

Dominique Potier
Député de Meurthe-et-Moselle

Monsieur Marc FESNEAU
Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire
Hôtel de Villeroy
78 rue de Varenne
75700 PARIS

Paris, le 19 juillet 2023

N/Réf : 90 - 23

Objet : Projet de décret relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers

Monsieur le Ministre,

La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a été l'occasion d'une rare co-construction transpartisane. Si la recherche d'un équilibre et de compromis fut parfois longue, elle a permis de favoriser une large adhésion, condition essentielle du succès d'un développement tout à la fois ambitieux et régulé des énergies renouvelables.

Les dispositions de l'article 54 traduisent, plus que toutes autres, la volonté du législateur de trouver une conciliation entre nécessité d'accélérer la production d'énergie solaire et la préservation de nos sols agricoles, naturels et forestiers de l'artificialisation et de la spéculation.

Les députés du groupe Socialistes et apparentés, en lien avec le rapporteur du groupe Démocrates et le Gouvernement, ont été au cœur de ce travail de définition de l'agrivoltaïsme et de la réglementation relative à l'installation de panneaux photovoltaïques au sol. En l'absence de ces mécanismes, jamais les sols anthropisés (zones d'activité, toiture, ombrières, etc.) ne seront utilisés.

C'est en ce sens que nous avons fait adopter l'amendement 1982 prévoyant que le projet de décret apporte un certain nombre de précisions, permettant d'inscrire cette nouvelle réglementation en cohérence avec les réglementations existantes et d'éviter qu'elle ne génère d'effets de bords notamment sur la valeur du foncier agricole. Il précise que ce décret s'appuie sur le respect des règles qui régissent le marché foncier agricole (statut du fermage, mission des SAFER), du maintien du potentiel agronomique actuel et futur des sols concernés, de la politique du renouvellement des générations, tout en interdisant l'installation de photovoltaïque au sol sur les terres agricoles.

Ce décret nous semble d'autant plus important que l'interdiction voulue par le Parlement de l'installation de panneaux photovoltaïques sur les sols agricoles va créer une pression des énergéticiens sur l'agrivoltaïsme, avec des risques de dérives.

Or, il apparaît que le projet de décret dont nous avons pu prendre connaissance et qui vise à préciser et traduire ce travail législatif n'est pas conforme à l'esprit de la loi. Faute de respecter notre intention de législateur, c'est sa légalité même qui serait mise en cause s'il devait être publié en l'état.

Dominique Potier
Député de Meurthe-et-Moselle

S'agissant de l'impératif de maintien de l'activité agricole comme activité principale, les députés ont souhaité que la production agrivoltaïque demeure une activité au service de l'activité agricole. Les débats se sont ainsi largement portés autour de la notion d'activité principale reprise au 1^o du IV de l'article L. 314-36 nouveau du code de l'énergie. En outre elle ne doit impacter en aucun cas **négalement la production agricole**.

Or le projet de décret, dans la sous-section 3 de l'article 1^{er}, définit l'activité principale en fonction de l'emprise des installations agrivoltaïques sur les parcelles agricoles et de la fraction de ces superficies agricoles qui ne seraient plus cultivables du fait de ces installations. Il définit en outre la notion de revenu durable en mettant en œuvre un mécanisme de comparaison entre une parcelle témoin et une parcelle équipée s'agissant des rendements agricoles.

Si ces dispositions peuvent constituer des outils permettant, notamment, de contrôler que ces installations ne portent pas une atteinte substantielle au service d'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques prévu au 1^o du II de l'article L. 314-36 précité, **elles ne permettent en aucune manière de garantir que la production agricole est l'activité principale de l'exploitation**.

Seul l'encadrement de la part du revenu tiré de la fraction non-autoconsommée de l'électricité produite dans le revenu global de l'exploitation est de nature à satisfaire à cette obligation. A minima, le chiffre d'affaires énergétique ne saurait dépasser le chiffre d'affaires agricole et bien entendu le poids du premier devrait être bien plus limité encore. La rente foncière issue de l'agrivoltaïsme doit être inférieure à un taux à fixer – autour d'1/5^{ème} du revenu RCAI. En dehors de ce taux global, tout autre mode de calcul ouvre la voie à des manipulations et dérives inacceptables. Il faut également avoir une approche parcellaire : la marge brute agricole doit être supérieure à la rente foncière issue de l'agrivoltaïsme. Ces deux critères doivent être cumulatifs.

Il n'y a pas d'obstacles à l'utilisation de ce référentiel puisque le mécanisme d'obligation de rachat d'Electricité de France assure un prix de rachat, selon la puissance installée, stable et fixé par la Commission de Régulation de l'Energie, préservé de la volatilité des marchés énergétiques.

Enfin, **le taux d'emprise au sol de l'installation photovoltaïque** telle que définie dans le projet de décret n'est pas satisfaisante. La proposition d'un pourcentage fixé à 33% est proposée pour l'ensemble des cultures et pâtures en excluant le maraîchage et l'arboriculture, qui demandent une approche plus fine.

Ce projet de décret n'est pas satisfaisant, tout d'abord par les sujets qu'il laisse totalement dans l'ombre : **celui du fermage** – avec notamment le partage des bénéfices de l'agrivoltaïsme entre le propriétaire et l'exploitant. Une régulation en la matière n'est pas inaccessible : nous avons des modèles de règles de compensation qui sont déjà établies entre l'État et la profession. Le taux de fermage est fixé par arrêté préfectoral, après concertation avec les parties prenantes. Ces mêmes mécanismes pourraient être mis en œuvre pour l'agrivoltaïsme, afin d'éviter des effets d'aubaines pour quelques-uns et le renchérissement du coût du foncier pour tous les autres.

Le deuxième sujet resté dans l'ombre est celui de **l'emphytéose**. Il y a un risque énorme que les baux emphytéotiques se traduisent dans les faits par un glissement du droit d'usage vers un droit de propriété au bénéfice de quelques multinationales de l'énergie.

Dominique Potier
Député de Meurthe-et-Moselle

Nous regrettons vivement que vous n'ayez pas suivi notre suggestion de faire appel à l'expertise du CGAAER, alors même que notre proposition d'inscrire leur consultation dans la loi a été retirée dans les débats contre l'engagement du Gouvernement de les associer « naturellement » à ce travail.

Celui-ci aurait pu en effet déjouer tous les risques de dévoiement et garantir le juste équilibre entre la protection de notre souveraineté alimentaire et les besoins de production d'énergies renouvelables. De par son enracinement dans les questions agricoles, le CGAAER aurait pu inscrire ses travaux dans la continuité du droit du sol qui protège le monde agricole : contrôle des structures, statut de l'actif agricole, fermage etc.

C'est donc de façon contrainte en termes de temps, sans étude d'impact ni expertise juridique suffisante que nous vous transmettons des remarques et points de précisions qui doivent, à notre sens, figurer à minima dans le décret.

Sur les installations agrivoltaïques :

1. **S'agissant de la définition de ce que nous entendons par un agriculteur actif :** c'est la pierre angulaire d'un écosystème rural pour le développement d'un entrepreneuriat fondé sur une agriculture « à hauteur d'homme ». Nous suggérons que cette définition puisse lier l'autorisation d'exploiter au respect de critères précis : obtention d'une capacité professionnelle diplômante, détention d'une part du capital dans le cas d'une structure sociétaire, participation effective au travail sur l'exploitation, ne pas dépasser une limite d'âge liée à celle de la retraite, avoir un volume d'activité au moins égal au seuil minimal d'assujettissement à l'AMEXA, disposer d'un plafonnement des revenus extérieurs à l'exploitation en lien avec le montant du revenu médian national.
2. **S'agissant des « services rendus » par l'agrivoltaïsme à l'activité agricole, l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomique** doit pouvoir être entendu comme s'appliquant à la parcelle. Nous proposons la rédaction suivante d'un article de la sous-section 1 de l'article 1^{er} :
« L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques consiste en une amélioration des qualités agronomiques du sol et une augmentation du rendement de la production agricole - à défaut d'une augmentation, l'atténuation d'une baisse tendancielle observée la même année sur des parcelles équivalentes sur le même territoire ».

L'amélioration du bien-être animal doit quant à elle être comparée au bien-être animal dans un contexte de pâturage avec un ombrage naturel fourni par des haies ou des arbres.

3. **Les zones témoins**, indispensables, doivent être définies par catégorie de production agricole, et être rendues obligatoires.
4. **La réalité de l'activité agricole** sur les installations agrivoltaïques, les zones témoins associées et les installations compatibles avec l'exercice d'une activité agricole doivent être vérifiées par un organisme de recherche. Nous formulons ici le même vœu que pour la méthanisation : la délivrance d'une certification par un organisme agréé par l'État nous semble être la garantie *ad-hoc* d'une bonne vérification. L'absence de données doit donner lieu à une sanction, avec, au maximum la fin de l'autorisation d'exploiter. Il est également nécessaire de préciser les

Dominique Potier
Député de Meurthe-et-Moselle

questions relatives aux baux ruraux et à la transmission des exploitations agricoles car cela aura des conséquences sur le régime de sanction applicable.

Sur les installations photovoltaïques au sol, sur terrains agricoles, naturels, forestiers :

1. L'expression « restreinte » utilisée dans le projet de décret pour définir **une terre inculte** trahit la volonté du législateur, telle qu'elle apparaît dans la loi et lors des débats dans l'hémicycle. Cette définition ne doit faire l'objet d'aucune subjectivité et le terme « restreinte » doit être remplacé par « impossible ».
2. Concernant les surfaces identifiées dans le document-cadre, la durée minimale de dix années de « non-exploitation » avait été évoquées lors des débats à l'Assemblée nationale. La proposition d'un minimum de vingt ans, portée par deux syndicats nous paraît pertinente. De même, ces surfaces doivent être non exploitées et non bénéficiaires de la PAC (critères cumulatifs). **Surtout, il est fondamental que cela s'applique à compter de la date d'adoption de la loi APER.**

Plusieurs critères doivent être également pris en compte pour l'ouverture de surfaces agricoles et forestières à un projet d'installation photovoltaïque, compatible avec l'activité agricole :

- Elle ne peut se faire que sur des surfaces ayant fait l'objet d'une publicité au contrôle des structures, préalablement à la mise en œuvre du projet
- Cela ne peut concerner les zones forestières ayant fait l'objet d'une autorisation de défrichement
- Cela ne peut se faire au préjudice des articles L125-1 à L125-15 du code rural concernant la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées

Enfin, **l'allongement de la durée de transmission du document-cadre** par la chambre d'agriculture au préfet de département pourrait passer de six à neuf fois, compromis raisonnable pour ne pas freiner le développement des énergies renouvelables et permettre en même temps aux chambres d'agriculture un travail de qualité.

Sur les modalités de démantèlement de ces installations et les garanties financières :

Les opérations de démantèlement et de remise en état d'un site après son exploitation ne peuvent être réalisées dans un délai de trente ans. Les principaux syndicats proposent de fixer le délai à une année pour réaliser des travaux et jusqu'à trois années en cas de difficultés matérielles, sur avis de la CDPENAF. Également, l'intervention d'un organisme scientifique de suivi doit permettre d'attester du maintien des qualités agronomiques des sols.

Les garanties financières doivent être constituées sur l'ensemble de la durée d'exploitation, et non pas uniquement sur les deux premières années comme l'indique le projet de décret. Des sanctions doivent être prévues en cas de manquement de constitution de la garantie financière.

Dominique Potier
Député de Meurthe-et-Moselle

Pour conclure provisoirement et en l'absence d'un rapport du CGAEER à date, il nous semble prudent de suspendre la publication du décret ou, à minima de laisser une voie ouverte dans la future PLOAA afin de rectifier les dispositions qu'il contiendrait.

Pour être fidèle au législateur et donc légal, ce décret doit à notre sens intégrer sinon la lettre du moins l'esprit des différents points évoqués dans ce courrier. Il doit par ailleurs porter sur la question du partage de la valeur, du fermage, de l'emphytéose et de l'impératif du maintien de l'activité agricole comme activité principale.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations respectueuses.

Dominique Potier
Marie-Noëlle Battistel
Stéphane Delautrette
Chantal Jourdan
Gérard Leseul
Philippe Naillet