

Proposition de loi visant à assurer le développement raisonné et juste de l'agrivoltaïsme

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La transition énergétique et la sécurité alimentaire sont deux défis majeurs pour notre société. L'agrivoltaïsme, qui consiste à combiner activité agricole et production d'énergie solaire sur une même surface, offre une opportunité de concilier ces objectifs. En fonction des conditions climatiques locales, des technologies de panneaux et du type de culture, l'agrivoltaïsme peut également contribuer à l'adaptation aux changements climatiques des exploitations agricoles, en fournissant une protection contre les excès de chaleur, la sécheresse, le gel. Toutefois, un développement non maîtrisé de cette pratique pourrait engendrer des déséquilibres économiques, environnementaux et sociaux.

Le rapport de l'ADEME de 2022 a mis en avant le potentiel de l'agrivoltaïsme, estimant que cette pratique pourrait contribuer significativement à l'objectif national de 100 GW de puissance solaire installée d'ici 2050. La programmation pluriannuelle de l'énergie présente ainsi une contribution à hauteur de 35% des grandes installations photovoltaïques, dont 70% au sol, ce qui comprend le photovoltaïque au sol et l'agrivoltaïsme.

En 2023, la loi relative à l'Accélération de la Production d'Énergies Renouvelables (APER) a inscrit pour la première fois dans le Code de l'énergie une définition de l'agrivoltaïsme. Le décret paru le 8 avril ne répond que partiellement à l'attente du législateur, telle qu'exprimée notamment dans l'amendement n°1982 du groupe Socialistes, codifié à l'article L314-36-I du code de l'énergie, en n'abordant pour l'essentiel que le taux de couverture des équipements agrivoltaïques sur une parcelle donnée.

La rédaction apparaît encore plus problématique en l'absence de recul scientifique et empirique adéquat. Chaque culture réagit différemment aux installations agrivoltaïques, mais ces nuances se limitent à des observations ponctuelles et ne permettent pas d'objectiver les projets agrivoltaïques qui pourront présenter des améliorations de la production, et ceux qui feront nécessairement baisser son rendement. Les interactions complexes entre ombrage, rendement agricole, microclimats locaux et biodiversité ne sont pas encore pleinement comprises. Par exemple, le rapport ADEME a noté que les cultures maraîchères semblent tirer profit des ombrages partiels, tandis que d'autres comme les céréales peuvent subir des pertes de rendement. Il est donc essentiel de laisser le temps à la recherche et aux retours d'expérience pour préciser les meilleures pratiques.

Cette proposition de loi vise à compléter les sujets non traités dans la loi APER, le précédent décret et à mieux encadrer l'agrivoltaïsme, notamment sur le volet foncier et le partage de la valeur.

Le cadre actuel ne permet pas de définir des modalités de partage de la valeur spécifiques à l'agrivoltaïsme, alors même que sa nature particulière le commande, tant entre le propriétaire et l'exploitant, qu'au bénéfice du territoire et de l'agriculture locale. Il pâtit également de son manque de dispositions relatives à la contractualisation dans le cas spécifique où doivent coexister un propriétaire, un porteur de projet énergétique et un exploitant agricole. Alors que

le bail rural est incompatible avec la sous-location, il oblige l'exploitant agricole à renoncer à ce statut d'ordre public pour entrer dans une relation contractuelle sans cette protection historique qui, notamment, limite les clauses de résiliation à l'initiative du propriétaire et prévoit une tacite reconduction.

Par ailleurs, aucune limitation quant à la taille du projet n'est prévue ce qui conduit à une concentration des projets au profit de grands acteurs. Les chiffres montrent qu'une grande partie des projets agrivoltaïques déjà validés concernent des surfaces supérieures à 10 hectares, portés principalement par de grands investisseurs. Cette tendance risque d'écartier les petites exploitations et de détériorer le tissu agricole local. Si les conditions économiques de production d'électricité et la possibilité de faire des économies d'échelle doivent être prises en compte, la vocation des exploitations agricoles n'est pas la production solaire alors même qu'il existe des alternatives moins chères pour lesquelles la concurrence des usages est moindre, telles que les ombrières sur parkings.

Il s'agit d'assurer la contribution de l'agrivoltaïsme au mix énergétique en neutralisant les potentielles externalités négatives sur le rendement agricole français et la souveraineté alimentaire.

Cette proposition de loi vise à inscrire le développement de l'agrivoltaïsme dans une trajectoire soutenable, à l'écoute des besoins des exploitations agricoles et des exigences de la transition énergétique. En favorisant une approche raisonnée et équitable, nous assurons que cette pratique novatrice puisse s'inscrire durablement dans le paysage agricole français tout en respectant l'environnement local et un partage équilibré de la valeur à l'échelle du territoire et de la profession agricole.

Cette proposition de loi comporte cinq articles, répartis en deux titres :

Un titre Ier intitulé « partage de la valeur agrivoltaïque » comprend deux articles. L'objectif est d'assurer un partage de la valeur équilibré à l'échelle nationale, locale, sectorielle et à l'échelle du projet en lui-même.

Ainsi, l'article 1^{er} introduit une exception à l'article 93 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables : considérant le lien inhérent entre l'agrivoltaïsme et l'activité agricole, il est proposé d'adjoindre à la contribution territoriale et à la contribution à des projets en faveur de la biodiversité une contribution en faveur des projets visant à la structuration économique des filières agricoles, à l'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques ou à la transition agroécologique sis sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale où sont implantées les installations agrivoltaïques. La mise en œuvre de cette contribution sera précisée par un décret et devra être le résultat d'un travail de concertation entre les EPCI, les communes, et la chambre d'agriculture compétente sur le département d'installation des projets agrivoltaïques.

L'article 2 introduit une limite maximale de puissance installée égale à cinq mégawatts par exploitation agricole. Si l'article L314-36-I du code de l'énergie donne une définition positive ainsi qu'une définition négative de l'agrivoltaïsme, il n'impose aucune limite dans les dimensions prises par les installations. Or, il apparaît utile d'en introduire une, pour assurer la répartition juste de l'agrivoltaïsme entre les exploitants agricoles sur le territoire. Cette disposition est proposée pour une durée de cinq ans, à l'issue de laquelle un rapport d'évaluation sera rendu. Le débat parlementaire devra permettre de trouver une rédaction satisfaisante

permettant de garantir la transparence des groupements agricoles d'exploitation en commun afin d'assurer des droits équitables pour l'ensemble des exploitants.

Un titre II intitulé « sécurisation juridique » comprend trois articles. L'objectif est d'assurer la sécurité des montages juridiques agrivoltaïques, notamment des contrats qui lient les parties prenantes aux installations. Cela permet d'anticiper les situations susceptibles de faire émerger des litiges telles que la transmission, la vente ou encore le non-respect des obligations des parties.

L'article 3 introduit ainsi un nouveau type de convention-cadre dans le code rural et de la pêche maritime. Ce contrat porte uniquement sur les volumes concernés par l'agrivoltaïsme et organise les relations entre le propriétaire foncier, l'exploitant agricole et le porteur de projet agrivoltaïque. La convention-cadre est établie pour une durée minimale de vingt ans, renouvelable. Elle distingue les droits portant sur le sol du fonds de terre agricole et l'espace du dessous, sur lesquelles les relations entre le propriétaire et le preneur restent régies par les dispositions relatives au bail rural, des droits portant sur l'espace du dessus. Pour l'espace du dessus, occupé par l'installation agrivoltaïque, l'article 3 prévoit que les relations entre le propriétaire et le producteur agrivoltaïque obéissent au régime du bail emphytéotique, et que le propriétaire est rémunéré par l'énergéticien, dans la limite maximale de la rémunération octroyée à l'agriculteur. Un cahier des charges et des servitudes accompagne la convention-cadre pour organiser les relations entre le producteur agrivoltaïque et le preneur relatives à l'entretien et à la conservation, les services rendus à la production agricole, les servitudes. Il est précisé que des actions qui compromettent gravement et durablement l'exploitation des parcelles de la part d'un producteur agrivoltaïque constituent un motif légitime de résiliation. L'article 3 anticipe également la fin de la convention-cadre, et prévoit des dispositions pour le maintien de l'activité agricole, au risque de voir s'éteindre la qualification agrivoltaïque qui fonde le permis de construire.

L'article 4 institue, au profit des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et souhaitant exercer une compétence optionnelle en matière de production d'énergies renouvelables, un pouvoir de préemption afin d'acquérir des parcelles pour des projets d'installations agrivoltaïques. Cette nouvelle disposition est un instrument de régulation du marché foncier pour éviter des dérives spéculatives. Elle permet par ailleurs de mutualiser, au bénéfice de la collectivité territoriale, le bénéfice du loyer affecté par l'énergéticien aux propriétaires.

Il comprend enfin un article 5 qui gage les dépenses qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales et pour l'État de l'application de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE Ier

PARTAGE TERRITORIAL DE LA VALEUR AGRIVOLTAÏQUE

Article 1^{er}

La section 8 du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie est complété par un article L. 314-42 ainsi rédigé :

« Art. L. 314-42. – Par dérogation à l'article L. 314-41, les candidats retenus à l'issue de l'appel à projets mentionné à l'article L. 314-29 et qui concernent des installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36, ou de la procédure de mise en concurrence mentionnée à l'article L. 314-37, sont tenus de financer à la fois :

« 1° Des projets portés par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'implantation de l'installation en faveur de la transition énergétique, de la sauvegarde ou de la protection de la biodiversité ou de l'adaptation au changement climatique, tels que la rénovation énergétique, l'efficacité énergétique, la mobilité la moins consommatrice et la moins polluante ou des mesures en faveur des ménages afin de lutter contre la précarité énergétique ;

« 2° Des projets de protection ou de sauvegarde de la biodiversité ;

« 3° Des projets visant à la structuration économique des filières agricoles mentionnées au 2° du I de l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime), à l'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques ou à la transition agroécologique sis sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale où sont implantées les installations agrivoltaïques.

« Les contributions aux projets mentionnés aux 1° à 3° du présent article peuvent être réalisées par des versements à des fonds dont les modalités sont précisées par le décret mentionné au dernier alinéa. Le montant de ces contributions ou, le cas échéant, le versement à ces fonds est exprimé en fonction de la puissance installée de l'installation de production d'électricité et ne peut être inférieur à un seuil fixé par le même décret. Les sommes versées pour le financement des projets portés par la commune ou par l'établissement public de coopération communale mentionnés au 1° ne peuvent être inférieures à 35 % du montant total versé en application des 1°, 2° et 3°, au moins 25 % de ces sommes étant allouées à la commune. Les sommes versées en application du 2° et du 3° ne peuvent respectivement être inférieures à 10 % et 45 % de ce même montant total.

« La contribution aux projets mentionnés au 1° peut également être réalisée par une participation en capital, prévue à l'article L. 294-1, souscrite par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'implantation de l'installation, à leur demande et avec leur accord, selon des modalités précisées par le décret mentionné au dernier alinéa du présent article.

« Les contributions aux projets mentionnés aux 1° à 3° sont versées avant l'activation des contrats afférents à l'obligation d'achat ou au complément de rémunération appliqués à l'électricité produite.

« Pour le financement des projets mentionnés au 1°, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre rendent compte annuellement du montant de cette contribution territoriale et de son utilisation, au moyen de données accessibles dans un format ouvert et librement réutilisable.

« Le financement des projets mentionnés au 2° peut être réalisé par des versements à l'Office français de la biodiversité mentionné à l'article L. 131-9 du code de l'environnement. Ces versements sont, le cas échéant, destinés à financer exclusivement des actions s'inscrivant dans le cadre des plans nationaux d'action opérationnels pour la conservation ou le rétablissement des espèces menacées, prévus à l'article L. 411-3 du même code. L'Office français de la biodiversité publie chaque année un rapport détaillant l'affectation des sommes perçues et rend compte de cette affectation, au moyen de données accessibles dans un format ouvert et librement réutilisable.

« Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, détermine les modalités d'application du présent article. »

Article 2

Après le III de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, il est inséré un III bis ainsi rédigé :

« III bis. – Une installation agrivoltaïque ne peut dépasser une puissance installée de cinq mégawatts crête par exploitation agricole. Dans un délai de 5 ans à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement remettra au Parlement un rapport évaluant les effets des mesures prévues par celle-ci. Sur la base de ce rapport, le Parlement pourra décider de modifier, prolonger ou abroger les dispositions concernées. »

TITRE II

SECURISATION JURIDIQUE

Article 3

Après le titre I du livre IV du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un titre I bis ainsi rédigé :

« TITRE I BIS

CONVENTION-CADRE RELATIVE À L'ARTICULATION DE L'ACTIVITE AGRIVOLTAÏQUE ET DES BAUX RURAUX

« Article L. 419-1. –

« I. – Une convention-cadre régie par ce titre doit être conclue par écrit entre le propriétaire du fonds de terre agricole, dénommé ci-après « le propriétaire », l'exploitant agricole preneur à bail de ce fonds de terre, dénommé ci-après « le preneur », et l'exploitant des installations agrivoltaïques quelle que soit sa forme juridique, dénommé ci-après « le producteur agrivoltaïque », lorsqu'une installation agrivoltaïque au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie est située, ou prévoit d'être située, sur une parcelle agricole mise à disposition à titre onéreux par le propriétaire en vue de son exploitation pour y exercer une activité agricole

définie à l'article L. 311-1 du présent code. Cette convention-cadre est établie pour la durée et dans les conditions mentionnées à l'article L. 111-32 du code de l'urbanisme.

« II. – La convention-cadre définie au I distingue les droits portant sur le sol du fonds de terre agricole et l'espace du dessous de ceux portant sur l'espace du dessus. L'état descriptif des volumes doit permettre que l'espace du dessus soit occupé par l'installation agrivoltaïque.

« A. – Sous réserve du présent article, pour le sol et l'espace du dessous, les relations contractuelles entre le propriétaire et le preneur sont régies par les dispositions du titre I.

« B. – Pour l'espace du dessus, les relations entre le propriétaire et le producteur agrivoltaïque sont régies par les dispositions du titre V relatif au bail emphytéotique sans déroger aux dispositions de la section 9 du chapitre I du titre I du livre I du code de l'urbanisme. Le producteur agrivoltaïque rémunère le propriétaire. La rémunération ne peut être supérieure à la rémunération octroyée au preneur mentionnée à au 1° du III du présent article.

« III. – La conclusion d'une convention-cadre prévoit l'établissement d'un cahier des charges et des servitudes afin d'organiser la relation entre le producteur agrivoltaïque et le preneur. Ce cahier des charges et des servitudes prévoit notamment :

« 1° Les charges nécessaires à l'entretien et à la conservation de l'installation agrivoltaïque supportées par le preneur. Le producteur agrivoltaïque s'engage à rémunérer le preneur pour l'exécution de ces charges ;

« 2° Les modalités selon lesquelles l'installation apporte directement à la parcelle des services mentionnée à l'article L. 314-36 du code de l'énergie ;

« 3° Les servitudes générales qui garantissent le fonctionnement convenable de l'installation ;

« 4° Les servitudes particulières et réciproques qui garantissent l'accès à l'installation pour la réalisation des actions nécessaires à son entretien et à son bon fonctionnement.

« IV. – Le non-respect des obligations qui découlent des II et III peut engager la responsabilité financière des contrevenants, notamment lorsqu'il est susceptible de compromettre gravement et durablement le fonctionnement de l'installation.

« Toute action du producteur agrivoltaïque susceptible de compromettre gravement et durablement l'exploitation agricole de la parcelle constitue un motif légitime de résiliation de cette convention-cadre par l'une des parties.

« V. – A. – La fin de la relation contractuelle définie au A du I oblige le propriétaire à trouver un nouveau preneur dans l'année qui suit, ou à exploiter lui-même sa parcelle, afin de maintenir une activité agricole. À l'issue de ce délai, l'installation ne peut plus être réputée remplir les dispositions de l'article L. 314-36 du code de l'énergie. L'application de la convention-cadre est suspendue.

« Par dérogation à ce même article L. 314-36, l'installation agrivoltaïque est réputée satisfaire les conditions qu'il établit en l'absence d'activité agricole durant trois ans, si cette absence est imputable au preneur.

« B. – La fin de la relation contractuelle définie au B du II, ou l'expiration de la convention-cadre, sont sans incidence sur la poursuite du bail rural mentionné au A du II. Le propriétaire est responsable, vis-à-vis du preneur, de l'enlèvement de l'installation et de la remise en état du terrain dans un délai raisonnable.

« VI. – La convention-cadre et les droits découlant des relations contractuelles qui le constituent, ne peuvent faire l'objet d'une cession à titre onéreux.

« VII. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article. »

Article 4

Le code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° Le 5° de l'article L. 143-2 est complété par les mots : « , notamment en raison du développement d'installations agrivoltaïques ; ».

2° Après l'article L. 412-5, il est inséré un article L. 412-5-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 412-5-1. – Sans préjudice de l'exercice des droits de préemption reconnus en application des articles L. 143-1 et L. 412-5, il est institué au profit des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme, un droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à usage agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales s'agissant de projets d'installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie.

« En cas de préemption, l'établissement public de coopération intercommunale précité transmet au représentant de l'État dans le département un document présentant l'intérêt du terrain agricole au vu des objectifs nationaux et territoriaux en matière de développement des énergies renouvelables, de régulation du foncier agricole, de protection environnementale, et de partage de la valeur agrivoltaïque.

« Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. ».

Article 5

« I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

« II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services. »