

...la proposition de loi en faveur du

DÉVELOPPEMENT DE L'AGRIVOLTAÏSME



Mercredi 5 octobre, la commission des affaires économiques a adopté la proposition de loi n° 731 rect. en faveur du développement de l'agrivoltaïsme, présentée par le Sénateur Jean-Pierre Decool et plusieurs de ses collègues. A quelques semaines de l'examen par le Sénat du projet de loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables (AER), ce texte confère pour la première fois un encadrement

législatif clair à l'agrivoltaïsme, encourageant un développement raisonné de la filière, en soutien à une activité agricole principale.

I – L'AGRIVOLTAÏSME : UNE FILIÈRE PROMETTEUSE MAIS EN MANQUE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE, DE CADRE JURIDIQUE ET DE SOUTIEN BUDGÉTAIRE

A. UNE PROPOSITION DE LOI INÉDITE PROPOSANT DE DÉFINIR LÉGALEMENT L'AGRIVOLTAÏSME

La proposition de loi propose, pour la première fois, de mettre en place une stratégie, un cadre légal et un dispositif budgétaire pour l'agrivoltaïsme.

Elle se compose d'un article unique, créant un cadre global et cohérent pour accompagner le développement raisonné de l'agrivoltaïsme, encourager les projets alliant véritablement production électrique secondaire et production agricole principale, tout en prévenant le risque de conflit d'usage et d'essor incontrôlé de « projets alibis ».

Pour ce faire, son article unique propose les évolutions suivantes.

Il ajoute un objectif de développement des installations agrivoltaïques, parmi les objectifs énergétiques nationaux, figurant à l'article L. 100-2 du code de l'énergie.

Il propose de définir les installations agrivoltaïques comme des installations solaires permettant de maintenir ou de développer l'activité agricole. Ces installations doivent garantir une production agricole significative et un revenu durable en étant issu. Elles doivent poursuivre directement deux services, sans porter d'atteinte substantielle à un service ou d'atteinte limitée à deux services. Ces services sont l'amélioration du potentiel agronomique, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas et l'amélioration du bien-être animal. Démontables, ces installations doivent respecter l'agriculture comme activité principale.

L'article unique applique à ces installations une obligation d'achat et une procédure de mise en concurrence spécifiques. Il permet aux parcelles agricoles présentant de telles installations de bénéficier des aides issues de la politique agricole commune (PAC). De plus, il offre à ces installations une autorisation de principe au titre du code de l'urbanisme, sous réserve d'un avis systématique des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En contrepartie, il prévoit des garanties financières, pour assurer le démantèlement et la remise en état des sites.

B. DES PRATIQUES EN PLEIN ESSOR QUI OFFRENT DES EXTERNALITÉS POSITIVES MAIS EMPORTENT UN RISQUE DE CONFLIT D'USAGE

Pour la commission des affaires économiques, la proposition de loi est utile et nécessaire car les projets d'agrivoltaïsme sont en plein essor.

Les solutions technologiques innovantes comme l'agrivoltaïsme permettent de développer la production d'énergies renouvelables en zones rurales, en les conciliant avec les activités économiques traditionnelles, à commencer par l'agriculture.

L'agrivoltaïsme est porteur d'externalités positives pour nos agriculteurs, à qui il offre une diversification d'activités et un complément de revenus ; il apporte aussi une protection des cultures voire du bétail contre les aléas, tels que les précipitations, les sécheresses ou encore les ravageurs.

Pour autant, s'il n'est pas suffisamment régulé, l'agrivoltaïsme présente des risques en termes d'artificialisation ou de renchérissement du foncier agricole, avec de potentiels conflits d'usage entre productions électrique et agricole. Parmi les projets, certains ont une réelle plus-value agricole mais d'autres sont des « projets alibis » où la vocation agricole des projets n'est, en définitive, pas respectée.

L'essor de l'agrivoltaïsme est réel dans nos territoires. Si les ministères de l'énergie et de l'agriculture n'ont pas pu fournir d'éléments chiffrés, l'Ademe dénombre 167 projets d'agrivoltaïsme pour 1,3 gigawatts (GW), l'Afnor 11 projets certifiés et 7 en cours de certification, et la CRE 155 projets soutenus pour 130 mégawatts (MW).

Le potentiel de l'agrivoltaïsme pourrait être encore plus élevé. Le groupe EDF a ainsi rappelé que 6 GW de projets solaires sont en attente. De son côté, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a indiqué que la PPE prévoit de réaliser 33 000 à 44 000 hectares d'installations photovoltaïques d'ici 2028, ce qui correspondrait au maximum entre 0,06 et 0,1 % de la surface agricole utile (SAU). A plus long terme, France agrivoltaïsme évalue le potentiel des projets agrivoltaïques entre 60 et 80 GW, répartis sur 20 000 à 30 000 exploitations en 2050, l'équivalent de 80 000 à 120 000 hectares.

Dans ce contexte, seul un encadrement législatif clair peut permettre de promouvoir les bonnes pratiques et de réprimer les mauvaises, de manière à ce que l'agrivoltaïsme se développe toujours au bénéfice des agriculteurs.

Chiffres clés de l'agrivoltaïsme		
167 projets identifiés	55 projets soutenus	11 projets certifiés

II – LES APPORTS DE LA COMMISSION : UNE CONSOLIDATION DU TEXTE DANS LA DROITE LIGNE DE SES TRAVAUX ANTÉRIEURS DE SIMPLIFICATION DES NORMES EN MATIÈRE DE RENEUVELABLE

A. UNE PROPOSITION DE LOI QUI SE PLACE DANS LA LIGNE DE TRAVAUX ANTÉRIEURS EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES APPLICABLES AUX PROJETS D'ÉNERGIES RENEUVELABLES

La commission des affaires économiques est très engagée en faveur d'une accélération maîtrisée des projets d'énergies renouvelables. Elle n'a donc pas attendu l'examen du projet de loi AER pour faire aboutir des solutions de simplification, à destination des acteurs économiques comme des élus locaux.

- ✓ En matière d'**hydroélectricité**, elle a fait adopter une [proposition de loi](#) et une [proposition de résolution](#) en 2021, dont 10 dispositions ont été intégrées à la loi Climat-Résilience de 2021. Depuis lors, un médiateur national et un portail national ont été institués. Le principe « silence vaut acceptation » ? a été appliqué aux augmentations de puissance et aux sociétés d'économie mixte hydroélectriques. De plus, l'information préalable des élus locaux a été instituée et les comités de suivi des concessions ont été étendus. Enfin, l'hydroélectricité a été intégrée à la loi quinquennale sur l'énergie et à la PPE ; le relèvement de son potentiel sera évalué d'ici cette loi (article 89).
- ✓ Pour l'**hydrogène**, elle a déposé une [proposition de loi](#) en 2021, dont 3 dispositions sur ce sujet ont été intégrées à la loi Climat-Résilience. Ainsi, les groupements de communes sont éligibles aux garanties d'origine, les projets d'hydrogène sont dispensés

de mise en concurrence et l'hydrogène a été intégré à la loi quinquennale sur l'énergie (article 87).

- ✓ Concernant **l'éolien en mer**, elle a prévu une consultation préalable des communes littorales et relevé les appels d'offres dans la loi Climat-Résilience (article 93).
- ✓ Pour le **biogaz**, elle a dispensé les projets de mise en concurrence dans la loi ASAP de 2020 (article 82) puis relevé le taux de réfaction tarifaire les soutenant, facilité leur raccordement aux réseaux de chaleur et promu l'utilisation de combustibles solides de récupération dans la loi Climat-Résilience (articles 93, 94 et 190). De plus, elle a fait prospérer 4 dispositions issues de la [mission sénatoriale sur le méthanisation](#), dans la loi Pouvoir d'achat de 2022. Un guichet unique et un portail national ont été créés. Le biogaz a aussi été intégré à la PPE, aux SRADDET et aux PCAET. Une information préalable des élus locaux est effective (article 27).
- ✓ S'agissant de **l'agrivoltaïsme**, elle a permis que le photovoltaïque ne soit pas décompté dans l'artificialisation des sols dans la loi Climat-Résilience (article 194). La proposition de loi examinée ce jour, si elle prospère, viendra ajouter 7 solutions de simplification supplémentaires, portant sur la définition de l'agrivoltaïsme, les appels d'offres, les autorisations d'urbanisme, les aides relevant de la PAC, les garanties financières, l'information des élus locaux et l'intégration à la planification nationale et locale.

30 solutions de simplification adoptées à l'initiative de la commission depuis 2020				
10 sur l'hydroélectricité	3 sur l'hydrogène	2 sur l'éolien en mer	7 sur le biogaz	8 sur l'agrivoltaïsme

B. PLUSIEURS AMENDEMENTS DE CONSOLIDATION, POUR PRÉSERVER LES INTÉRÊTS AGRICOLES ET LES COMPÉTENCES LOCALES.

Après avoir entendu 50 personnalités, à l'issue de 20 auditions, le rapporteur a présenté 9 amendements acceptés par l'auteur du texte et son groupe. Pour ce faire, il a auditionné les organisations professionnelles agricoles, les représentants des énergies renouvelables et ceux des élus locaux et les services de l'Etat. Il a aussi entendu l'Ademe, qui a conduit un travail de définition, et l'Afnor, qui a mené un travail de certification.

Dans ce contexte, les amendements 1 et 3 visent à compléter l'objectif et la définition, dans un sens plus respectueux des travaux de l'Ademe et donc des intérêts des agriculteurs. Il est crucial que cette définition intègre la notion de réversibilité, poursuive 1 service direct parmi 4 et soit assortie de modalités de suivi, de contrôle et de sanction. De plus, la notion d'activité agricole principale doit pouvoir être appréciée, non seulement au regard de l'emprise au sol, mais aussi de la production ou du revenu. Toutes les modalités d'application réglementaires doivent être définies conjointement avec les acteurs agricoles.

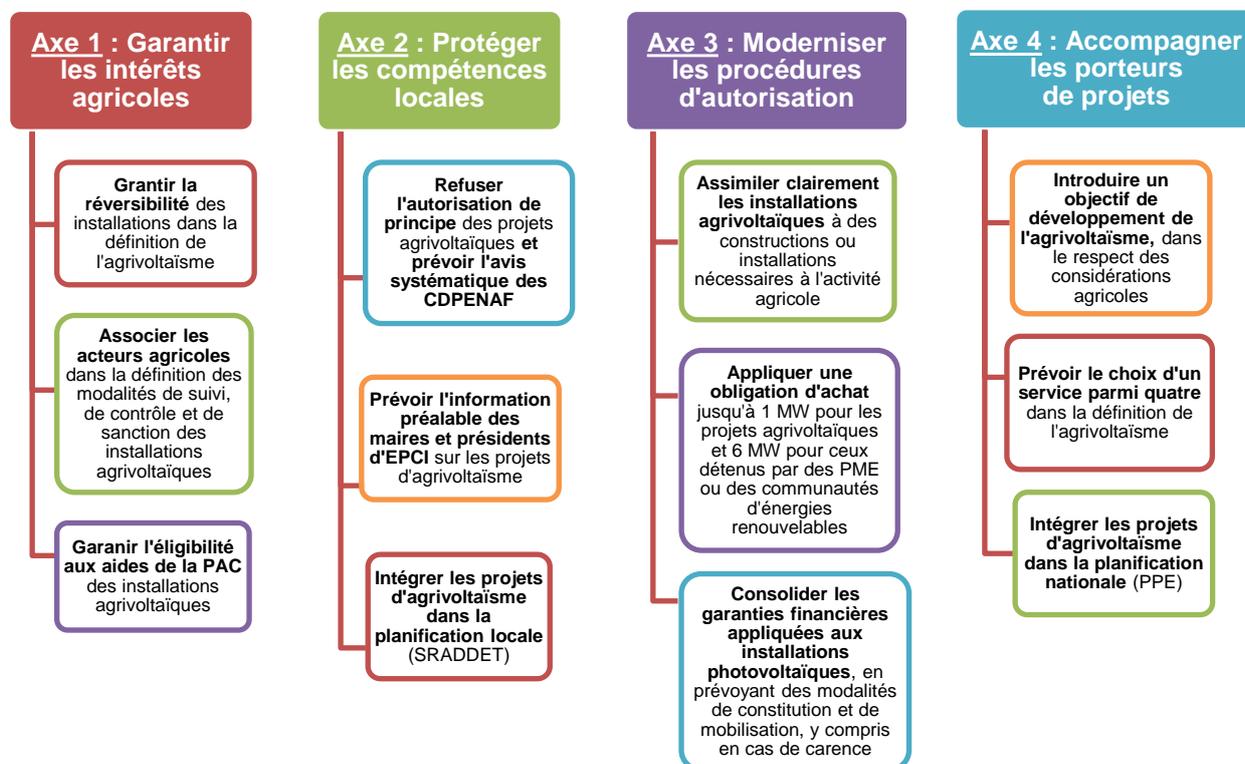
De plus, les amendements 2, 4 et 5 tendent à consolider l'obligation d'achat et la procédure de mise en concurrence spécifiques aux installations agrivoltaïques, en veillant à leur conformité avec le droit de l'Union européenne. En effet, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à l'énergie n'autorisent un tel soutien que pour les installations inférieures à 1 MW ou, lorsqu'elles sont détenues par des PME ou des communautés d'énergie renouvelable, à 6 MW. Il est également impératif d'éviter tout doublon avec le droit commun et d'appliquer les mêmes dispositions de contrôle et de sanction.

En matière d'urbanisme, l'amendement 7 propose de revenir sur l'autorisation de principe, qui ne serait pas respectueuse des pouvoirs des élus locaux comme des services déconcentrés. A la place, il est prévu de consolider les dérogations existantes et de prévoir l'avis systématique des CDPENAF. Sur les autres sujets, l'amendement 6 entend consolider le bénéfice de la PAC et l'amendement 8 les garanties financières.

Enfin, l'amendement 9 propose de compléter la proposition de loi pour renforcer la territorialisation des projets. L'agrivoltaïsme doit être intégré à la planification nationale comme locale et les élus locaux informés au préalable de la mise en œuvre des projets.

La commission des affaires économiques souhaite que cette proposition de loi, qui constitue en somme la traduction législative de la résolution adoptée, le 4 février 2022, à l'initiative du Président Jean-François Longeot et du Sénateur Jean-Pierre Moga, prospère. Elle arrive au bon moment, à un moment où le foisonnement des projets conduit les acteurs de terrain à demander une clarification. Elle arrive par ailleurs en amont du projet de loi AER, ce qui offre au Sénat une opportunité d'imprimer sa marque et d'enrichir le texte à venir de ses travaux.

Apports essentiels de la commission



EN SÉANCE

Le Sénat a **largement adopté** la proposition de loi le 20 octobre 2022, par 251 voix pour et 3 contre.

De plus, plusieurs **amendements** ont été adoptés, permettant ainsi de conforter la proposition de loi :

- en inscrivant les installations agrivoltaïques dans les schémas régionaux climat-air-énergie territoriaux (SRCAE) et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ;
- en ajoutant le critère de l'agriculteur actif dans la définition des installations agrivoltaïques ;
- en appliquant aux installations agrivoltaïques l'étude agricole préalable ;
- en prévoyant la possibilité pour les CDPENAF de proposer des chartes départementales non contraignantes ;
- en confiant à l'ADEME-ATE une mission de suivi statistique des installations agrivoltaïques.

Dans le même esprit, l'**intitulé** a été modifié en « *proposition de loi en faveur du développement raisonné de l'agrivoltaïsme* ».

POUR EN SAVOIR +

- La proposition de loi en faveur du développement de l'agrivoltaïsme.
- Les travaux de l'Ademe sur le sujet.



Sophie Primas
Présidente
Sénateur
des Yvelines
(*Les Républicains*)



Franck Menonville
Rapporteur
Sénateur
de la Meuse
(*Les Indépendants
- République
et Territoires*)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-731.html>

