



HAL
open science

Cadre d'application de l'agrivoltaïsme: pas la lumière à tous les étages!

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Cadre d'application de l'agrivoltaïsme: pas la lumière à tous les étages!. Agridroit, 2024, Quinzomadaire, pp.1. hal-04433938

HAL Id: hal-04433938

<https://hal.science/hal-04433938>

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Futur cadre d'application de l'agrivoltaïsme : pas la lumière à tous les étages

Benoît Grimonprez

Professeur à l'Université de Poitiers

Coreponsable de la section « impacts économiques et sociaux » du Pôle national de recherche Agri-photovoltaïsme

L'agrivoltaïsme est la principale innovation de [la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables](#). La technique y est définie comme l'installation de modules photovoltaïques sur des parcelles agricoles auxquelles ils rendent un service positif, sans diminuer leur capacité productive (C. énergie, art. L. 314-36). Très attendu par les professionnels du secteur, un décret d'application doit venir préciser les modalités du dispositif. Lourds d'enjeux économiques, ce texte a fait l'objet de longues et âpres négociations.

Par rapport aux premières versions du projet de décret, les derniers arbitrages (définitifs) interministériels ont nettement fait pencher la balance en faveur de la production énergétique, quitte à sacrifier une partie de la production agricole. Là n'était pas l'esprit de la loi. Le futur décret fait ainsi peser des risques sur une partie des terres agricoles et sur la sécurité juridique des projets. Il pourrait bien assombrir l'avenir de la filière agrivoltaïque toute entière.

Sous les panneaux, une agriculture théoriquement significative

Une condition essentielle de l'agrivoltaïsme est qu'il assure une production agricole durable et significative (C. énergie, art. L. 314-36). Pour l'apprécier, le projet de décret fait une distinction cardinale entre des « technologies éprouvées », qui seront listées par un arrêté, et les autres. Pour les premières, encore largement inconnues, on regardera juste ce que produit la parcelle, sans élément de comparaison. Seules les secondes technologies devront comporter une zone témoin ou justifier d'un cas d'installation agrivoltaïque similaire existant au niveau départemental ou régional. La moyenne du rendement observé ne devra, dans ce cas, pas baisser de plus de 10 % par rapport à celle de la zone témoin ou de référence. Initialement envisagée comme systématique, la mise en place d'une zone témoin sera, au final, facile à éviter en invoquant l'existence d'autres installations, parfois lointaines. Et même si elle est créée, demeurera la difficulté pratique de vérifier qu'elle est cultivée de manière optimale (usage d'engrais par ex.), ce qui réduit fortement sa pertinence.

Une autre anomalie est que les installations sur élevage sont exonérées du respect d'un seuil de baisse de rendement. Le caractère significatif de l'activité agricole s'appréciera, les concernant, au regard du volume de fourrage, ou du taux de chargement (nombre d'animaux), ou encore du potentiel reproductif du cheptel. Voilà qui est flou et impassible de la moindre réprimande ! On peut donc très bien s'acheminer vers de simples abris au sol pour quelques animaux mis au pré.

Plus généralement, il y a une contradiction certaine à affirmer que les installations doivent rendre un service positif aux parcelles agricoles (en augmentant en principe leur productivité), alors que sont concédées des pertes de rendement. Ces dernières, en toute logique, devraient avoir un caractère simplement accidentel et non structurel.

La production solaire qui tire la couverture à soi

L'agrivoltaïsme n'est également reconnu que si l'agriculture conserve, sur les parcelles, une place principale (C. énergie, art. L. 314-36). Pour en attester, le projet de décret prévoit un taux de couverture maximum de l'installation, présenté comme un rapport entre la surface projetée au sol des modules et la surface de la parcelle. Le texte le fixe, par défaut, à 40 % maximum pour les centrales de plus de 10 MW. Ce maximum est, en fait, un minimum. En effet, pour celles de moindre puissance, étonnamment aucun plafond n'est prévu. De même, pour les « technologies éprouvées », le seuil pourra aller au-delà des 40 % par voie d'arrêté.

Cette question de la densité de panneaux cristallise toutes les tensions en ce qu'elle répartit la lumière entre les modules photovoltaïques et les plantes cultivées. Or, selon une note du 20 novembre 2023 de chercheurs de l'INRAE synthétisant les travaux menés sur cette technologie, le [dépassement d'un taux de couverture de 20 % entraîne une chute considérable de la production agricole](#), qui ne devient plus rentable économiquement. Telle est la position des scientifiques au sein du Pôle national de recherche sur l'agro-photovoltaïsme, leader sur le sujet. D'[autres acteurs de la filière agrivoltaïque se sont aussi émus](#) de densités d'installations potentiellement excessives.

On rappellera, à titre de comparaison, que les simples centrales photovoltaïques au sol, sans réelle exploitation agricole, avoisinent un taux de couverture de 65 %. De fait, permettre d'aller jusqu'à 40 % de couverture (avec une méthodologie de calcul du taux aussi critiquée par les chercheurs) conduira, dans beaucoup de cas, à la négation de la nature agrivoltaïque de l'ouvrage. Il aurait été beaucoup plus raisonnable de cantonner les installations denses aux terres pauvres ou séchantes accueillant notamment de la production ovine. Autrement dit, d'en faire l'exception et non le principe !

Un autre choix aurait pu être de ne pas régler le taux de couverture dans les hypothèses où un contrôle strict des baisses de rendement a effectivement lieu. L'obligation aurait été d'atteindre le résultat promis, sous peine de démantèlement.

Gourmands en énergie

Force est ici d'observer que, dans ses calculs, le gouvernement a voulu prioriser la production solaire et la sécurité énergétique sur une partie réputée faible de la surface agricole utile (objectif qu'on estime 0,5 %), au risque (assumé) que ces terres changent d'usage. Après tout, la souveraineté alimentaire ne serait pas menacée pour si peu ! Surtout, le politique a cédé aux sirènes des producteurs d'énergie qui ont brandi l'argument massue du manque de rentabilité d'installations trop éparées car plus coûteuses à raccorder. A suivre un tel raisonnement, l'équipement des toitures et de petites surfaces (parkings...) devrait être abandonné sur le champ.

Des projets sous contrôle ?

Plus qu'une artificialisation massive des surfaces agricoles françaises, on peut craindre que ces règles trop permissives ruinent la sécurité juridique même des projets. Comment pourront-ils tenir la promesse de services rendus à la production agricole si preuve est faite *a posteriori* qu'ils en détériorent les résultats ?

Les modalités de suivi et les sanctions prévues par le texte n'apparaissent, à cet égard, pas suffisamment dissuasives. Un contrôle est prévu seulement tous les 5 ans pour les « installations éprouvées » et 3 ans pour les autres. Il doit passer par la transmission d'un rapport d'un expert indépendant sur les caractéristiques de l'installation. Deux remarques. D'abord la vérification par un organisme certificateur sur la base d'un référentiel précis aurait été plus efficace. Ensuite, on se demande si des contrôles administratifs sur place seront diligentés. Les services de l'État en auront-ils les moyens (en termes de personnels, de connaissances techniques) ? Le [scandale aujourd'hui des serres photovoltaïques vides de toute culture](#) crée un doute sérieux.

En outre, le non-respect de la réglementation agrivoltaïque devrait logiquement entacher d'illégalité la construction litigieuse. Pourtant ici, la sanction restera à la discrétion du préfet qui, après mise en demeure et délai laissé pour une régularisation, aura le choix entre une amende, le retrait ou la suspension de l'autorisation d'exploiter la centrale. Cette latitude fait craindre une pression des énergéticiens sur l'administration pour qu'elle les absolve de leurs péchés. On connaît les précédents en matière d'[usage délictueux de la ressource en eau](#). Il n'est pas à exclure non plus que, sur certains territoires au contraire, l'intransigeance des fonctionnaires de l'État précipite les démantèlements. Véritable catastrophe économique pour les investisseurs ! En dehors des technologies éprouvées, les risques sont donc élevés pour les parties prenantes de trop jouer avec le soleil.

Une autre concession du gouvernement est que le nouveau régime ne s'appliquera qu'aux dossiers dont la demande de permis sera postérieure d'un mois à la publication du décret. De sorte que de [nombreux projets en cours d'instruction](#), plus « photo » qu'agrivoltaïques, devraient grignoter les terres agricoles dans les années à venir. Mais a-t-on pensé à l'image que vont donner des futures ces installations ancienne génération ? Il faudrait, déjà à ce jour, que les Commissions départementales des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ne cautionnent que les projets s'inscrivant dans l'esprit des nouvelles règles.

Comment tuer la poule aux œufs d'or

Alors qu'il présente de nombreux intérêts, c'est le développement d'un agrivoltaïsme raisonnable et vertueux qui va pâtir de ce cadre réglementaire. Noyés dans la masse des mauvais, ou arrivés trop tard, de bons projets pourraient en faire les frais. Car confrontées à la course effrénée au solaire, les CDPENAF vont certainement mettre le hola. Rappelons que ce sont ces instances locales qui auront légalement le dernier mot et se feront l'écho du rejet sociétal.

Tout porte à croire, au final, que le décret tant attendu ne suffira pas, que son cadre trop large sera nécessairement complété, dans les territoires, par des documents générateurs d'autres critères, notamment en termes d'aménagement de l'espace ou de partage de la

valeur économique. Le résultat sera des règles à géométrie très variable selon les régions agricoles. Autre problème, ces chartes locales seront dépourvues de valeur juridique au stade des contrôles réalisés pendant la vie des installations. De sorte que leur non-respect ne pourra pas servir de base à une sanction par l'administration. Encore une source potentielle d'incompréhension !

Un cadre normatif à faire évoluer

Moralité, en l'état du décret, seule une nouvelle loi pourra permettre de pérenniser l'agrivoltaïsme en évitant son déploiement anarchique. Deux options s'offriraient à elle. Soit décider autoritairement de limiter le système à des filières spécifiques en difficultés (comme la production ovine), ou à des zones particulières (terres pauvres ou non-cultivées, [aires d'alimentation de captage](#)), ou encore l'associer obligatoirement à des pratiques culturelles à bas niveaux d'intrants.

Soit promouvoir officiellement des schémas directeurs locaux (à l'échelle départementale par exemple) dont le contenu s'imposerait alors aux décisions des CDPENAF. L'intérêt serait, territoire par territoire, de déterminer des objectifs d'installations agrivoltaïques à atteindre (et à ne pas dépasser), une planification des zones où leur développement est prioritairement envisagé (friches), ainsi que les types de production à privilégier. Pour qu'agrivoltaïsme rime avec respect des paysages ruraux et transition écologique.