

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Suite de l'examen des amendements du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (n° 443) (*MM. Henri Alfandari et Éric Bothorel, rapporteurs*)..... 2

Jeudi 24 novembre 2022

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 20

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de
M. Guillaume
Kasbarian,
*Président***



La commission a poursuivi l'examen des amendements du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (n° 443) (MM. Henri Alfandari et Éric Bothorel, rapporteurs).

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous poursuivons l'examen du projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Il nous reste 562 amendements à examiner.

Article 11 *decies* (suite) (précédemment réservé) : *Encadrement législatif, orientation stratégique et soutien public de l'agrivoltaïsme.*

Amendement CE857 de Mme Françoise Buffet.

Mme Françoise Buffet (RE). Cet amendement suggéré par la fédération française des producteurs agrivoltaïques propose que l'on raisonne à l'échelle de l'exploitation et non à celle de la parcelle. En effet, le complément de revenu issu de la production d'électricité a des conséquences pour les autres parcelles, puisqu'il permet à l'agriculteur de réaliser différents travaux, au bénéfice de toute l'exploitation. Nous proposons donc d'insérer, à l'alinéa 10, les mots « ou indirectement ».

Par ailleurs, certains agriculteurs craignent que leur installation ne soit remise en cause si leurs revenus venaient à diminuer en raison d'aléas climatiques, par nature inhérents à leur activité. Nous proposons donc de substituer au mot « garantissant » le mot « permettant ».

M. Éric Bothorel, rapporteur. Autant le dire clairement : ma position sur le sujet est exactement à l'inverse de la vôtre. Il est hors de question que des parcelles entières soient consacrées au photovoltaïque. Il importe donc de préciser que le service rendu par l'installation doit être apporté directement à la parcelle. De surcroît, la substitution du mot « garantissant » pose un problème de syntaxe.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition énergétique. Avis défavorable.

M. Dominique Potier (SOC). Ceux que j'appelle, sans méchanceté, les « marchands de soleil » sont à l'œuvre. Les amendements en apparence inoffensifs qu'ils proposent viennent attaquer l'entreprise de régulation à laquelle se sont attelés le rapporteur et la ministre. L'enjeu est important puisque le différentiel de production, donc de profitabilité, est de 10 entre une installation posée sur une toiture ou une zone anthropisée et une installation implantée sur un champ agricole d'une vingtaine d'hectares. Sous couvert d'agrivoltaïsme, ces promoteurs au grand appétit n'hésiteront donc pas à exploiter la moindre faille dans la réglementation – et elle connaît aujourd'hui des béances.

Si nous ne travaillons pas avec une grande rigueur à une définition précise de l'agrivoltaïsme, en nous appuyant sur l'amendement CE1241 du rapporteur, tout se passera, sous couvert de *greenwashing*, dans les champs agricoles : aucun panneau ne sera posé sur les zones d'activités, les toitures, les ombrières !

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE1154 de Mme Françoise Buffet.

Mme Françoise Buffet (RE). C'est un principe de réalité que de considérer l'exploitation dans son ensemble. Il convient donc de préciser que l'installation doit permettre « le maintien du potentiel agronomique ou l'amélioration du bilan carbone et le verdissement en cas de changement des pratiques agricoles ».

M. Éric Bothorel, rapporteur. Mêmes arguments, avis défavorable.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Pour notre parfaite compréhension, confirmez-vous que les dispositions de l'article 11 *decies* permettront d'éviter les dérives constatées en divers endroits, compte tenu des tarifs d'achat et des appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. C'est bien l'objectif que de donner un support législatif à un cadre qui existe parfois en théorie. Actuellement, les lauréats des appels d'offres de la CRE ne sont pas autorisés, par exemple, à défricher.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE456 de Mme Mathilde Hignet.

M. Laurent Alexandre (LFI-NUPES). Il convient de limiter les risques d'artificialisation des sols et les atteintes à la souveraineté alimentaire. Nous proposons de préciser que l'installation électrique peut être entièrement retirée, y compris le poste source.

M. Éric Bothorel, rapporteur. L'amendement que je défendrai ultérieurement vise à préciser la notion de réversibilité et à apporter des garanties quant à la préservation des sols dans le cadre du démantèlement des installations. Il prévoit aussi des garanties financières. Je vous demande donc de retirer le CE456 au bénéfice du CE1241.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. La réversibilité est bien le principe. Je vous propose de retirer votre amendement, d'autant que le poste source, qui ne constitue pas en soi le problème, peut alimenter d'autres installations.

M. Laurent Alexandre (LFI-NUPES). Le poste source, c'est ce qui apporte l'électricité d'un point A à un point B. Pour redonner au sol sa nature première, il faut retirer les câbles, les gaines, le béton des tranchées.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE700 de M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury (LR). Cet amendement vise à objectiver les services rendus par l'installation, en comparant les données avec celles de parcelles non couvertes par des panneaux.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Le décret prévu à l'alinéa 19 précisera comment peuvent s'apprécier les services apportés, les modalités de suivi et de contrôle des installations ainsi que les sanctions en cas de manquement. La précision que vous souhaitez apporter relève du réglementaire.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Le président Chassaigne a pris soin de discuter avec les chercheurs de l'INRAe (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement) de l'impact des installations photovoltaïques sur la qualité des sols et la biodiversité. Ils ont expliqué que les moyens octroyés à cette recherche étaient insuffisants et qu'il n'existait pas, à ce jour, d'étude consolidée confirmant que ces grandes installations sont facilement réversibles. Il me semble donc pertinent d'adopter cet amendement.

Mme Anne-Laurence Petel (RE). Il convient de distinguer les champs photovoltaïques statiques, purement photovoltaïques, des champs photovoltaïques dynamiques, qui apportent un service à l'agriculteur. Toutes les données que les ombrières connectées recueillent, sur l'hygrométrie, la température de l'air ou du sol, vont permettre de changer leur orientation ; d'autres données permettront aussi de réduire la quantité d'intrants ou d'eau nécessaires aux cultures.

Mais il est vrai que nous n'en sommes qu'à un stade expérimental et que les études manquent pour évaluer précisément les services apportés par ces installations. Ce projet de loi permet de mieux encadrer, en vue de son développement, une activité photovoltaïque dont l'objet est de servir l'agriculture.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CE335 de M. Jean-Pierre Vigier et CE532 de M. Dominique Potier.

M. Jérôme Nury (LR). Il faut s'assurer que le photovoltaïque ne soit pas un frein dans le cadre d'une transmission de l'exploitation agricole.

M. Dominique Potier (SOC). Par cet amendement, les Jeunes Agriculteurs (JA) nous alertent sur les risques de dérégulation du marché foncier et cherchent à limiter le développement de l'agrivoltaïsme.

Le risque est de déclencher un phénomène spéculatif sur le prix du foncier. Vous imaginez bien que le désordre induit par le développement de l'agrivoltaïsme peut être dévastateur sur le marché agricole. Notre souveraineté alimentaire dépend essentiellement du renouvellement des générations d'agriculteurs. Or cette bulle spéculative pourrait conduire un agriculteur en cessation d'activité à refuser un fermage qui serait régulé par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).

M. Éric Bothorel (RE). Vous soulevez un sujet essentiel, la transmission des parcelles – nous aurons à nouveau ces discussions dans le cadre de l'examen du futur projet de loi d'orientation agricole.

Vos amendements prévoient que l'installation ne peut être considérée comme agrivoltaïque si la transmission des parcelles concernées n'est prévue dans aucune convention. Il ne paraît pas pertinent d'exiger, lors de l'implantation d'un projet d'agrivoltaïsme, l'existence d'une convention organisant la transmission, surtout quand celle-ci n'est pas à l'ordre du jour.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). Cet amendement apporte pourtant une protection supplémentaire face à l'augmentation des prix du foncier et à la difficulté grandissante de transmettre les exploitations.

Permettez-moi de revenir sur les services rendus par les ombrières. La meilleure façon de créer de l'ombre est d'implanter des haies, des bosquets, des arbres – dans le cadre de la loi d'orientation agricole, nous pourrions évoquer les contrats de transition agroécologique.

Les études de l'INRAe ont détaillé les nuisances induites par l'installation de panneaux solaires. En outre, ayant été moi-même chercheuse de cet institut, je dois dire ma grande crainte que l'agrivoltaïsme ne se développe dans les zones d'enfrichement, en piémont, notamment sur les versants ensoleillés, où l'on observe déjà un recul des élevages, notamment de bovin allaitant. Ce texte est l'occasion, en effet, de mieux réguler l'agrivoltaïsme, et tous les amendements devraient aller dans ce sens.

Mme Anne-Laurence Petel (RE). Ce que vous dites est pertinent s'agissant de certains territoires. Mais tous ne se ressemblent pas.

Dans le sud de la France, les exploitations sont petites – rien à voir avec celles d'Eure-et-Loir ou du Nord – et elles sont bordées de haies. Mais celles-ci ne suffisent pas à apporter de l'ombre. Dans le Vaucluse, cet été, les températures étaient systématiquement supérieures à 40 degrés. Si on veut ombrager les parcelles et moins les irriguer, le photovoltaïque dynamique est une solution, car un taux d'ombrage de 30 à 40 % permet de faire pousser les cultures. En revanche, il faut éviter des projets alibis, avec des panneaux fixes qui apportent, certes, un taux d'ombrage de 60 à 80 % mais ne permettent pas de faire pousser quoi que ce soit en dessous.

Nous avons tous le même objectif, préserver le climat et la souveraineté alimentaire. Je pense que le photovoltaïque dynamique et connecté peut être très utile aux cultures. Évitions les positions dogmatiques qui consistent à écrire, comme dans l'exposé des motifs de ces amendements : « il est essentiel d'exprimer son opposition à toutes les installations photovoltaïques au sol sur les terres agricoles ».

M. Éric Bothorel, rapporteur. Cette dernière phrase relève du copier-coller.

La rédaction de ces amendements est bancal, mais le sujet, celui de la transmission, mérite qu'on s'y attarde. Je propose que nous nous retrouvions la semaine prochaine, avant l'examen en séance, avec les JA, pour trouver une rédaction satisfaisante.

La commission rejette les amendements.

Amendements identiques CE336 de M. Jean-Pierre Vigier et CE533 de M. Dominique Potier.

M. Jérôme Nury (LR). Ne devraient pas être considérées comme agrivoltaïques les installations qui ne sont pas en adéquation avec les dynamiques locales et territoriales agricoles, telles qu'appréciées par la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

M. Dominique Potier (SOC). Il faudrait, en effet, un avis conforme de la CDPENAF.

M. Éric Bothorel, rapporteur. La notion de « dynamiques locales et territoriales agricoles » me paraît sujette à pas mal d'interprétations. La définition du Sénat apporte déjà de nombreuses garanties et l'alinéa 35 prévoit que l'autorisation, pour certains projets, est soumise à l'avis de la CDPENAF. Je proposerai, par amendement, de rendre cet avis systématique pour tous les projets.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Je regrette que nous n'ayons pas eu en commission de débat d'ensemble sur les critères permettant de considérer une installation comme photovoltaïque. Or certaines formulations, comme « adaptation au changement climatique » ou « protection contre les aléas » pourraient induire des effets pervers. L'adaptation au changement climatique des grandes cultures passe davantage par l'agroécologie et l'agroforesterie que par le déploiement massif de panneaux solaires pour faire de l'ombre.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Sans faire offense à Mme la ministre, il me semble que la présence en séance du ministre de l'agriculture lors de l'examen de ces articles pourrait être utile aux débats.

La commission rejette les amendements.

Amendement CE906 de M. Max Mathiasin.

Mme Nathalie Bassire (LIOT). Ne devraient pas être considérées comme agrivoltaïques les installations qui ne prévoient pas de dépolluer les sols et de régénérer les ressources naturelles. Compte tenu des enjeux environnementaux, garantir la réversibilité n'est pas suffisant.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Nous avons déjà débattu d'un amendement de M. Mathiasin sur la dépollution des sites à vocation touristique et évoqué les particularités des îles, qui peuvent notamment bénéficier de la géothermie.

Il faut aller plus loin sur la question de la réversibilité et je proposerai, avec l'amendement CE1241, de préciser ce que cette notion implique, notamment en matière de préservation de la qualité des sols.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Les enjeux sont différents et la pollution par le chlordécone implique une attention toute particulière. Un groupe de travail planche sur les spécificités des territoires d'outre-mer, en matière de zones non interconnectées (ZNI), de bilan-carbone ou de mix énergétique.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE457 de M. Laurent Alexandre.

M. Laurent Alexandre (LFI-NUPES). Pour réduire les risques d'incendie, l'amendement précise qu'« une bande coupe-feu entretenue doit être mise en place autour de l'installation de panneaux photovoltaïques considérée dans son ensemble, sur une distance de 5 mètres ».

M. Éric Bothorel, rapporteur. Lors d'une audition à laquelle nous avons tous deux assisté, les normes qui s'appliquent en matière de gestion du risque incendie ont été rappelées. De niveau départemental, elles peuvent varier. Elles ne se limitent pas aux bandes coupe-feu mais concernent aussi l'aménagement des chemins d'accès aux installations, l'installation de points d'eau à proximité et le débroussaillage de zones voisines.

Votre amendement, qui impose la même norme à tous, me paraît peu opérationnel. La question du risque d'incendie est importante mais elle ne relève pas de la loi.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Les actions pour la gestion du risque incendie dépassent la seule mise en place d'une bande coupe-feu. Il faut renvoyer ce sujet aux spécialistes, dont on connaît le professionnalisme.

M. Laurent Alexandre (LFI-NUPES). Un incendie dans le nord de la France, comme à Brocéliande, entraîne autant de dégâts qu'un incendie dans le sud-ouest et avec le changement climatique, on l'a vu cet été, les risques sont désormais les mêmes. Par ailleurs, on sait que les panneaux photovoltaïques installés sur les hangars ou sur les maisons sont un obstacle lors de l'intervention des pompiers. Il faut faire en sorte que les feux ne puissent pas se propager.

M. Pascal Lavergne (RE). Je vais, en tant qu' élu de Gironde, prendre le contre-pied de ce que vous dites. La préfète et les sapeurs-pompiers, cet été, ont souligné que ce sont les grands champs photovoltaïques de la forêt des Landes qui ont limité les sautes de feu. Oui, ces panneaux nous ont rendu service en empêchant les incendies d'atteindre l'océan vert !

La commission rejette l'amendement.

Amendements CE299 de M. Philippe Naillet et CE812 de Mme Nathalie Bassire (discussion commune).

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Cet amendement est destiné à ne pas remplacer la production énergétique issue de la biomasse par celle issue du photovoltaïque dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution.

Le développement des énergies renouvelables n'est pas compatible avec la culture de la canne à sucre. Un rapport de l'Agence de la transition écologique (Ademe) considère que les surfaces consacrées à cette dernière sont des puits de carbone et que leur maintien est essentiel pour la neutralité carbone de départements ultramarins. Il ne faut pas que leur potentiel soit sous-exploité.

Mme Nathalie Bassire (LIOT). La culture de la canne à sucre présente beaucoup d'avantages : les champs reçoivent les effluents d'élevage et la paille sert à nourrir le bétail ou à couvrir les sols des maraîchages. Il faut maintenir les surfaces consacrées à la canne à sucre, qui assurent un équilibre économique et agro-environnemental entre les filières.

C'est la raison pour laquelle l'amendement propose de limiter les installations agrivoltaïques sur les terres utilisées pour la culture de la canne à sucre.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Les spécificités agricoles des départements et régions d'outre-mer doivent conduire dans bien des cas à des dispositions adaptées.

Mais je ne suis pas persuadé qu'il faille prévoir des conditions particulières à ces territoires dans la définition de l'installation agrivoltaïque qui figure dans le projet de loi. Les risques qui vous inquiètent ne doivent survenir ni en métropole, ni dans les départements et régions d'outre-mer. Perdre du stockage de carbone dans les sols serait contraire à l'objectif d'adaptation au changement climatique de ce texte.

En outre, j'ai déposé un amendement qui apporte des garanties de préservation de la qualité des sols et qui concerne l'ensemble du territoire. La complémentarité et l'équilibre entre les filières agricoles seront garantis par l'avis sur chaque projet de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Il en va de même de la question des résidus issus de la biomasse, qui sont valorisés dans le mix énergétique du territoire.

Avis défavorable.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Le projet de loi ne comprend aucun critère relatif à la lutte contre l'effet de serre et au stockage de carbone. L'adaptation au changement climatique et la lutte contre l'effet de serre sont deux choses différentes. On ne peut pas dire que l'amendement de Mme Bassire est satisfait par la notion d'adaptation au changement climatique.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement CE417 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Cet amendement a pour objet d'encadrer l'agrivoltaïsme et d'éviter les dérives, notamment l'envolée des prix du foncier.

Il propose de n'autoriser qu'un seul projet par exploitation et de limiter par décret la surface utilisée pour l'énergie agrivoltaïque. Cela nous laissera un peu de temps pour disposer d'une véritable étude d'impact et évaluer le caractère vertueux des projets.

M. Éric Bothorel, rapporteur. J'ai retiré des auditions la conclusion qu'il ne fallait pas enfermer l'agrivoltaïsme dans un modèle unique : chaque territoire et chaque exploitation a ses propres besoins et ses propres attentes, et il faut bien réfléchir aux contraintes que nous voulons imposer. Elles ne doivent pas forcément être relatives à la dimension des installations ou à un nombre de projets par exploitation.

À partir du moment où l'on se fonde sur une approche de l'agrivoltaïsme qui se définit par la synergie entre agriculture et production d'énergie – par l'intermédiaire des fameux services qui sont définis par cet article – il n'est pas très pertinent d'exiger que le décret d'application fixe une limite de surface et un nombre de projets par exploitation.

Avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Avis défavorable.

La rédaction de cet amendement est floue. Qu'est-ce qu'une installation photovoltaïque ? S'agit-il d'une seule structure ou de plusieurs, éventuellement reliées ? On pourrait gloser pendant longtemps.

S'agissant de l'impact environnemental, je vous renvoie au site de l'Ademe. On y trouve de nombreuses études de qualité, qui montrent que l'agrivoltaïsme a des résultats très favorables grâce à l'expérimentation de différentes techniques. C'est par exemple le cas du maraîchage sous serres photovoltaïques, de l'arboriculture sous ombrières fixes ou serres photovoltaïques et de l'élevage ovin sur centrale photovoltaïque.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). C'est un bon amendement, qui mérite probablement d'être amélioré d'ici à la séance publique.

Il pose la bonne question de la limitation des installations photovoltaïques sur les exploitations agricoles – nous pouvons avoir le même débat au sujet des méthaniseurs. On devrait rechercher davantage l'autonomie et le désendettement des exploitations familiales, pour les sauver et faciliter leur transmission. Encourageons aussi l'agrivoltaïsme et la méthanisation, mais de manière très encadrée et en prenant garde de ne pas transformer les exploitations de telle sorte qu'elles ne puissent plus faire l'objet d'une transmission familiale.

Il faut donc que cet amendement soit pris en compte d'une manière ou d'une autre dans le texte final. L'enjeu est énorme pour l'avenir de l'agriculture familiale.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE1096 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. L'amendement propose de supprimer les alinéas 20 à 23, ainsi que les alinéas 46 et 47, car il n'est pas pertinent de prévoir une obligation d'achat ni une procédure de mise en concurrence spécifique à ce type de projet. Des dispositifs d'aide existent déjà.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Nous débattons de manière plus globale du financement des politiques de soutien aux énergies renouvelables à l'occasion de l'examen d'autres articles.

Vous avez refusé le plafonnement à une seule installation photovoltaïque par exploitation agricole proposée par M. Bricout – on pourrait aussi raisonner en termes de proportion de la surface de l'exploitation occupée par les panneaux. Et vous ne prévoyez pas

un niveau au-delà duquel il faudrait changer de procédure. Cela permettra l'installation de projets gigantesques qui ne seront soumis à aucune réglementation spécifique.

Tout le monde dit pourtant qu'il faut faire attention et prévoir des limitations de puissance et de surface occupée par les installations. Le Gouvernement pourrait considérer qu'à partir d'un certain seuil, une installation agrivoltaïque ne doit plus relever de la seule décision de l'exploitant et qu'il faut prévoir une procédure particulière d'appel d'offres. Il faut travailler sur ce point d'ici à la séance publique.

Nous souhaitons tous soutenir les petits projets, mais il ne faut pas qu'on se retrouve demain avec des mégafermes agrivoltaïques seulement du fait de l'accord du propriétaire du terrain.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. On donne le sentiment qu'il n'y a aucun encadrement. Mais je le répète, cet article prévoit des conditions précises – non artificialisation des sols ; conservation des fonctions écologiques et du pouvoir agronomique du sol ; maintien d'une activité agricole principale ; et réversibilité totale des projets. En outre, les autorisations d'urbanisme ne valent que pour la durée de vie des projets et le préfet peut enjoindre de constituer des garanties financières. Par ailleurs, un avis de la CDPENAF est requis systématiquement.

Enfin, l'installation photovoltaïque doit apporter à l'agriculteur au moins l'un des services suivants : amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques, adaptation au changement climatique, protection contre les aléas, ou encore amélioration du bien-être animal.

Soyons un peu raisonnables : nous sommes loin du fantasme du projet immense !

Monsieur Tavel, je ne peux pas garantir que M. Fesneau sera au banc lors de l'examen en séance publique, mais je le consulterai bien évidemment si c'est nécessaire. Souffrez que le Gouvernement s'organise comme il le souhaite.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CE1100 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Cet amendement propose de supprimer l'alinéa 24, qui précise que les installations agrivoltaïques ne font pas obstacle à l'éligibilité aux aides de la politique agricole commune (PAC). Cette disposition ne relève pas de la loi.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Je voudrais comprendre quel est le cadre juridique qui s'applique selon la taille des installations et de la puissance prévue.

Dans les Deux-Sèvres, on parle par exemple d'une ferme photovoltaïque qui occuperait 150 hectares, ce qui est considérable. Quelles dispositions vont s'appliquer ?

M. le président Guillaume Kasbarian. Un projet photovoltaïque de grande ampleur est prévu sur une ancienne base aérienne en Eure-et-Loir. Dans ce cas, les panneaux sont posés sur une surface déjà artificialisée.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Pour être considéré agrivoltaïque, un projet d'installation doit répondre aux critères que j'ai détaillés précédemment. Le projet que vous évoquez ne me semble pas en relever, madame Batho – sauf si les panneaux photovoltaïques permettent de protéger les cultures ou d'améliorer le potentiel agronomique.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Les projets agrivoltaïques qui répondent aux critères rappelés par la ministre font-ils l'objet de la procédure prévue pour les installations dans les zones propices ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Un projet agrivoltaïque suppose le maintien d'activités agricoles, avec un apport du photovoltaïque qui corresponde à l'une des quatre conditions déjà décrites. Cela nécessite donc une autorisation d'exploiter, prise après avis du maire et de la CDPENAF, et le maire continue de disposer de ses pouvoirs en matière d'urbanisme et de permis de construire.

M. le président Guillaume Kasbarian. Il s'agit donc bien d'un schéma différent de celui dont nous discuterons lorsque nous examinerons l'article 3.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CE1172 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Il s'agit de supprimer la référence à la PAC qui figure à l'alinéa 19.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable.

Cet amendement renforce la cohérence de notre droit. La question de l'éligibilité de telle ou telle surface agricole aux aides directes de la PAC n'a évidemment pas sa place dans un article du code de l'énergie. Elle relève des textes réglementaires qui permettront l'application du plan stratégique national (PSN) pour la prochaine PAC 2023-2027.

À ce stade, ni le PSN, ni le règlement européen ne font obstacle à l'éligibilité aux aides des surfaces qui comportent des installations agrivoltaïques. Pourriez-vous nous confirmer que les textes que prépare le Gouvernement permettront aux exploitations concernées de continuer à bénéficier de ces aides ?

Merci de nous rassurer sur ce point.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Selon nous, rien n'empêche dans les textes communautaires qu'une exploitation agricole qui accueille une installation photovoltaïque bénéficie des aides de la PAC. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire y travaille.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). Les amendements qui suppriment les références à la PAC empêchent-ils le versement d'aides ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Je viens de dire le contraire.

Cet amendement fait partie d'une série destinée à supprimer les différentes références à la PAC, car elles relèvent du domaine du règlement.

Le droit de la PAC continue cependant de s'appliquer. Nous considérons que les aides peuvent être versées car l'activité agricole se poursuit. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire travaille sur cette question afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté dans les textes réglementaires.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CE1101 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 25, qui propose d'introduire une information systématique des maires des communes concernées par l'implantation d'une installation agrivoltaïque.

Cette demande d'information est déjà satisfaite. Pour les projets de production d'énergie ou encore pour les communes au règlement national d'urbanisme (RNU), le droit actuel prévoit un dépôt de l'autorisation d'urbanisme en mairie dans le cadre du « guichet unique », même lorsque la demande est ensuite instruite par un centre instructeur mutualisé ou par l'État. De plus, la consultation du maire est obligatoire lorsque la décision d'autorisation d'urbanisme relève de la compétence de l'État.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). D'un point de vue juridique, supprimer l'obligation d'information prévue à l'alinéa 25 n'a pas de conséquences, puisque l'information du maire est réalisée par d'autres biais.

Mais il y a par ailleurs une contradiction majeure.

On confie aux élus locaux la responsabilité d'atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables, en leur demandant de déterminer une planification territoriale. Dans le même temps, ils peuvent apprendre sans avoir leur mot à dire qu'une exploitation choisit d'installer des panneaux solaires sur 150 hectares – et le modèle économique de cette installation n'est viable que grâce au tarif de rachat de l'électricité par l'État.

En fait, l'anarchie continue.

Il n'y a pas de maîtrise territoriale du développement des énergies renouvelables, car le potentiel des exploitations agricoles échappe à la planification confiée aux élus locaux. C'est bancal.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Je ne partage pas du tout ce point de vue.

Ce que vous prônez reviendrait par analogie à confier au maire le pouvoir de dire aux propriétaires de logements quelles sont les installations d'énergie renouvelable qu'ils doivent mettre en place, au lieu de les laisser choisir entre les différentes options possibles.

Il revient aux exploitants agricoles de décider d'installer des panneaux photovoltaïques, pour lier l'utile à l'agréable.

Mme Delphine Batho et M. Charles Fournier (Écolo-NUPES). Avec l'argent du contribuable !

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Il ne vous aura pas échappé que ces tarifs de rachat contribuent au budget de l'État à hauteur de plus de 30 milliards d'euros. Je connais des formes de financement plus généreuses.

Garantir des prix de sortie compris entre 60 et 80 euros par mégawatt donne de la visibilité aux porteurs de projets. Ces derniers sont rentables car les tarifs de rachat couvrent les investissements. Cela ne transforme pas les exploitants agricoles qui installent des panneaux photovoltaïques en spéculateurs financiers sur le marché de l'électricité. Telle n'est pas notre volonté. On mélange un peu tout.

Les particuliers et les entreprises peuvent décider de faire bénéficier leur logement ou leurs locaux de l'énergie renouvelable de leur choix. Les agriculteurs peuvent faire de même et décider d'utiliser les nouvelles technologies de décarbonation de leur activité, pour protéger leur exploitation et améliorer son potentiel agronomique, ainsi que le bien-être animal. Il n'y a absolument pas d'aporie.

Tout cela est positif, car les collectivités territoriales devront chercher un potentiel supplémentaire pour développer les énergies renouvelables, ce qui contribuera à atteindre les objectifs.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Sauf erreur de ma part, l'adoption de cet amendement ferait tomber les suivants.

Mon amendement CE896 résulte d'une alerte de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem) et vise à imposer la consultation pour avis du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et de la CDPENAF. En montagne, la pose de panneaux photovoltaïques pose peut-être un peu plus de problèmes qu'en plaine, notamment en termes de visibilité.

L'amendement du Gouvernement propose une information systématique et obligatoire des maires. Mais les informer n'équivaut pas à demander leur avis. Pourriez-vous apporter des précisions ?

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). J'avais cru comprendre que ce projet de loi avait deux buts majeurs. D'une part, fixer des objectifs de développement des énergies renouvelables pour rattraper le retard constaté. D'autre part, faire en sorte que l'accélération intervienne dans un cadre planifié, afin d'aménager le territoire de manière équilibrée et de respecter les différents acteurs.

Vous retranchez de cette planification l'ensemble de l'agrivoltaïque, ce qui aura un effet sur le respect des objectifs. Vous ne freinez pas le développement anarchique de ce secteur et les élus sont laissés dans le flou.

Sans tomber dans une économie complètement administrée où ces derniers décideraient des équipements d'énergie renouvelable que chacun doit installer, la loi peut prévoir des outils qui permettent d'intégrer l'agrivoltaïsme dans le calcul des objectifs et dans

la planification. C'est la moindre des choses. Sans cela, le texte boîte – ce que je pense depuis le début, et pas seulement pour le photovoltaïque.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CE746 de Mme Pascale Boyer, CE168 de M. Jean-Pierre Vigier, CE751 de Mme Pascale Boyer et CE896 de Mme Marie-Noëlle Battistel **tombent**.*

Amendements identiques CE22 de M. Jean-Luc Bourgeaux, CE30 de M. Julien Dive, CE521 de M. Jérôme Nury, CE534 de M. Dominique Potier, CE619 de M. Paul Molac, CE642 de M. Bruno Millienne et CE932 de M. Vincent Thiébaud.

M. Jean-Luc Bourgeaux (LR). Il s'agit de prévoir des garanties plus précises en matière de réversibilité et de conditions de démantèlement des installations agrivoltaïques, ce qui est essentiel pour assurer l'absence d'artificialisation du foncier et le maintien de la vocation agricole des sols.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Demande de retrait ou avis défavorable. Les dispositions proposées figurent, quasi à l'identique, à l'amendement CE1241, que je défendrai dans un instant.

*Les amendements CE642 et CE932 sont **retirés**.*

*La commission **rejette** les autres amendements.*

Amendements identiques CE858 de Mme Françoise Buffet, CE908 de M. Max Mathiasin et CE1056 de M. Mohamed Laqhila.

Mme Nathalie Bassire (LIOT). L'amendement CE908 vise à soumettre tous les projets à la constitution de garanties financières pour le démantèlement et la remise en état des sites, et pas seulement ceux dont la limite de puissance installée est supérieure à un mégawatt. La réversibilité des installations est un principe fondamental, inscrit à l'alinéa 18 du présent projet de loi. Cet amendement a été inspiré par EDF Renouvelables.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Élargir à toutes les installations la possibilité ouverte à l'autorité administrative de demander, si les caractéristiques particulières de l'installation l'exigent, la constitution de garanties financières pour son démantèlement, est une bonne idée. Avis favorable.

*La commission **adopte** les amendements.*

Amendement CE1241 de M. Éric Bothorel et sous-amendement CE1406 de M. Dominique Potier, sous-amendements identiques CE1403 de M. Dominique Potier, CE1425 de M. Paul Molac et CE1429 de M. Jérôme Nury, amendement CE460 de Mme Aurélie Trouvé, amendements identiques CE20 de M. Jean-Luc Bourgeaux, CE28 de M. Julien Dive, CE172 de M. Jean-Pierre Vigier, CE202 de M. Stéphane Travert, CE586 de M. Luc Lamirault et CE614 de M. Paul Molac (discussion commune).

M. Éric Bothorel, rapporteur. L'amendement CE1241 répond à certaines préoccupations, qu'il recoupe et complète, exprimées depuis le début de l'examen de l'article 11 *decies*. Je l'ai transmis hier par courriel aux groupes, assorti d'explications.

Il vise à clarifier les dispositions de l'article 11 *decies* relatives à la caractérisation des installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, en indiquant qu'elles sont « nécessaires à l'exploitation agricole ».

Il vise aussi à simplifier l'appréciation de la notion de compatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière, des ouvrages de production d'énergie à partir de l'énergie solaire n'entrant pas dans cette définition.

Il vise, en outre, à préciser la notion de réversibilité des installations, fondée sur l'absence d'affectation durable des sols s'agissant de leurs fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de leur potentiel agronomique, et sur la limitation de leur durée d'existence, l'absence de formalités pour les travaux d'enlèvement et la subordination de la construction de certaines d'entre elles à la constitution préalable de garanties financières.

Il vise, enfin, à interdire les constructions et les installations photovoltaïques dans les zones forestières si elles nécessitent un défrichement au sens de l'article L. 341-1 du code forestier, soumis à évaluation environnementale systématique en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou si le terrain d'emprise du projet photovoltaïque a fait l'objet d'une autorisation de défrichement soumise aux mêmes conditions dans les cinq ans précédant la demande d'autorisation d'urbanisme.

Chers collègues, je vous invite à retirer vos amendements au profit du mien, d'autant que je suis prêt à le retravailler d'ici à l'examen du texte en séance publique.

M. Dominique Potier (SOC). Avec des amendements de réécriture comme celui-ci, nous allons faire « méthanisation II » : définition floue, absence de mécanismes de contrôle et porte ouverte à toutes les dérives. Avec ce système, de 0,1 % à 1 % du territoire national sera couvert d'installations agrivoltaïques, mais quasiment 100 % des terres agricoles seront impactées par les dérégulations qui s'ensuivront. Quelques agriculteurs s'enrichiront, tous les autres s'appauvriront.

La première dérégulation introduite par cette rédaction est le changement de périmètre d'appréciation de la compatibilité des surfaces avec l'agrivoltaïsme. De la parcelle productive, qui est la référence habituelle, nous passons à l'exploitation, voire aux terrains possédés par un même propriétaire. À cette aune, tout un chacun pourra rapidement faire la démonstration qu'il a gardé la même production et acquis les définitions floues de l'ombre, du bien-être animal et que sais-je encore.

Monsieur le rapporteur, je vous prédis qu'aucun projet agri-photovoltaïque ne pourra être récusé avec la définition que vous en donnez. Tous passeront. Comme leur coût est dix fois

moins élevé en zone rurale que dans des zones d'activités, les 100 000 hectares de photovoltaïque escomptés ne se trouveront pas dans les zones artificialisées, mais sur des terres agricoles, et, une fois sur deux, il ne s'agira pas véritablement d'agrivoltaïsme. Ainsi, nous aurons tout raté : nous aurons dérégulé le marché des terres agricoles et loupé l'optimisation des zones de production et des zones d'autoconsommation visée par les dispositions du titre I^{er} du présent texte.

Il faut absolument modifier l'amendement CE1241 sur deux points.

Le sous-amendement CE1406 vise à rétablir un avis conforme, et non simple, de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Nous avons précédemment privé le territoire, par voie d'amendement, de la capacité de donner son avis sur l'implantation de l'agrivoltaïsme. Si la CDPENAF est impuissante, cantonnée à l'expression d'un avis simple, la dérégulation du marché sera totale, ce qui rendra vains les efforts de planification que nous consentons par ailleurs.

Le sous-amendement CE1403 tend à rétablir la parcelle comme échelle d'évaluation de l'impact agroécologique des installations agrivoltaïques.

M. Jérôme Nury (LR). Apprécier la compatibilité des projets d'agrivoltaïsme avec l'exercice d'une activité agricole à l'échelle de l'exploitation agricole nous semble dangereux. Il s'agit d'en améliorer l'encadrement en se fondant sur la parcelle.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). Ce débat prolonge celui ouvert par Delphine Batho sur les fermes photovoltaïques.

Il s'agit de réglementer le photovoltaïque en zone agricole de la même façon que l'agrivoltaïsme, tel qu'il est prévu dans le texte. Je rappelle que le photovoltaïque en zone agricole peut être inscrit dans un plan local d'urbanisme (PLU).

Les problèmes que nous avons soulevés en matière d'agrivoltaïsme vont être élevés à la puissance dix avec le photovoltaïque en zone agricole. Si la surface qu'il occupe est encore marginale, son développement n'est pas à exclure avec, à la clé, l'artificialisation des sols, la mise en danger de la souveraineté alimentaire et du foncier agricole, et des risques majeurs d'incendie sur les terrains secs.

Mon amendement vise à appliquer les dispositions positives du texte au photovoltaïque en zone agricole.

M. Jean-Luc Bourgeaux (LR). Comme M. Potier, je considère que la CDPENAF est incontournable. Cette enceinte rassemble toutes les personnes concernées par l'agrivoltaïsme d'un territoire donné. Je ne vois pas comment s'affranchir de son avis conforme.

M. Vincent Rolland (LR). L'amendement CE28 vise à donner son plein effet au nouveau régime juridique de l'agrivoltaïsme, en interdisant le photovoltaïque au sol sur le foncier agricole hors du cadre établi de l'agrivoltaïsme. Cette disposition permettra d'imposer aux opérateurs le respect de la définition de l'agrivoltaïsme et d'éviter toute forme de contournement.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Chers collègues, je vous remercie de chercher à enrichir le texte. Monsieur Jumel, il boite moins depuis l'adoption des bons amendements qui ont été présentés par les uns et les autres.

S'agissant du mien, j'ai la modestie de dire, comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, qu'il ne résout pas tous les problèmes.

Monsieur Potier, cher Dominique, au sujet des parcelles, puis-je dire à cette assemblée que nous avons discuté tout à l'heure avec les membres du cabinet de la ministre et sommes convenus que la rédaction que vous proposez n'est pas satisfaisante ? Devons-nous en conclure qu'il faut renoncer ? Sans doute pas. Nous devons travailler, d'ici à l'examen du texte en séance publique, pour adapter cette rédaction.

Nous sommes tous convaincus qu'il ne s'agit pas de passer du Far West à la jungle. Nous voulons créer un cadre réglementaire permettant d'encadrer l'émergence de l'agrivoltaïsme. Sur le sujet des parcelles, je prends date pour la séance publique.

S'agissant de l'avis de la CDPENAF, le rapporteur a besoin d'un peu de temps supplémentaire pour rencontrer certains acteurs et progresser vers une rédaction similaire à celles qui ont été proposées. Pour l'heure, j'émet un avis défavorable sur les amendements de cette discussion commune.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Il importe de ne pas perdre de vue notre principe d'action, qui consiste à appliquer à l'agrivoltaïsme les garde-fous encadrant le développement du photovoltaïque agricole : la non-artificialisation des sols, la conservation de leurs fonctions écologiques et de leur pouvoir agronomique, le maintien d'une activité agricole principale, la réversibilité totale des projets, la limitation des autorisations d'urbanisme à leur durée de vie, la capacité du préfet à contraindre à la constitution de garanties financières et l'avis systématique de la CDPENAF qui garantit une concertation avec toutes les parties prenantes agricoles et une vision planificatrice à l'échelle du territoire.

Dans ces conditions, j'émet un avis favorable sur l'amendement CE1241, qui recouvre les autres rédactions proposées, et un avis défavorable sur les sous-amendements, car nous avons trouvé, me semble-t-il, un bon équilibre en matière de participation des acteurs concernés et de définition de la régulation ainsi que sur les autres amendements de cette discussion commune.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). L'amendement CE1241 soulève plusieurs problèmes. D'abord un problème de cohérence entre les dispositions du code de l'énergie et celles que vous prévoyez d'intégrer dans le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le code rural et la définition d'une activité agricole.

Vous proposez d'introduire dans le code de l'urbanisme une section dont le seul titre — « Installations de production d'énergie photovoltaïque sur terrains agricoles, naturels et forestiers » — me pose problème. Cela signifie que les terrains naturels utilisés pour le pastoralisme sont susceptibles de recevoir des panneaux photovoltaïques. Je ne suis pas certaine que ce telle soit l'intention du législateur.

Par ailleurs, l'amendement qualifie ces installations de « nécessaires à l'exploitation agricole ». Je ne peux pas l'accepter. Écrire dans la loi que le développement des ENR est nécessaire à l'exploitation agricole va à l'encontre du combat pour la défense de l'élevage et de l'agriculture. Les bâtiments considérés, dans le code de l'urbanisme, comme nécessaires à l'activité agricole, sont par exemple les bâtiments d'élevage. Cette rédaction choque l'élue d'une circonscription rurale que je suis.

Enfin, évaluer la compatibilité des installations agrivoltaïques à l'échelle de l'exploitation ou de la propriété contredit le combat que nous menons contre les formes sociétaires de captation des terres. Cela permettra à des sociétés de faire main basse sur des terres agricoles en exploitant cette rédaction, comme d'autres avant elles. Il suffisait par exemple de mettre une vache sur une terre du marais poitevin pour bénéficier des dispositions relatives à l'agriculture en zone humide.

Compte tenu de la réalité des territoires ruraux, le cadre général de cet amendement, fût-ce à votre corps défendant, monsieur le rapporteur, ouvre la porte aux dérives que nous combattons.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). Comme Delphine Batho, je suis choquée par les mots « nécessaires à l'exploitation agricole », et la profession agricole doit l'être sans doute aussi. Une exploitation agricole n'a pas besoin d'électricité photovoltaïque pour fonctionner.

Par ailleurs, le risque de développement de l'agrivoltaïsme sur les surfaces pastorales est documenté, d'autant qu'elles sont depuis peu éligibles aux aides de la politique agricole commune (PAC). La tentation sera forte de faire pâturer deux vaches sur un terrain équipé d'ombrières pour faire passer des surfaces sans véritable vocation agricole pour des surfaces agricoles. De nombreux agriculteurs le font déjà. Cette pratique risque de se développer à grande échelle sans qu'aucune disposition du texte ne puisse y faire obstacle.

Il faut travailler bien davantage ce texte si nous voulons mieux réguler l'agrivoltaïsme et le photovoltaïque en zone agricole de façon générale. À défaut, nous nous exposons à de grands risques.

M. Dominique Potier (SOC). L'amendement pose un problème de fond. Lorsque nous aborderons l'examen de l'article 3, le rapporteur Henri Alfandari présentera une super-planification, et nous l'encouragerons à aller plus loin. Le rapporteur Éric Bothorel nous propose, au contraire, de déréguler.

Delphine Batho et Aurélie Trouvé ont raison de craindre l'emprise des sociétés foncières de propriétaires. Cet amendement est à mourir de rire ! Nous avons précédemment rejeté le même au motif qu'il était inspiré par un lobby marchand du photovoltaïque, et voici qu'on nous propose de l'intégrer dans le texte au détour d'un amendement de réécriture tendant à réguler l'agrivoltaïsme !

Je l'ai transmis aux Jeunes Agriculteurs (JA) ce matin. Leur réaction a été immédiate. Ils ont repris la ligne de défense de l'INRAe, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et de tous les acteurs du monde agricole : l'analyse à la parcelle. Nous sommes sur une terre aux limites finies. Ce qui est en jeu n'est pas l'entreprise, mais la parcelle et le sol agricole comme bien commun. Est-il entravé dans sa capacité écologique et alimentaire ? Est-il respecté ?

Monsieur le rapporteur, je vous sais gré d'avoir ouvert une discussion après avoir vu cette erreur. Nous sommes convenus, avant la présente réunion, que la rédaction du sous-amendement CE1403, visant à rétablir la définition de la parcelle communément admise mais juridiquement faible, méritait d'être corrigée. Il n'en reste pas moins que je ne peux pas quitter cette réunion et continuer à travailler dans l'état d'esprit qui est le nôtre si on bloque sur ce point. Je le dis clairement : c'est une ligne rouge.

N'adoptons pas ce soir une disposition qui libéralise totalement le développement de l'agrivoltaïsme ! N'ouvrons pas un boulevard à la dérégulation ! Qu'il existe une jungle, soit. Mais que nous écrivions dans la loi ses règles est le sommet de l'hypocrisie.

Adoptons le sous-amendement CE1403, fût-il mal rédigé ! Les JA, les régulateurs et tous ceux qui veulent partager la terre et la valeur le soutiennent. Adoptons-le dès ce soir pour rétablir la sérénité du débat ! Nous pourrions revoir sa rédaction pour la séance publique.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Je ne fais aucun procès d'intention. Il reste que vous vous êtes donné comme ligne politique de ne surtout pas entraver le marché. Il ne faudrait pas mettre le moindre caillou dans la chaussure des opérateurs qui veulent se faire du beurre, quitte à le colorier en vert. Votre incapacité à forger les outils concrets d'un État qui protège et régule le démontre.

Le déploiement des ENR peut être vécu comme une humiliation territoriale, venant s'ajouter aux humiliations sociales dont certains font l'objet dans notre pays. Le déclin que nous mesurons aux limites de la concrétisation de la loi dite Egalim pour prendre soin de nos agriculteurs risque de s'aggraver.

Comme le disait ma grand-mère, aujourd'hui décédée, et que j'aime citer, « Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Votons les sous-amendements de M. Potier, quitte à les enrichir d'ici à l'examen du texte en séance publique. Ne signons pas un chèque en blanc sur un sujet de cette importance, qui soulève des préoccupations sur tous les bancs, et exige la mise en place de garde-fous dès ce soir si nous voulons travailler dans de bonnes conditions.

M. Pascal Lavergne (RE). Madame Trouvé, on tient compte du taux de chargement pour verser les aides de la PAC. On ne peut pas imaginer qu'on laisse le bénéfice de ces aides à des exploitations qui se contentent d'élever deux ou trois animaux sous des installations photovoltaïques.

Néanmoins, ce débat soulève des interrogations. Étant moi-même agriculteur, je sais l'importance de l'agrivoltaïsme pour le maintien et le développement de l'agriculture dans certains secteurs et je ne voudrais pas que, comme cela semble être l'intention de certains collègues, ces projets soient bridés. Cela étant, je ne souhaite pas non plus que la porte soit laissée totalement ouverte. Il faudrait pouvoir examiner plus précisément la question.

Mme Nathalie Bassire (LIOT). Les agriculteurs rencontrent en ce moment de grandes difficultés. Vous allez ouvrir une brèche. Avec un avis simple de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), contrairement à ce que vous dites, il n'y aura plus aucun cadre, alors qu'on aurait pu permettre l'agrivoltaïsme sans pour autant faire peser de risques sur le foncier agricole. Nous devons tendre vers la souveraineté alimentaire. Pour cela, il est capital de protéger l'agriculture.

M. Philippe Bolo (Dem). Il me semble que les collègues avancent des arguments de bon sens.

Pour résumer, nous sommes face à deux défis : un défi agricole, qui est de préserver notre souveraineté alimentaire et de mieux rémunérer nos agriculteurs, et un défi énergétique, qui est de produire plus d'électrons, à un prix plus accessible. L'agrivoltaïsme peut-il concilier ces deux enjeux ? Il serait bon de s'assurer que ce que nous allons adopter ne sera pas contreproductif et que nous ne créerons pas de nouvelles difficultés en pensant bien faire.

M. Jean-Luc Fugit (RE). J'avais remis il y a deux ans, dans le cadre des travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), un rapport sur l'agriculture face au défi de la production d'énergie, qui abordait la question de l'agrivoltaïsme.

J'ai beaucoup discuté avec les agriculteurs, dans ma circonscription et à l'échelle nationale ; j'ai participé hier à un événement organisé par France Agrivoltaïsme. Je suis désolé, monsieur le rapporteur, mais je crois que votre amendement n'est pas suffisamment cadré. Il faut entendre les arguments qui ont été avancés par les collègues, notamment par Dominique Potier. Il serait bon d'y retravailler tous ensemble en vue de la séance. L'agrivoltaïsme concerne tout le monde.

La priorité, ce sont nos agriculteurs. Le texte que le Sénat nous a transmis n'était pas si mal. Probablement faudrait-il l'améliorer, mais évitons d'ouvrir trop grand la porte. Il ne faudrait pas se retrouver avec des exploitations agricoles composées de quinze ruches et de trois hectares de panneaux photovoltaïques au sol.

M. Stéphane Travert (RE). L'amendement que j'ai déposé découle de mes discussions sur le terrain, notamment avec les Jeunes Agriculteurs. Je sais la difficulté de l'exercice pour la ministre et pour le rapporteur. Pour l'heure, il n'existe aucun cadre. Je note l'effort fourni par le rapporteur pour essayer de se conformer à nos souhaits et de contrôler davantage les projets agrivoltaïques. Dès lors que lui et la ministre s'engagent à continuer à travailler sur le sujet, en liaison avec le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, je pense que nous gagnerions à leur faire confiance.

Mme Anne-Laurence Petel (RE). Ce que nous essayons de faire, c'est de réguler et d'encadrer quelque chose qui ne l'est pas : c'est tout de même très positif. Un rapport de l'Ademe définit l'agrivoltaïsme ; les sénateurs s'en sont probablement inspirés. Certains points seront peut-être à revoir ou à préciser en vue de la séance, comme le fait de considérer l'agrivoltaïsme comme « nécessaire à l'exploitation agricole », mais globalement l'amendement encadre bien les choses ; il ne s'agit pas d'ouvrir grand la porte ni de libérer totalement le marché.

La réunion est suspendue de vingt-trois heures vingt à vingt-trois heures vingt-cinq.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Je vais reprendre un certain nombre de points car je n'ai peut-être pas été assez claire.

La formulation « Sont considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole les installations de production d'électricité agrivoltaïques définies à l'article L. 314-36 du code de l'énergie » renvoie au code de l'urbanisme. Cela signifie que, pour le traitement des dossiers, ces installations ont le même statut qu'un bâtiment agricole. Ce n'est pas un jugement sur la fonction : il ne s'agit pas de dire qu'on ne peut pas s'en passer. Le terme peut vous paraître mal choisi, mais c'est celui employé dans le code de l'urbanisme.

Ensuite, il convient de distinguer l'agrivoltaïsme et les panneaux photovoltaïques au sol, c'est-à-dire les fermes solaires. Le premier doit répondre à certains critères : la réversibilité, le maintien des terres agricoles, la concomitance avec l'activité principale, à savoir

l'agriculture, ainsi que la nécessité de rendre un service à l'agriculteur. Ces services sont définis de manière restrictive : il s'agit, entre autres, de l'augmentation du potentiel agronomique de la terre, de la contribution au bien-être animal, de l'adaptation au changement climatique. Vous parlez de jungle, mais c'est aujourd'hui, la jungle : il n'y a rien d'écrit dans les textes normatifs sur le sujet ! Ce que nous faisons avec cet article, c'est que nous définissons un cadre, notamment avec l'avis de la CDPENAF, nous garantissons la réversibilité, le service rendu à l'agriculteur, l'absence de concurrence avec la production agricole...

Dans le deuxième cas, les panneaux sont posés au sol, donc, par définition, celui-ci n'est pas cultivé. Là encore, nous mettons des verrous – sauf le service rendu à l'agriculteur, puisque ces installations ne contribuent en rien à son activité d'éleveur ou de cultivateur. Il n'empêche que celle-ci reste son activité principale ; on pourra éventuellement le préciser. C'est pourquoi on ne peut raisonner sur la base de la parcelle, certaines parcelles pouvant être entièrement consacrées aux panneaux photovoltaïques et d'autres à la culture ou à l'élevage.

M. Dominique Potier (SOC). La FNSEA n'en veut pas.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Ce n'est pas vrai. Christiane Lambert m'a dit que cette rédaction lui convenait.

M. Dominique Potier (SOC) et M. Jean-Luc Bourgeaux (LR). La FNSEA ne veut pas des panneaux au sol.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Si l'on prévoit un avis de la CDPENAF, cela se discute.

Comment ces panneaux s'articulent-ils avec la planification ? Celle-ci, arrêtée par les élus locaux, va-t-elle consacrer une partie des terrains agricoles, sous certaines conditions et de manière réversible, à cet usage ? La question peut se poser. Mais la situation est très différente pour l'agrivoltaïsme, où l'installation est liée à l'exploitation.

Je crois comprendre que la question des panneaux posés vous semble plus problématique. Si le monde agricole se montre réticent, peut-être qu'un sous-amendement prévoyant un avis conforme de la CDPENAF permettrait de surmonter le désaccord.

M. le président Guillaume Kasbarian. Cela signifie-t-il que vous émettez un avis favorable sur l'un des sous-amendements ?

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. J'émet un avis défavorable sur les sous-amendements CE1403 et identiques. Pour le CE1406, je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Chacun doit faire un pas vers l'autre si nous voulons aboutir. J'émettrai donc pour ma part un avis de sagesse sur les sous-amendements CE1403 et identiques – étant précisé que si je partage la position de leurs auteurs, la rédaction proposée, notamment l'utilisation du terme de « parcelle », ne convient pas ; même en ajoutant « agricole », je ne suis pas certain que cela fonctionne. Je ne peux donc leur être favorable. Avis favorable en revanche sur le sous-amendement CE1406.

La commission adopte successivement le sous-amendement CE1406, les sous-amendements CE1403 et identiques et l'amendement sous-amendé.

*En conséquence, les autres amendements en discussion commune **tombent**, ainsi que les amendements portant sur les alinéas 33 à 37.*

*Compte tenu de l'avis défavorable du rapporteur, l'amendement CE556 de M. Jean-Luc Fugit est **retiré**.*

Amendement CE1097 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Il s'agit de supprimer l'inscription d'objectifs spécifiques à l'agrivoltaïsme dans les documents de planification. S'il est nécessaire de fixer des objectifs de production par grandes filières, il ne nous paraît pas pertinent d'entrer dans le détail de ceux par sous-filière : photovoltaïque sur terrains dégradés, sur friches, etc.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable.

Mme Delphine Batho (Écolo-NUPES). Hier, en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, nombre de nos amendements tendant à déployer les énergies renouvelables sur les surfaces artificialisées et bâties ont été refusés. Or les dispositions de l'article 11 *decies* entraîneront potentiellement un développement très important de l'agrivoltaïsme hors planification territoriale. Cela va instaurer dans les territoires ruraux les conditions pour qu'il se passe pour le photovoltaïque la même chose que pour l'éolien actuellement. Nous ne pouvons pas être d'accord. Le texte du Sénat n'était pas idéal, mais au moins affichait-il la volonté que le développement de l'agrivoltaïsme s'inscrive dans les objectifs généraux de développement des énergies renouvelables et de planification territoriale. Nous déposerons pour notre part en séance un amendement visant à supprimer la phrase selon laquelle les installations de production d'électricité agrivoltaïques sont « considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole », ce qui recouvre une notion extrêmement précise en droit de l'urbanisme, qui interdit par exemple à un maraîcher de construire une habitation sur son exploitation agricole parce qu'elle n'est pas considérée comme nécessaire à celle-ci. Et les panneaux photovoltaïques seraient nécessaires ? Un tel cadre juridique n'est pas acceptable. Nous proposerons de réintégrer les installations agrivoltaïques dans la planification territoriale. En attendant, nous nous abstiendrons lors du vote sur ces amendements.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Dans le cas du maraîchage sous serres photovoltaïques, l'installation fait partie de l'exploitation. Elle est donc bien « nécessaire ». Les installations reconnues par l'Ademe comme relevant de l'agrivoltaïsme sont les suivantes : les toitures photovoltaïques en autoconsommation qui participent de l'exploitation, puisqu'elles permettent de produire l'électricité nécessaire à l'exploitation ; le maraîchage sous serres photovoltaïques ; l'arboriculture sous ombrières fixes ou serres photovoltaïques ; la production végétale de plein champ sous ombrière mobile ; l'élevage ovin sous centrale photovoltaïque ; les trackers photovoltaïques en autoconsommation ; la protection photovoltaïque aquacole ; et les panneaux photovoltaïques verticaux bifaciaux. Ces installations doivent apporter un service à l'agriculteur, lesdits services étant strictement définis : il s'agit de l'adaptation au changement climatique, de l'augmentation du potentiel agronomique, de la lutte contre les aléas, notamment de culture, et de la contribution au bien-être animal.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement CE1098 du Gouvernement.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Les alinéas 44 et 45 confient à l'Ademe le suivi statistique des installations agrivoltaïques. Le Gouvernement estime lui aussi nécessaire de réaliser un suivi du développement de la filière, et il a précisément confié cette tâche à l'Ademe, conformément à l'article L. 131-3 du code de l'environnement, qui définit les missions de l'agence. Mais celles-ci sont générales. Y faire figurer explicitement l'agrivoltaïsme conduirait à préciser toutes les missions de l'Ademe et ferait peser un risque d'*a contrario* sur les autres sources d'énergies renouvelables. D'où cet amendement de suppression.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis favorable : cette mission entre déjà dans les compétences de l'Ademe.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 11 decies modifié.

Après l'article 11 decies

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement CE570 de M. Dominique Potier.

Amendement CE139 de M. Lionel Causse.

Mme Sandra Marsaud (RE). L'amendement tend à supprimer l'exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les parcelles abritant une installation agriphotovoltaïque où aucune activité agricole n'est constatée depuis plus d'un an.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Vous visez les projets alibis qui détruisent notre agriculture. La loi définit l'agrivoltaïsme et des sanctions doivent être prises en cas de violation de ces dispositions.

Le décret d'application prévu à l'alinéa 19 de l'article 11 *decies* prévoit les sanctions en cas de manquement. Ce dispositif me semble préférable à la suppression de l'exonération partielle de taxe foncière, qui ne saurait être assimilée à une sanction. Avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE140 de M. Lionel Causse.

Mme Sandra Marsaud (RE). L'amendement tend à permettre aux collectivités territoriales ou aux EPCI de majorer de 100 % l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) si une installation agrivoltaïque entraîne l'abandon de l'activité agricole.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Amendement CE611 de Mme Anne-Laurence Petel.

Mme Anne-Laurence Petel (RE). L'amendement vise à adapter le cadre contractuel de droit commun en matière agrivoltaïque, sous la forme d'une disposition dérogatoire qui tienne compte des spécificités de l'agrivoltaïsme, tout en apportant un cadre juridique clair et protecteur à l'ensemble des acteurs de la filière, de l'agriculteur au producteur d'électricité solaire, par la création d'un bail agrivoltaïque.

Cette application ne s'applique qu'aux projets strictement reconnus comme étant agrivoltaïques et tient compte de la nécessité de s'assurer que le droit permette le déploiement de l'agrivoltaïsme sur les parcelles agricoles en fermage.

M. Éric Bothorel, rapporteur. La question du partage de la valeur est importante mais il nous semble délicat, sans concertation préalable, de créer un nouveau type de bail. Je vous invite à le retirer.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Même avis.

Mme Anne-Laurence Petel (RE). Je le retire mais le droit est lacunaire en la matière et il faudra y réfléchir pour mieux protéger le fermier, notamment pour le partage de la valeur.

L'amendement est retiré.

L'amendement CE612 de Mme Anne-Laurence Petel est retiré.

Amendement CE572 de M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier (SOC). Afin d'étendre les compétences des communautés de communes, notre groupe vous propose d'accorder un droit de préemption à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales sur un terrain agricole mis en vente lorsque cette collectivité ou ce groupement souhaite y implanter des installations de production d'énergies renouvelables, quitte à rétablir tous les droits de l'ancien propriétaire en lui cédant des terres équivalentes ailleurs et en garantissant au fermier de bonnes conditions d'exploitation. Dès lors la régulation se fera naturellement par la maîtrise du foncier.

Mme Petel a posé le problème de la relation entre le preneur, le bailleur et l'exploitant énergétique. Une mesure très simple permettrait d'y répondre : étendre le droit de fermage à l'exploitation des fermes photovoltaïques ou agrivoltaïques. Le préfet, en lien avec les parties

prenantes, fixe le taux du fermage. Il suffirait d'étendre ce modèle éprouvé de régulation économique pour éviter tout phénomène spéculatif. Malheureusement, il a été rejeté au titre de l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution. Peut-être pourrions-nous en discuter en bonne intelligence avec la ministre.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Il me semble qu'un tel droit de préemption porterait atteinte au droit de préemption accordé au fermier. Avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Même avis.

M. Dominique Potier (SOC). Votre argument ne me convainc pas. Le droit de préemption est exercé dans l'intérêt général. Nous pouvons sauver la planète en développant les énergies renouvelables pour porter leur part dans la consommation finale d'énergie de 19 % à 50 %. Ce défi mérite de mobiliser des pouvoirs exorbitants. Le droit de préemption en fait partie et il n'entre pas en contradiction avec le droit de la propriété privée dès lors qu'on garantit au propriétaire une juste compensation et au locataire l'exercice de son métier. Accorder le bénéfice de ce droit aux collectivités entrerait dans ce cadre et cela s'est pratiqué après la seconde guerre mondiale pour développer l'industrie.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE459 de Mme Aurélie Trouvé

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). L'amendement, inspiré d'une proposition de France Nature Environnement, tend à empêcher toute installation de photovoltaïque au sol tant que 20 % des capacités sur toitures, ombrières, surfaces dégradées ne sont pas atteintes. La priorité doit être donnée aux implantations sur surfaces déjà artificialisées. Nous déplorons l'absence d'un plan de déploiement des énergies renouvelables. Nul ne sait ce qui doit être développé en priorité, dans quelle proportion, et dans quels lieux.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Nous devons déployer les énergies renouvelables partout où cela est possible : le photovoltaïque sur les toitures, dans les zones artificialisées ou dégradées. Cependant, je ne suis pas certain que votre amendement soit applicable. Le seuil de 20 % s'entend-il au niveau national ou à celui de l'exploitation ? Ne reviendrait-il pas à créer une forme de moratoire ? La définition de l'agrivoltaïsme que nous avons inscrite dans le texte tend à placer le photovoltaïque au service de l'agriculture. Votre amendement empêcherait le développement de pratiques vertueuses et contredirait les conclusions auxquelles nous sommes parvenus dans le cadre de la discussion de l'article 11 *decies*. Avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Même avis.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Nous vous proposons de fixer un objectif national. Le développement incontrôlé du photovoltaïque sur des parcelles agricoles est une menace réelle que nous pourrions repousser en imposant que les espaces urbanisés, comme les toitures, soient équipés en priorité. Le seuil de 20 % nous semble raisonnable et suffirait à traduire la détermination des pouvoirs publics.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CE652 de M. Stéphane Delautrette et CE939 de Mme Laurence Maillart-Méhaignerie

M. Dominique Potier (SOC). L'amendement tend à ce que les services chargés de l'instruction des autorisations pour les projets d'installations de production d'énergie à partir de l'énergie radiative du soleil disposent d'un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande d'autorisation pour notifier sa complétude et sa régularité, au-delà duquel aucune pièce complémentaire ne pourra être demandée, et rendent leurs décisions dans un délai de douze mois à compter de la réception de la demande complète la plus tardive.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Ces amendements sont satisfaits. Je vous invite à les retirer.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. En effet, ces amendements sont satisfaits par l'article R 423-38 du code de l'urbanisme.

Les amendements sont retirés.

Amendement CE500 de M. Gérard Leseul

M. Dominique Potier (SOC). Il s'agit de rendre obligatoire la solarisation d'un élément de façade verticale pour l'obtention du label ÉcoQuartier du ministère de la transition écologique.

M. Éric Bothorel, rapporteur. Avis défavorable.

Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du jeudi 24 novembre 2022 à 21 h 30

Présents. – M. Laurent Alexandre, M. Henri Alfandari, Mme Anne-Laure Babault, Mme Delphine Batho, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Philippe Bolo, M. Éric Bothorel, M. Jean-Luc Bourgeaux, Mme Françoise Buffet, M. Frédéric Descrozaille, M. Charles Fournier, M. Éric Girardin, Mme Clémence Guetté, M. Alexis Izard, M. Sébastien Jumel, M. Guillaume Kasbarian, M. Maxime Laisney, M. Pascal Lavergne, M. Bastien Marchive, Mme Sandra Marsaud, M. Nicolas Meizonnet, M. Paul Midy, M. Paul Molac, M. Jérôme Nury, M. Patrice Perrot, Mme Anne-Laurence Petel, M. Dominique Potier, M. Charles Rodwell, M. Vincent Rolland, M. Stéphane Travert, Mme Aurélie Trouvé

Excusés. – Mme Anne-Laure Blin, Mme Hélène Laporte, M. William Martinet, M. Richard Ramos

Assistaient également à la réunion. – Mme Nathalie Bassire, M. Guy Bricout, M. Pierre Cazeneuve, M. Jean-Luc Fugit, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, M. Matthias Tavel