://hal.inrae.fr/hal-03121955/document> (rapport de stage)

https://www.youtube.com/watch?v=O7Xybj_TRmI (vidéo)

Les projets agrivoltaïques en Nouvelle-Aquitaine, caractérisation et enjeux, (Camille Girard, rapport de stage Bordeaux Sciences Agro – DREAL Nouvelle-Aquitaine, septembre 2022)

Charte régionale de développement du photovoltaïque en Nouvelle-Aquitaine (juin 2021)

https://nouvelle-aquitaine.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Nouvelle-Aquitaine/094_Inst-Nouvelle-Aquitaine/Documents/PHOTOVOLTAIQUE/Charte_regionale_de_developpement_du_photovoltaïque.pdf

Projets de Loi et travaux parlementaires

Résolution n° 64 du Sénat tendant au développement de l'agrivoltaïsme en France (4 janvier 2022)

<https://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2021-2022/30.html>

Mission d'information Flash de l'Assemblée nationale (Sandrine le FEUR et Jean-Marie SERMIER, députés, février 2022) :

https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CDD/COMMUNICATION_MI_flash_agrivoltaïsme.pdf

Instruction gouvernementale du 16 septembre 2022 aux Préfets et services de l'Etat : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45369>

Projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, présenté en Conseil des ministres le 26 septembre 2022 : <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046329719/>

Proposition de projet de loi n° 21-731 rectifiée en faveur du développement de l'agrivoltaïsme :

<https://www.senat.fr/leg/ppl21-731.pdf>

Avis du CESE

« Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? » (présenté par Claire Bordenave et Nicolas Richard, pour la Commission permanente de l'environnement, mars 2022)

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_05_infrastructures_transition_energetique.pdf

Réseaux d'acteurs

France Agrivoltaïsme : <https://france-agrivoltaisme.org/>

Autres références

Guide de l'Etat en Deux-Sèvres pour l'implantation de dispositifs photovoltaïques au sol ou sur bâtiments (Direction départementale des territoires, mars 2022)

<https://www.deux-sevres.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-territoire-construction-logement/Transition-energetique/Energies-renouvelables2/Solaire/Dire-de-l-Etat-en-Deux-Sevres-implantation-de-dispositifs-photovoltaïques-au-sol-ou-sur-batiments>

Recommandations du Syndicat national des labels avicoles (Synalaf) pour l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les parcours de volailles de chair Label Rouge, IGP et biologiques.

<https://www.filières-avicoles.com/technique/photovoltaïque-les-recommandations-du-synalaf>

<https://www.agri79.fr/la-fnsea-79-va-lancer-sa-societe-dediee-au-photovoltaïque>

Analyse relative au régime juridique et contractuel des installations photovoltaïques (Me Arielle Guillaumot, Avocate à la Cour, Cabinet Huglo Lepage avocats, pour le Journal des sociétés, février 2022)

https://www.jss.fr/Agrivoltaïsme_tout_savoir_pour_securiser_son_projet-2776.awp

Présentations effectuées au CSP lors de la séance le 21 janvier 2022

Voir compte-rendu de séance

rojet Parc naturel régional de Gâtine poitevine

PETR du Pays de Gâtine

46 boulevard Edgar Quinet – 79200 Parthenay

Tél. : 05 49 64 25 49 – Fax : 05 49 94 21 22

Courriel : pays-de-gatine@gatine.org

www.gatine.org



RÉGION
**Nouvelle-
Aquitaine**

