

Proposition du Copil Climat Energie

Note de positionnement sur l'agrivoltaïsme

France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur

Ce positionnement s'appuie sur les éléments disponibles à l'automne 2023. Il pourra être revu en cas d'évolution significative du contexte, en particulier suite aux décrets d'application non parus à ce jour.

TABLE DES MATIERES

Table des matières	1
Définition et contexte législatif.....	2
Positionnement.....	3
Nécessité agronomique	4
Conditions de suivi du projet	4
Intégration des projets dans les documents d'urbanismes (PLU, SCoT, Zones d'accélération...)	5
Limitation de la taille des installations par rapport à la taille de l'exploitation	5
Serres et hangars agrivoltaïques	6
Intégration paysagère et territoriale.....	6
Annexe : Texte de loi.....	7

DEFINITION ET CONTEXTE LEGISLATIF

En 2021, l'ADEME, Agence de la Transition écologique, a publié une définition de l'agrivoltaïsme :

« 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 des stress abiotiques etc) »¹

Au-delà de ces aspects majeurs de caractérisation, le projet d'agrivoltaïsme se doit :

- 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 y avoir un agriculteur actif),
- De prévoir 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). »

L'agence précise par ailleurs que : « [...] en l'état actuel des connaissances, il est indispensable de prévoir, lors de la conception d'une installation agrivoltaïque, la mise en place d'une zone témoin (avec les mêmes conditions pédo-climatiques, de taille représentative et cultivée dans les mêmes conditions - variétés, densité, itinéraires de culture- et sans modules photovoltaïques), et d'un suivi agronomique des cultures (ou zootechnique), sur plusieurs années, par un organisme professionnel ou scientifique indépendant afin de comparer a minima la production agricole sous la zone agrivoltaïque et la zone témoin. »

Cette définition a été reprise dans la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables de 2023², qui inscrit l'agrivoltaïsme aux articles L314-36 à L314-40 du code de l'énergie³.

¹ ADEME, I Care & Consult, Ceresco, Cétiac. 2021. *Caractériser les projets photovoltaïques sur terrains agricoles et l'agrivoltaïsme – Résumé exécutif de l'étude*, page 21

² Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergie renouvelable

³ Cf. annexes de ce document

Nous rappelons en préambule que **France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur est favorable à la production d'énergie renouvelable d'origine solaire et que son développement doit se faire en priorité sur le bâti et les milieux déjà artificialisés** (friches industrielles, parkings, routes, canaux...), en cohérence avec les lois Grenelle et l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), cela fin de limiter les conflits d'usages des sols et protéger la biodiversité et les paysages. Les collectivités, comme les opérateurs d'énergie, se doivent d'être les éléments moteurs de ces initiatives, et parfois les soutiens d'initiatives locales de la part des habitants du territoire. **Cette politique de développement doit être couplée à des actions fortes pour inciter à la sobriété énergétique**

Cela étant, de nouvelles formes de production d'énergie solaire, dont l'agrivoltaïsme, apparaissent. Ces développements font l'objet de toute notre attention, aussi bien quant à leur contribution aux objectifs de production d'énergie renouvelable qu'aux impacts potentiels sur la biodiversité et l'environnement.

Le développement de l'agrivoltaïsme en France est récent, et nous manquons aujourd'hui de données précises sur ces projets, leurs impacts et leurs bénéfices, tout comme les difficultés rencontrées. Ce manque est principalement dû au fait que les opérateurs actuels ne souhaitent pas partager leurs données, l'argument du secret industriel étant régulièrement mis en avant. Pourtant, c'est bien sur les données objectivant les différences entre parcelles témoins et parcelles équipées de modules que nous pourrions réellement conclure, culture par culture, sur l'intérêt réel de l'agrivoltaïsme quant à l'amélioration de la production agricole.

En l'absence de données liées aux retours d'expériences que nous pourrions avoir de la part des opérateurs et des agriculteurs, **France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur émet des réserves quant au développement de l'agrivoltaïsme sur le territoire régional. Seules les expérimentations de taille limitée, mais en nombre suffisant pour pouvoir conclure sur le gain agronomique, devraient être autorisées pour le moment.**

Pour France Nature Environnement, une expérimentation agrivoltaïque n'est acceptable que si elle remplit les conditions impératives suivantes (la plupart résultant d'ailleurs d'une application stricte de la loi) :

- Etude environnementale préalable
- Suivi et évaluation du gain agronomique sur au moins trois ans par un organisme indépendant validé par les deux parties. Ce suivi s'appuie sur une zone témoin sans panneaux d'une surface significative et représentative de l'exploitation.
- Pas de dégradation de la production agricole (qualitative et quantitative) et objectif de l'améliorer.
- Pas de diminution des revenus issus de la production agricole.
- Garantie de la pérennité du projet agricole tout au long du projet photovoltaïque (y compris s'il y a un changement d'exploitant agricole ou changement de production agricole).
- Garantie financière de réversibilité du projet (retour à l'état environnemental antérieur, d'où la nécessité de disposer de l'étude préalable).

Par ailleurs, dans un souci de cohérence avec la logique globale de la transition énergétique, d'autres actions, sans être obligatoires, seraient souhaitables :

- Cogestion du fonctionnement des panneaux photovoltaïques entre exploitant agricole et opérateur énergétique.
- Equipement en panneaux solaires des toitures de la ferme et des annexes.
- Possibilité d'autoconsommation (partielle) de la production électrique par l'exploitant agricole.
- Démarrage par la commune ou intercommunalité d'un plan de sobriété énergétique sur son territoire.

Quelques uns des points ci-dessus sont détaillés dans la suite de ce document.

NECESSITE AGRONOMIQUE

La loi définit à ce jour l'agrivoltaïsme comme étant « Une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole. ».

Il s'agit là d'un point essentiel : le développement de panneaux photovoltaïques sur des parcelles agricoles, qu'ils soient positionnés au-dessus d'un espace de culture ou d'élevage, ne doit pouvoir se faire qu'à la condition que celui-ci ait un impact positif sur l'activité agricole.

Cet impact positif doit être apprécié sur la capacité de l'installation à garantir la pérennité de l'activité agricole sur les parcelles concernées et à permettre l'amélioration d'au moins un des quatre services cités par la loi : potentiel et impact agronomiques, adaptation au changement climatique, protection contre les aléas, amélioration du bien-être animal.

Pour France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur, un impact agronomique global négatif (perte de rendement, diminution de la qualité,) est réhibitoire et doit amener au démantèlement de l'installation.

CONDITIONS DE SUIVI DU PROJET

France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur insiste sur la nécessité d'imposer des conditions de suivi du projet agrivoltaïque exigeantes.

Lors de la conclusion du contrat de bail, l'opérateur doit s'engager à assurer le suivi qu'il aura précisé dans son projet, selon un cahier des charges défini en amont (type de culture, région, label existant...). Idéalement, ce cahier des charges serait commun à tous les projets agrivoltaïques de la région, et défini avec les acteurs publics, les agriculteurs et les associations. En cas de non-respect de ce cahier des charges, des sanctions seraient appliquées aux frais de l'opérateur.

Des garanties financières doivent être fixées pour assurer la remise à l'état initial de la parcelle en fin de contrat. Le coût de remise en état sera indexé au coût de la vie et une caution sera versée avec

intervention d'un tiers financier. Cette garantie financière pourra également servir à remettre la parcelle en l'état si les résultats montrent une baisse des rendements et/ou des revenus agricoles

Il apparaît également indispensable que le suivi du projet soit assuré par un organisme tiers agréé et multithématique (financier, technique, agronomique -- biodiversité, eau, sol-), couplé à une évaluation annuelle faite par un organisme étatique. Ce suivi doit être suffisamment long (au minimum 3 ans) pour pouvoir conclure sur le bon fonctionnement du projet et son intérêt agronomique. De plus, un document informatif, apportant tous les éléments utiles relatifs aux impacts et au suivi du projet devra être envoyé à la CDPENAF.

Enfin, un mécanisme de garantie de continuité de la partie agricole du projet au travers du contrat de bail doit être instauré : la partie financière serait liée avec la continuité de la culture.

INTEGRATION DES PROJETS DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME (PLU, SCOT, ZONES D'ACCELERATION...)

Au regard de la complexité et de l'imbrication des différents plans d'urbanisme, il apparaît nécessaire d'avoir une définition commune de l'agrivoltaïsme dans les différents documents d'urbanisme (PLU, RLM, SCOT, Zones d'accélération...).

Le mouvement de France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur rappelle que toute politique énergétique se doit d'intégrer un objectif de sobriété. Dans cet esprit, chaque commune ou intercommunalité qui intègre l'agrivoltaïsme dans ses documents d'urbanisme devrait en parallèle démarrer l'élaboration d'un plan de sobriété énergétique afin d'opérer une qualification des économies réalisées et une quantification des objectifs d'énergie renouvelables sur le territoire.

LIMITATION DE LA TAILLE DES INSTALLATIONS PAR RAPPORT A LA TAILLE DE L'EXPLOITATION

Il apparaît nécessaire, en l'absence de communication de données précises relatives aux fermes agrivoltaïques déjà en service dans notre région, de limiter la taille des expérimentations par rapport à la taille de l'exploitation agricole. Un juste équilibre devra être trouvé dans le cadre d'échanges entre les agriculteurs, les opérateurs, les acteurs publics et les associations. Les terrains sélectionnés ne pourront bien entendu n'être que des terres ayant un potentiel agronomique. L'installation de panneaux sur un terrain agricole non exploité ne peut en aucun cas devenir un projet agrivoltaïque, c'est pourquoi une obligation de mise en culture ou d'utilisation pour l'élevage est nécessaire.

Seule la démonstration sans conteste d'un gain agronomique avéré pourrait permettre à terme une extension de la surface des ombrières par rapport à la surface totale de l'exploitation.

SERRES ET HANGARS AGRIVOLTAÏQUES

La construction de serres agrivoltaïques ou de hangars agricoles couverts de panneaux PV doit répondre à un besoin de l'exploitation agricole. Les serres doivent être occupées par des cultures, les hangars servir d'abris pour les bêtes ou les outils de l'exploitant agricole. Ces installations ne doivent en aucun cas devenir des alibis à une installation photovoltaïque.

France Nature Environnement souhaite que, à la demande de l'exploitant, ces installations puissent permettre, comme dans le cas des ombrières sur cultures, une autoconsommation au moins partielle de l'exploitation agricole.

INTEGRATION PAYSAGERE ET TERRITORIALE

La question de l'intégration paysagère de ces projets est bien entendu impérieuse pour les habitants du territoire, mais également pour les collectivités, qui s'inquiéteront certainement de l'impact visuel de ces installations sur le tourisme.

Il nous semble utile de distinguer petits et grands paysages. Le petit paysage est celui des alentours de l'habitation, du hameau, du village. Le grand, c'est celui du point de vue touristique, de la vision que l'on a d'une vallée, d'un plateau, ou toute formation géologique de moyen et grand espace. Chaque projet doit ainsi être réfléchi afin qu'il ait le moins d'impact visuel possible.

Il apparaît nécessaire qu'émerge une réflexion collective au niveau du territoire (commune ou intercommunalité concernée) sur le développement global des énergies renouvelables. Nous parlerons ainsi d'une intégration territoriale et non par projet.

En tout état de cause, ces projets ne pourront se faire sans le soutien des collectivités et des services de l'Etat, qui attendent pour le moment les décrets d'application de la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables de 2023. France Nature Environnement Provence-Alpes-Côte d'Azur soutient cette démarche volontaire, qui incite à la réflexion collective sur le sujet de l'agrivoltaïsme afin que son développement se fasse au service de l'agriculture et des agriculteurs, ainsi que des territoires. L'un des enjeux majeurs est de pouvoir assurer collectivement le suivi effectif des projets de façon à vérifier en permanence qu'il n'y a pas de dérives par rapport aux principes énoncés dans la loi, rappelée en annexe pages suivantes.

Code de l'Energie ; Partie Législative ; Livre III : Les dispositions relatives à l'électricité ; Titre 1^{er} : La production ; Chapitre IV : Les dispositions particulières à l'électricité produite à partir d'énergie renouvelables ; Section 7 Dispositions spécifiques à la production d'électricité à partir d'installations agrivoltaïques :

Article L314-36

I.-Une installation agrivoltaïque est une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole.

II.-Est considérée comme agrivoltaïque une installation qui apporte directement à la parcelle agricole au moins l'un des services suivants, en garantissant à un agriculteur actif ou à une exploitation agricole à vocation pédagogique gérée par un établissement relevant du titre Ier du livre VIII du code rural et de la pêche maritime une production agricole significative et un revenu durable en étant issu :

- 1° L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ;
- 2° L'adaptation au changement climatique ;
- 3° La protection contre les aléas ;
- 4° L'amélioration du bien-être animal.

III.-Ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui porte une atteinte substantielle à l'un des services mentionnés aux 1° à 4° du II ou une atteinte limitée à deux de ces services.

IV.-Ne peut pas être considérée comme agrivoltaïque une installation qui présente au moins l'une des caractéristiques suivantes :

- 1° Elle ne permet pas à la production agricole d'être l'activité principale de la parcelle agricole ;
- 2° Elle n'est pas réversible.

V.-Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. Il précise les services mentionnés aux 1° à 4° du II ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issu. Le fait pour la production agricole d'être considérée comme l'activité principale mentionnée au 1° du IV peut s'apprécier au regard du volume de production, du niveau de revenu ou de l'emprise au sol. Il détermine par ailleurs les conditions de déploiement et d'encadrement de l'agrivoltaïsme, en s'appuyant sur le strict respect des règles qui régissent le marché du foncier agricole, notamment le statut du fermage et la mission des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, la politique de renouvellement des générations et le maintien du potentiel agronomique actuel et futur des sols concernés. Ce décret prévoit, enfin, les modalités de suivi et de contrôle des installations ainsi que les sanctions en cas de manquement.

Article L314-37

Pour contribuer à la poursuite de l'objectif mentionné au 4° quater du I de l'article L. 100-4, l'autorité administrative peut recourir à une procédure de mise en concurrence régie par la section 3 du chapitre Ier du présent titre pour la mise en place et l'exploitation d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36.

Article L314-38

La présence d'installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36, sur des surfaces agricoles déclarées au titre du régime des paiements directs du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les Etats membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) n° 1305/2013 et (UE) n° 1307/2013, ne fait pas obstacle à l'éligibilité de ces mêmes surfaces aux interventions sous forme de paiements directs.

Article L314-39

Lorsque l'autorité administrative est saisie d'une demande d'autorisation d'une installation agrivoltaïque, au sens de l'article L. 314-36, elle en informe sans délai le maire de la commune et le président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat.

Article L314-40

L'autorité administrative peut soumettre les installations agrivoltaïques, au sens de l'article L. 314-36, à la constitution des garanties financières nécessaires au démantèlement et à la remise en état du site.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état du site ainsi que les conditions de constitution et de mobilisation des garanties financières. Il détermine également les conditions de constatation par le représentant de l'Etat dans le département d'une carence pour conduire ces opérations et les formes dans lesquelles s'exerce, dans cette situation, l'appel aux garanties financières.