

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

– Examen de la proposition de loi visant à assurer le développement raisonné et juste de l'agrivoltaïsme (n° 962)  
(*M. Pascal Lecamp, rapporteur*) ..... 2

Mercredi 26 mars 2025  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

**Présidence de  
Mme Aurélie Trouvé,  
*Présidente***



*La commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi visant à assurer le développement raisonné et juste de l'agrivoltaïsme (n° 962) (M. Pascal Lecamp, rapporteur).*

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Le développement des énergies renouvelables, y compris photovoltaïques, est encouragé et connaît un essor important dans notre pays. Toutefois, l'agrivoltaïsme soulève des questions complexes relatives au maintien des activités agricoles : c'est l'objet de cette proposition de loi. Elle entend créer un dispositif de partage territorial de la valeur spécifique aux projets agrivoltaïques, compléter la définition de l'agrivoltaïsme en limitant la puissance installée dans les exploitations agricoles, élaborer un modèle unique de convention-cadre pour organiser les relations entre propriétaires des parcelles agricoles, exploitants agricoles et porteurs de projets d'installations agrivoltaïques, et doter les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'un droit de préemption sur les biens immobiliers agricoles pour y développer des projets de cette nature.

Cette proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour des séances des 1<sup>er</sup> et 2 avril, après cinq autres textes ; nous espérons avoir le temps de l'examiner.

Sept amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution, car ils ne présentaient pas de lien avec le texte – ils concernaient certaines procédures d'autorisation administrative, traitaient des conséquences de l'agrivoltaïsme sur la qualité des aliments ou visaient l'interdiction de toute installation photovoltaïque, entre autres exemples –, et un au titre de son article 40. La commission reste donc saisie de soixante-et-un amendements.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Il me semble important de rappeler la genèse de ce texte, avant de dire quelques mots de l'agrivoltaïsme et de détailler les dispositions qu'il contient.

Cette proposition de loi est « transpartisane », un terme que nous avons souvent à la bouche depuis que l'Assemblée est entrée dans une configuration complexe, en 2022. Pour avoir passé un tiers de ma vie en Scandinavie, je sais que les notions de consensus et de compromis vont à l'encontre des habitudes politiques françaises : si l'on invoque souvent la logique transpartisane, on la pratique assez peu.

Ce texte fait exception : il est le fruit d'un long travail transpartisan lancé en décembre 2023. À l'époque, le Gouvernement avait organisé une consultation publique sur un décret relatif à l'agrivoltaïsme qui traduisait mal la volonté du législateur et mettait au jour les insuffisances du cadre en la matière. Notre collègue Dominique Potier et moi-même nous sommes exprimés conjointement sur le sujet et avons rapidement pris langue avec M. Jean-Luc Fugit, président du Conseil supérieur de l'énergie. Nous avons alors constitué un groupe de réflexion dont la composition a fluctué, dissolution oblige. Je remercie tous nos collègues et anciens collègues qui y ont contribué : M. Luc Lamirault, Mmes Lise Magnier, Lisa Belluco, Marie Pochon et Mathilde Hignet, MM. André Chassaigne et Julien Dive, Mme Sandrine Le Feu et MM. Pascal Lavergne, Stéphane Travert, Loïc Kervran et Benoît Biteau.

Sous mon impulsion – j'étais en quelque sorte le « secrétaire général » de ce groupe de travail –, nous avons auditionné des professionnels de la filière, des syndicats agricoles, des collectivités territoriales et le directeur de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), étudié des propositions et consulté des juristes.

Le texte que nous avons déposé le 13 février 2025 n'est pas celui que j'aurais écrit seul et je sais que c'est également le cas pour mes collègues cosignataires. C'est la beauté et la magie du travail transpartisan : un compromis long, douloureux et sans raccourci, mais qui permet d'avancer ensemble.

Qu'est-ce que l'agrivoltaïsme ? Est-ce une bonne ou une mauvaise chose ? A-t-on besoin d'une loi sur le sujet ? Si nous avons élaboré ce texte, c'est parce que, dès l'adoption de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi « Aper », il a paru évident qu'elle se contentait de définir l'agrivoltaïsme sans lui donner d'orientations ni le doter des outils nécessaires à son fonctionnement.

Je le dis clairement : l'agrivoltaïsme est une occasion exceptionnelle de faire converger la défense de la souveraineté énergétique et la défense de la souveraineté alimentaire. Il peut aussi, il est vrai, les mettre en concurrence. Les panneaux solaires installés sur les cultures peuvent créer de l'ombrage pour les moutons, protéger contre la grêle et le soleil, diminuer le stress hydrique, mais aussi priver les cultures des photons dont elles ont besoin, comme le rappelle souvent notre collègue Jean-Luc Fugit.

Notre responsabilité était donc la suivante : trouver un chemin de passage pour verdifier le *mix* énergétique sans déséquilibrer le secteur agricole. C'est un chemin de crête. Pour y parvenir, il a fallu appréhender un secteur extrêmement opaque, en plein développement, qui s'apparente à une bulle. Premier constat : selon une étude de l'Ifop présentée au Salon de l'agriculture, plus de 70 % des agriculteurs ont déjà été démarchés pour accueillir un projet agrivoltaïque, alors que les objectifs de développement des énergies renouvelables de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 3) visent environ 0,3 % de la surface agricole utile (SAU), c'est-à-dire de soixante mille à quatre-vingt-dix mille hectares de panneaux photovoltaïques au maximum d'ici 2050. Le décalage est immense : le mirage s'installe au gré des propositions de revenus mirifiques faites aux agriculteurs, qui se solderont, pour beaucoup, par de la déception et de la frustration.

Deuxième constat : les préfets n'ont que très peu d'outils pour prioriser les projets. La loi Aper leur demande d'évaluer les services rendus par l'agrivoltaïsme à l'agriculture, mais ces derniers ne pourront être attestés que dans le futur ; il est donc complexe de les anticiper à la date d'octroi du permis de construire. De fait, très peu de permis sont accordés.

Troisième constat : les conditions promises aux propriétaires et aux agriculteurs, de mille à dix mille euros par an et par hectare, sont souvent un « miroir aux alouettes ». Elles sont revues à la baisse une fois que les parties sont engagées, ce qui constitue une nouvelle source de frustration. Elles reposent, de surcroît, sur des montages contractuels baroques, puisque le bail rural est incompatible avec l'installation de panneaux détenus par un énergéticien. La loi Aper n'a pas traité ce problème, alors que les surfaces louées à des exploitants représentent 70 % des terres ; nos collègues Henri Alfandari, Éric Bothorel, Maxime Laisney et Nicolas Meizonnet l'ont relevé dans leur rapport (n° 2200) sur l'application de la loi Aper.

Quatrième constat : les tensions territoriales commencent à monter, alors que nous n'en sommes qu'aux prémices – ici, un « projet alibi » pré-loi Aper ou un mégaprojet de 120 hectares ; là, deux voisins jaloux et des riverains inquiets de l'impact paysager ; ailleurs, un milliardaire parisien qui rachète une ferme pour y mettre quelques moutons et un syndicat qui dénonce l'inflation foncière. Des associations anti-agrivoltaïques voient le jour, comme Les Prés survoltés dans ma circonscription. Tous ces exemples existent dans mon département et certainement aussi dans les vôtres.

Cinquième constat : la science a avancé moins vite que la structuration économique du secteur. L’Inrae et l’Agence de la transition écologique (Ademe) balbutient, tandis que près d’un agriculteur sur sept est déjà engagé dans un projet agrivoltaïque.

J’en viens au contenu de la proposition de loi et aux amendements que j’ai déposés en tant que rapporteur, dans un dialogue constant avec vous et en pesant chacune de vos propositions.

L’article 1<sup>er</sup> vise à instaurer un partage territorial et agricole de la valeur agrivoltaïque. Sachant qu’il y aura quelques élus et beaucoup de déçus, il paraît important d’assurer un retour vers l’ensemble de la filière agricole, pour favoriser la cohésion entre les acteurs et l’acceptabilité des projets. Nous avons rapidement acté l’idée d’un fonds, abondé par les énergéticiens, qui financerait des projets agricoles locaux et associerait plusieurs acteurs du territoire : collectivités, chambres d’agriculture, etc. Je proposerai une réécriture de cet article 1<sup>er</sup> destinée à renforcer l’opérationnalité du dispositif et à éviter l’émiettement ; elle s’inspire des propositions de plusieurs d’entre vous, avec la volonté de trouver un consensus. L’objectif est que l’agrivoltaïsme produise des bénéfices concrets sur le terrain, une fois la poussière retombée.

L’article 3 répond à un problème technique. Dans le modèle contractuel qui a majoritairement cours en matière d’agrivoltaïsme, le bail rural est d’abord cassé ; après quoi, le propriétaire foncier signe un bail emphytéotique avec l’énergéticien et met la terre à disposition du fermier. Il en découle une précarisation de l’agriculteur, une rupture du lien avec le propriétaire et un renoncement aux protections du fermage. Ce montage, qui s’arrange avec les régimes des différents contrats, court aussi le risque d’être annulé par le juge.

Nous avons donc proposé un modèle assez ambitieux, inspiré des pratiques des développeurs ; il établit une distinction entre les surfaces au sol et les volumes occupés par les panneaux en hauteur, ce qui permet de conserver le bail rural sur la partie cultivée par l’agriculteur. Cette solution répond à une demande forte du secteur agricole, mais elle bénéficiera aussi aux porteurs de projets énergétiques, puisqu’elle sécurisera juridiquement les montages contractuels. Elle clarifiera les conditions de coexistence et de coactivité, même temporaires, sur une même parcelle.

Nous avons par ailleurs intégré un élément assez politique qui participe de la lutte contre l’inflation foncière et de l’équité dans la relation : le propriétaire terrien ne devra pas toucher une rente plus importante que celle de l’exploitant agricole. C’est un point fort du texte.

Pour tenir compte des retours du ministère de l’agriculture, des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (Safer) ou encore de la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA), je proposerai plusieurs modifications visant à rééquilibrer le modèle pour intégrer l’existence, même temporaire, des installations agrivoltaïques dans la relation entre le propriétaire et le fermier. L’amendement que je vous soumettrai sécurise davantage les rapports entre les parties et rend la mesure opérationnelle et obligatoire. Il s’agit d’accompagner un secteur nouveau et d’adapter notre droit à la réalité pour le rendre innovant, utile et protecteur.

L’article 4 répond à l’ambition de partager la valeur et de lutter contre la spéculation, puisqu’il permet à l’EPCI de procéder à l’achat quand la Safer et le fermier s’y refusent. Ce sujet a suscité de nombreux commentaires, nous en reparlerons.

J'en termine par l'article 2, qui ne manquera pas de soulever des débats. Deux points méritent d'être rappelés en préambule. Aucune ferme n'a besoin, pour ses cultures, de plusieurs dizaines d'hectares de panneaux photovoltaïques. La manne agrivoltaïque n'étant pas illimitée, plus les projets seront gros, moins ils seront nombreux et plus nombreux seront les agriculteurs privés de cet apport technique et financier. En fixant une taille limite, nous remettons l'agriculture, avec toute son importance, au milieu du village et nous offrons un outil objectif, pouvant être visé par les préfets.

Certains ont assimilé le seuil de 5 mégawatts-crête (MWC) à un moratoire – nous en reparlerons. J'ai entendu les réactions des uns et des autres et je proposerai de faire évoluer ce seuil qui posait des difficultés pour le raccordement. Soyons clairs : le seuil de 5 MWC devait orienter les développeurs vers des projets collectifs auxquels participeraient un maximum d'agriculteurs et je reste convaincu que c'est la vision que nous devons défendre. Je connais, dans ma circonscription, des projets qui associent plusieurs agriculteurs et quelques communes autour d'un énergéticien. Que l'agrivoltaïsme profite au plus grand nombre d'agriculteurs et qu'il contribue à la production alimentaire tout en améliorant le *mix* énergétique, tel est notre objectif.

Je remercie encore tous ceux qui ont contribué à ce travail depuis un an. Vos amendements témoignent d'une volonté d'avancer. Nous avons quelques heures pour trouver le chemin : je serai à votre écoute pour y parvenir, et j'espère que nous voterons ce texte tous ensemble.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux questions des orateurs des groupes.

**M. Patrice Martin (RN).** Alors que la France traverse une crise agricole profonde et que nos paysans peinent à vivre de leur travail, voilà qu'on leur propose une illusion : l'agrivoltaïsme. Derrière les beaux discours se cache une réalité bien plus sombre : loin d'être un soutien pour le monde agricole, cette pratique organise un lent glissement de notre modèle agricole vers une logique de rente énergétique. On nous « vend » l'agrivoltaïsme comme une synergie entre production agricole et énergie solaire ; la réalité, ce sont des hectares entiers de terres agricoles accaparés pour produire une énergie intermittente, non pilotable, à l'aide de panneaux chinois fabriqués dans des conditions environnementales désastreuses. Rappelons que les dernières entreprises françaises à opérer dans ce domaine (Photowatt, Systovi et Recom Sillia) n'ont pas pu concurrencer la production chinoise et ont fini par fermer.

La proposition de loi impose, dans son article 2, une limite arbitraire de 5 MWC par exploitation. Ce seuil, totalement déconnecté des réalités agricoles et territoriales, pénalisera encore une fois les territoires ruraux et peu denses.

Comme si cela ne suffisait pas, l'article 4 accorde un droit de préemption sur le foncier agricole aux EPCI, structures intercommunales qui n'ont pourtant pas de compétence agricole. Ce droit s'entrechoquera avec d'autres mécanismes juridiques en vigueur et plongera les territoires dans une insécurité majeure.

Le plus grave réside dans la logique que dessine cette proposition de loi. Comment croire un seul instant qu'un agriculteur continuera à produire s'il gagne dix fois plus en louant ses terres à un énergéticien ? Alors que le revenu énergétique est garanti, stable et prévisible, le revenu agricole est incertain, aléatoire et précaire. Demain, nous aurons une France couverte de panneaux solaires, privée de sa capacité à nourrir sa population et toujours plus dépendante des

importations alimentaires. Ne nous laissons pas piéger : l'agrivoltaïsme n'est pas une solution pour notre agriculture, c'est un contournement, un prétexte vert contraire à la vocation agricole ; il masque un abandon de souveraineté et un glissement vers une logique spéculative qui éloigne les agriculteurs de leur mission première, nourrir la France.

Fidèle à sa vision d'une France souveraine et indépendante, fidèle à son engagement de renforcer la souveraineté agricole et énergétique de notre pays, le Rassemblement national réaffirme son attachement à l'agriculture française, à son foncier et à ses paysans. Nous refusons de brader nos terres au nom d'une écologie de façade et d'être complices d'un texte qui va à l'encontre des intérêts des agriculteurs et de notre nation.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je prends acte de votre opposition frontale à l'agrivoltaïsme. Il est utile de rappeler le contexte : le décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers ne traite pas des dispositions de l'article 93 de la loi Aper. Pour y remédier, nous proposons un encadrement qui permettra à la fois de développer la filière agrivoltaïque et de protéger les agriculteurs. Même en adoptant votre point de vue, on peut considérer que ce texte est un moindre mal par rapport à l'ouverture totale qui est actuellement possible.

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Je tiens à remercier notre collègue Pascal Lecamp pour son travail. Le groupe Ensemble pour la République est attaché à la définition de l'agrivoltaïsme qui figure dans la loi Aper : l'agrivoltaïsme, ce ne sont pas des serres ou des hangars à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques, c'est un outil mis au service de l'agriculture pour la rendre plus résiliente, notamment face aux aléas climatiques. Il peut nous aider à atteindre l'objectif de la PPE actuellement en discussion : tripler la production photovoltaïque globale d'ici 2030 et la quintupler d'ici 2035. Son développement contribuera à décarboner notre économie et renforcer notre souveraineté énergétique.

Depuis la loi de 2023, un décret en Conseil d'État et un arrêté ont été pris pour préciser les conditions de développement de l'agrivoltaïsme ; ils ont été complétés par une note d'instruction adressée aux chambres d'agriculture et aux préfets quelques semaines avant le Salon de l'agriculture. Nous pourrions donc estimer que l'agrivoltaïsme est bien encadré par la loi et les textes réglementaires.

En réalité, ces derniers omettent la question centrale du partage de la valeur entre l'agriculteur et le producteur d'énergie. Dès 2020, le rapport intitulé « L'agriculture face au défi de la production d'énergie » et que j'avais réalisé pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques soulignait la nécessité d'imaginer des relations contractuelles équilibrées entre l'agriculteur et l'énergéticien pour ce type de projets. Nous pouvons donc nous féliciter que des députés de différents groupes se soient réunis autour de notre collègue Pascal Lecamp pour imaginer un nouveau régime juridique, qui figure dans l'article 3 ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai cosigné cette proposition de loi. Ce cadre juridique est essentiel pour garantir une répartition équitable des bénéfices et assurer la pérennité des exploitations agricoles.

En revanche, les autres articles de la proposition de loi soulèvent des difficultés et suscitent des réserves de la part des acteurs agricoles et des professionnels des énergies renouvelables. Notre groupe s'était opposé à ce que le texte soit inscrit à l'ordre du jour de la semaine transpartisane du 30 mars, afin que nous puissions le retravailler ; puisqu'il en a été décidé autrement, il convient de l'examiner aujourd'hui en commission.

Le groupe Ensemble pour la République est opposé à l'article 1<sup>er</sup> car il n'offre pas suffisamment de garanties. Nous sommes également très réservés à l'égard du seuil de puissance fixé par l'article 2 : trop bas, il met en péril la viabilité des projets. Ceux-ci risquent de se concentrer autour des postes-sources, ce qui en privera des exploitations potentiellement intéressées. Enfin, nous souhaitons supprimer l'article 4 qui crée un nouveau droit de préemption pour les EPCI, sans que l'on comprenne comment il s'articulera avec les droits de préemption qui existent déjà au bénéfice des Safer et des collectivités.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je proposerai une réécriture générale de l'article 1<sup>er</sup> qui fléchera la totalité des contributions versées par les énergéticiens vers des projets agricoles territoriaux.

S'agissant de l'article 2, je proposerai de relever le seuil à 10 MWc, en y associant notamment un plafond, suggéré par les Jeunes Agriculteurs, qui limitera la parcelle agricole implantée à 30 % de la SAU.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** Je souhaite remercier le rapporteur pour son travail transparent et respectueux des points de vue de chacun. Le groupe La France insoumise souhaite que l'ensemble des surfaces artificialisées et des toitures disponibles soient dotées d'installations photovoltaïques avant d'envisager d'installer des panneaux sur des surfaces agricoles. En effet, l'agrivoltaïsme risque de renforcer les difficultés d'accès au foncier agricole, qui constituent déjà un frein majeur à l'installation en agriculture. Il risque d'encherir le prix des terres, sachant que le loyer des surfaces consacrées à l'agrivoltaïsme peut être dix fois supérieur à celui des terres agricoles. Le déploiement non maîtrisé de l'agrivoltaïsme pourrait donc être un frein au renouvellement des générations.

La vocation des terres agricoles et des agriculteurs est avant tout de produire de l'alimentation. L'agrivoltaïsme peut représenter une entrave pour les agriculteurs qui souhaiteraient changer de production. Il serait imprudent d'ouvrir la voie à son essor, alors que nous ne disposons pas du recul suffisant pour évaluer son impact sur la production agricole. L'enjeu de la souveraineté alimentaire est aussi crucial que celui de la souveraineté énergétique. Sans terres agricoles, nous ne pourrions pas nourrir notre population.

Par ailleurs, il est possible d'atteindre l'objectif de 100 % d'énergies renouvelables en 2050 sans toucher aux terres agricoles. Selon le scénario M0 de Réseau de transport d'électricité (RTE), le parc photovoltaïque devra atteindre 208 gigawatts (GW) en 2050. Or, l'Ademe évalue le gisement photovoltaïque lié aux seules toitures à 364 GW.

La loi Aper donne une définition de l'agrivoltaïsme dont l'application, fixée par décret, laisse craindre un développement non raisonné au détriment de la production alimentaire, incompatible avec l'objectif de souveraineté alimentaire et avec le cœur de métier des agriculteurs. Nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas eu la sagesse de l'encadrer : c'est pourquoi cette proposition de loi est nécessaire.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Le texte prévoit une clause de revoyure à cinq ans, échéance à laquelle nous aurons davantage de visibilité et pourrions réorienter l'usage de l'agrivoltaïsme sur les terres agricoles.

L'encadrement que nous proposons entend accompagner le développement de la filière pour éviter la formation de « bulles foncières » et d'écarts de loyer trop importants entre les terrains équipés en agrivoltaïsme et les autres.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je salue la persévérance et le travail transpartisan de notre collègue Pascal Lecamp, grâce auquel nous avons accompli ce que le Gouvernement s'était refusé à faire. Lorsque nous avons abordé l'agrivoltaïsme dans le cadre du projet de loi Aper, j'ai fait adopter à l'unanimité un amendement demandant au Gouvernement de régler plusieurs questions : le statut du fermage, la performance agronomique et le développement de la biomasse, la protection durable des sols et la lutte contre les effets spéculatifs. Le décret d'application limite simplement la part de parcelles couvertes par l'agrivoltaïsme. Sous la pression des énergéticiens, un taux de couverture maximum de 40 % a été retenu, alors que toutes les études scientifiques et le bon sens paysan démontrent qu'il est incompatible, hormis dans certains contextes particuliers, avec le critère de 10 % de perte de rendement au maximum par hectare équipé d'agrivoltaïsme. C'est la porte ouverte à un agrivoltaïsme de façade et à une perspective que nous avons radicalement condamnée dans le cadre de la loi Aper : le développement du photovoltaïque sur des sols agricoles.

La proposition de loi s'efforce de corriger ce mauvais décret. Elle ne correspond pas à la version idéale qu'auraient voulue les socialistes, mais elle est le fruit d'un compromis et vise à introduire de la régulation. Plusieurs points nous tiennent à cœur : planifier et implanter l'agrivoltaïsme au bon endroit ; associer agronomie, production alimentaire et production d'énergie ; partager la valeur entre les paysans. Dans la configuration actuelle, 1 % des agriculteurs capteraient, sur 0,2 % des terres, une manne totalement injuste qui provoquerait de la spéculation foncière et empêcherait le renouvellement des générations. Ce serait un échec.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Notre première motivation est le partage de la valeur. Un maximum d'agriculteurs doit bénéficier de l'innovation technologique que constitue l'agrivoltaïsme pour répondre aux enjeux agroécologiques et climatiques. Puisque tout le monde ne pourra pas être équipé, il faut trouver un système de redistribution qui profite à l'agriculture. J'espère que la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> vous satisfera.

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** Nous pouvons tous nous réjouir que l'agrivoltaïsme soit doté d'un cadre législatif clair, avancée importante pour soutenir cette filière prometteuse. Son développement nécessite de trouver un équilibre délicat entre la préservation des terres agricoles et la production d'énergies renouvelables. Il est crucial de faire confiance aux acteurs locaux pour juger les projets au cas par cas, et de s'assurer que la valeur produite sera équitablement partagée, notamment avec les agriculteurs.

Je connais votre engagement et votre volonté d'encadrer au mieux cette filière, monsieur le rapporteur ; mais avec les députés de la Droite républicaine, nous pensons que cette proposition de loi intervient trop tôt. En effet, le Parlement a adopté, il y a à peine deux ans, la loi Aper qui établit un cadre pour l'agrivoltaïsme. Ce cadre entre actuellement en vigueur et les premiers projets émergent seulement aujourd'hui.

Premièrement, il est essentiel de préserver une stabilité législative avant d'envisager des mesures plus contraignantes. L'agrivoltaïsme doit être maintenu hors du mécanisme de partage territorial de la valeur prévu par la loi Aper, qui n'est pas adapté aux enjeux agricoles de cette filière. Il est important de laisser les projets se déployer et de donner aux acteurs locaux le temps de les adapter aux réalités du terrain.

Deuxièmement, la limitation uniforme de la puissance installée ne nous semble pas une bonne solution. La complémentarité entre les productions alimentaire et énergétique doit être pensée localement, en concertation avec les acteurs locaux. Imposer une limite nationale pourrait freiner la filière plutôt que l'encadrer efficacement.

Troisièmement, l'octroi d'un droit de préemption des terres agricoles aux EPCI pour les projets agrivoltaïques nous paraît inapproprié. Ce mécanisme ne garantit pas la réalisation de ces projets et pourrait aboutir à des terres agricoles sans activité, ce qui irait à l'encontre des objectifs de la proposition de loi. Pour toutes ces raisons, les députés de la Droite républicaine ne la voteront pas en l'état.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Le texte ne restera pas en l'état à l'issue de nos débats. Vous appelez à faire confiance aux acteurs locaux. La nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> prévoit justement une territorialisation et nous nous appuyerons sur les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En outre, les contributions versées par les énergéticiens seront ciblées à 100 % vers les projets agricoles des territoires où sont installés les panneaux agrivoltaïques, ce qui assurera une redistribution des recettes « en circuit court » vers les voisins.

Vous estimez que le texte intervient trop tôt, or il est prévu une clause de revoyure à cinq ans. Nous préférons prévenir plutôt que guérir, car le démantèlement de ces équipements est compliqué.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Je tiens à mon tour à saluer le climat dans lequel le rapporteur Pascal Lecamp a conduit les discussions.

Soyons vigilants à ce que les difficultés économiques de l'agriculture ne motivent pas un détournement de son rôle fondamental : produire notre alimentation. Cela étant dit, nous avons plusieurs équations à résoudre : sortir des énergies fossiles pour avancer vers des énergies renouvelables ; ne pas mettre en concurrence la souveraineté alimentaire et la production d'énergie ; plus spécifiquement, dans la formation politique à laquelle j'appartiens, concilier les attentes des membres de la commission « Énergie » et de la commission « Agriculture et ruralité ».

Les énergies renouvelables ne doivent pas se développer plus rapidement sur les terres agricoles que sur les surfaces déjà artificialisées, pour ne pas entretenir une concurrence foncière ni susciter un effet d'aubaine qui conduirait à privilégier la production énergétique au détriment de la souveraineté alimentaire. Il faudra y être extrêmement attentif. Les aides publiques, en particulier, devront encourager l'implantation du photovoltaïque sur des zones déjà artificialisées.

La crise agricole impose un partage de la valeur, pour que la spéculation pratiquée par certains propriétaires fonciers grâce à la production d'énergie bénéficie au monde agricole. Cependant l'installation, dans des proportions raisonnables, de panneaux photovoltaïques peut apporter des solutions à certains problèmes (gel, canicule) de cultures touchées par le dérèglement climatique. Nous devons donc envisager des implantations « gagnant-gagnant » pour l'agriculture, la souveraineté alimentaire et la production d'énergie, en veillant à ce que les photons, indispensables à la photosynthèse, ne soient pas tous captés par les panneaux photovoltaïques.

Afin de résoudre ces équations complexes et de trouver un équilibre entre la densité des panneaux et la préservation de la production agricole, j'ai choisi la science pour boussole, en particulier le travail remarquable de monsieur Christian Dupraz à l'Inrae de Montpellier.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je vous remercie de chercher des solutions « gagnant-gagnant » permettant d'atteindre un certain équilibre. Nous sommes tous conscients

que l'agrivoltaïsme n'est pas la solution aux problèmes de revenu des agriculteurs. Pour éviter tout effet d'aubaine, cette proposition de loi apporte les corrections nécessaires.

Gardons à l'esprit que l'agrivoltaïsme est une innovation agricole qui doit rester au service de l'agriculture. Partout où elle peut constituer un atout, elle doit être développée ; partout où son impact serait négatif, elle ne doit surtout pas l'être. Sur cette base, nous pourrions lancer des projets agrivoltaiques.

**Mme Louise Morel (Dem).** Cette proposition de loi a fait l'objet de débats en dehors de l'Assemblée et je veux croire que les nombreux courriers que nous avons reçus prouvent qu'elle n'est pas cosmétique.

Tous les députés soutenant ce texte, issus de partis et de territoires différents, partagent le même constat : l'agrivoltaïsme se développe de manière erratique, d'excellents projets côtoyant des projets aux préoccupations agricoles très secondaires. Le corps préfectoral, bien qu'il loue le travail des CDPENAF, manque d'outils juridiques pour faire le tri.

La loi Aper de 2023 a permis de définir l'agrivoltaïsme. Malheureusement, cette définition, qui a été précisée par le décret et l'instruction technique d'application qui ont suivi, n'a réglé ni la question contractuelle, ni celle de l'aménagement du territoire, ni encore celle du partage de la valeur. Dans le contexte de spéculation qui prospère sur le terrain, ces questions sont centrales et ne peuvent attendre. Il est préférable de réguler et d'orienter maintenant plutôt que de tenter de réparer les dégâts ultérieurement ; autrement dit, mieux vaut prévenir que guérir.

Permettez-moi de saluer le travail de notre collègue Pascal Lecamp sur cette proposition de loi, qui permet de maximiser le nombre d'agriculteurs qui bénéficieront de l'intérêt agronomique et économique de l'agrivoltaïsme, d'éviter la tentation du gigantisme et d'ouvrir la voie à un développement progressif de la filière. Le groupe Les Démocrates soutient toutes les intentions de ce texte transpartisan.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je n'aurais pu faire une meilleure synthèse !

**M. Henri Alfandari (HOR).** Comme plusieurs d'entre nous, monsieur le rapporteur, vous venez d'une zone intermédiaire accueillant des éleveurs et je comprends votre intention de protéger les exploitants agricoles d'intérêts économiques contraires aux leurs, qui les détourneraient de leur mission de protection des sols.

Cependant, l'enfer est pavé de bonnes intentions. Comme notre collègue Benoît Biteau le souhaitait, un décret encadre fortement l'agrivoltaïsme, en particulier les technologies utilisées et les surfaces de couverture. J'étais corapporteur de la loi Aper ; à titre personnel, j'étais totalement opposé à l'existence d'une deuxième planification, puisque la plupart des installations seront implantées dans des zones N et A et concerneront essentiellement des agriculteurs.

Ce texte soulève une autre difficulté : vous entendez inscrire dans la loi des bornes chiffrées, qui seront particulièrement rigides, au lieu de laisser cet aspect être régi au niveau réglementaire, ce qui permettrait de corriger les éventuelles erreurs que nous pourrions commettre. Le groupe Horizons et Indépendants votera contre ce texte.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** J'aurais préféré que le groupe Horizons et Indépendants décide d'attendre la fin de l'examen du texte pour se prononcer, mais j'espère

pouvoir le faire changer d'avis. J'ai déposé un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 2, qui devrait satisfaire vos attentes.

**M. David Taupiac (LIOT).** L'agrivoltaïsme, parce qu'il se situe au croisement de deux enjeux majeurs, celui de la souveraineté alimentaire et celui de la souveraineté énergétique, suscite autant d'engouement que de craintes. Il s'agit de trouver un équilibre permettant le développement de cette pratique, sans faire perdre aux terres agricoles leur fonction nourricière première.

La loi Aper a posé les premiers jalons du cadre législatif, instaurant des principes structurants tels que la compatibilité avec une activité agricole, la durée limitée et la réversibilité des projets ou encore la création de garanties financières pour le démantèlement. Mais le débat de fond n'a pas été tranché : quel type de projets agrivoltaïques souhaitons-nous développer, quelques grands projets au bénéfice des plus grandes exploitations ou une pluralité de petits projets répartis sur le territoire ? La présente proposition de loi tranche en faveur de la seconde option.

Nous partageons la philosophie de ce texte, bien que nous ne soyons pas d'accord avec l'ensemble de ses dispositions. Mes chers collègues, je vous demande de ne pas balayer d'un revers de main cette initiative nécessaire, à laquelle j'ai participé et qui soulève des questions essentielles.

La première est celle du partage de la valeur résultant de l'installation de projets agrivoltaïques. Mis à part les propriétaires des terres agricoles concernées, le monde agricole ne bénéficie pas des retombées financières de ces installations. Pour en favoriser l'acceptabilité, il me semble légitime de créer une contribution financière au profit des filières agricoles. Au-delà de ces retombées collectives, nous défendrons un amendement permettant aux exploitants agricoles non-propriétaires subissant des désagréments résultant de ces installations de percevoir des contreparties financières ou en nature.

La fixation d'un seuil de puissance est une mesure nécessaire pour permettre le développement d'une pluralité de projets. Vous proposez de fixer ce seuil à 5 MWc par exploitation agricole, ce qui est sans doute insuffisant pour atteindre le seuil de rentabilité et permettre une juste répartition territoriale. Nous proposerons, par amendement, de relever ce seuil à 10 MWc.

Nous avons des doutes quant au schéma contractuel proposé : permet-il réellement de procéder aux aménagements juridiques des baux ruraux autorisant l'installation de projets agrivoltaïques ? Certaines organisations professionnelles semblent en douter. Quant au droit de préemption octroyé aux établissements publics de coopération intercommunale, il pourrait concurrencer le travail de préservation des terres effectué par les Safer.

Le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires soutient fortement l'initiative du rapporteur, qu'il remercie de son engagement, mais souhaite faire évoluer ce texte.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je tiens à vous remercier pour votre travail constant et votre participation active et constructive aux travaux préparatoires. Certes, nous ne sommes pas d'accord sur tout, mais nous sommes parvenus à nous mettre d'accord sur une proposition de loi qui s'articule autour de trois points – le partage de la valeur, les retombées pour le monde agricole et le seuil de puissance – dont nous allons débattre.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux questions des autres députés.

**M. Karim Benbrahim (SOC).** Nous devons concilier trois objectifs dans ce texte : le partage de la valeur, la maîtrise du coût du foncier et la réalisation de l'impérative transition énergétique. Malheureusement, le levier que vous proposez d'utiliser dans l'article 2 ne permet pas d'atteindre simultanément ces trois objectifs.

Permettez-moi de partager avec vous quelques-unes de mes interrogations. Premièrement, en limitant les économies d'échelle, ne fait-on pas peser un risque sur le développement de projets contribuant à la transition énergétique ?

Deuxièmement, l'exclusion de certains territoires du développement de projets agrivoltaïques ne va-t-elle pas à l'encontre de l'objectif initial de partage de la valeur ?

Troisièmement, pourquoi choisir un seuil national, qui ne prend pas en considération les diversités régionales ? L'agriculture et la topographie ne sont pas les mêmes dans les Pays de la Loire, dans les Pyrénées ou dans la Beauce.

Enfin, l'article 2 n'introduit-il pas un risque de contournement de l'esprit même de la proposition de loi par un « saucissonnage » des exploitations allant à l'encontre de l'objectif initial de partage de la valeur ?

Monsieur le rapporteur, je souscris aux objectifs initiaux de votre proposition de loi, tout en soulignant la nécessité de réfléchir à d'autres leviers de régulation – comme de nouveaux dispositifs de maîtrise du coût du foncier ou une nouvelle fiscalité, à la fois redistributive et progressive en fonction de la taille des projets.

**M. François Ruffin (EcoS).** Monsieur le rapporteur, vous avez fait un excellent travail pour encadrer l'agrivoltaïsme, mais une autre question se pose : d'où viennent les panneaux photovoltaïques ? Photowatt, la dernière usine française, vient de fermer ; toutes les usines allemandes, qui étaient pionnières, ferment tour à tour sous la déferlante de panneaux photovoltaïques chinois. Face à l'hyperproduction chinoise résultant d'un hyperinvestissement, que fait le Gouvernement français ? Il se croise les bras. Que fait l'Union européenne ? Elle ne bouge pas ; les faibles mesures antidumping et antisubventions qui avaient été instaurées prendront fin en juillet 2025.

L'agrivoltaïsme est un secteur d'avenir, dit-on, mais, en France comme en Europe, il n'est soutenu par aucune filière industrielle, alors qu'aux États-Unis, la filière agrivoltaïque est protégée grâce à l'*Inflation Reduction Act*. Hier encore, au sujet de la sidérurgie, j'ai entendu le Premier ministre François Bayrou critiquer des mesures protectionnistes, alors que c'est précisément ce dont nous avons besoin : sans mesures protectionnistes, nous sommes cuits !

Quant à la proposition de la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen d'augmenter les taxes sur les chewing-gums, les bidets ou la viande de renne, elles ne sont absolument pas à la hauteur des secteurs que nous devons défendre.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je ne vais pas réagir maintenant à la densité et à la qualité des questions de monsieur Benbrahim : il faudrait une heure supplémentaire de débats.

Le partage de la valeur est le principal objectif de ce texte. Sachant que nous visons une couverture de 0,3 % de la SAU d'ici 2050 et que la France compte quatre cent mille

exploitants agricoles, pour partager la valeur en « saucissonnant », comme vous le dites, il faudrait qu'un demi-hectare par exploitation soit concerné dans toute la France. Ce n'est pas réaliste, ne serait-ce qu'en raison des problèmes de raccordement.

Je ne crois guère à l'utilité de correctifs fiscaux et davantage à une redistribution locale au bénéfice des projets très visibles ; mais c'est un très long débat.

Monsieur Ruffin, vous avez raison : nous n'avons pas de filière de production de panneaux photovoltaïques. Compte tenu des relations internationales actuelles entre les États-Unis et la Chine, si nous développons et accompagnons une filière de manière raisonnée, elle pourrait devenir vertueuse et la France, exportatrice ; nous en avons les capacités. En tout état de cause, il ne faut pas provoquer une bulle spéculative, qui se dégonflerait rapidement et amènerait la filière à faire un tête-à-queue.

### **Avant l'article 1<sup>er</sup>**

#### *Amendement CE11 de M. David Taupiac*

**M. David Taupiac (LIOT).** Cet amendement vise à octroyer à la CDPENAF de nouvelles prérogatives en matière de répartition territoriale des projets, afin que le potentiel déploiement de l'agrivoltaïsme ne soit pas concentré aux abords des postes-sources ou dans les plus grosses exploitations, mais profite à un maximum d'agriculteurs.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Avis défavorable. Depuis l'adoption de la loi Aper, les projets d'agrivoltaïsme ne peuvent être autorisés qu'après un avis conforme de la CDPENAF. Toutefois, cette commission n'a pas une fonction de planification, mais de validation des projets.

Cependant, j'entends vos arguments ; nous avons ajouté à l'article 2 un dispositif de territorialisation des critères.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je soutiens l'amendement de monsieur Taupiac, en raison du risque de fragmentation. Tous ceux qui veulent libéraliser le marché de l'agrivoltaïsme au seul profit de quelques-uns plaident pour une liberté locale – c'est-à-dire la liberté du loup dans la bergerie ; ce sont des partisans du libéralisme. Parce qu'ils ont plus de soleil, plus d'argent ou plus d'influence politique, certains départements, qui sont des superpuissances agricoles, peuvent accaparer les projets d'agrivoltaïsme en libéralisant leur installation.

Il faut donc une régulation nationale, s'imposant autant que possible en amont, les régulations *a posteriori* étant beaucoup plus difficiles à appliquer, comme l'expérience le montre. Cette régulation doit s'accompagner d'une planification qui soit davantage à la main des collectivités qu'elle ne l'est aujourd'hui.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Vous l'avez entendu lors des auditions des préfetures et des directions départementales des territoires : les CDPENAF peuvent inviter un développeur à modifier son projet, mais pas déplacer son implantation – comme on le ferait en

jouant à « Richesses du monde »... Toutefois, mon avis défavorable ne remet pas en question la confiance que j'ai dans les CDPENAF, qui effectuent un très bon travail.

*La commission adopte l'amendement.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 314-42 [nouveau] du code de l'énergie) : Définition d'un partage territorial de la valeur spécifique aux projets agrivoltaïques

*Amendement de suppression CE14 de M. Jean-Pierre Vigier*

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** L'amendement a pour but de s'assurer, en supprimant l'article 1<sup>er</sup>, que la valeur créée par les projets d'agrivoltaïsme profite avant tout aux exploitants agricoles plutôt qu'à d'autres acteurs tels que l'Office français de la biodiversité (OFB). Imposer un partage territorial de la valeur réduira mécaniquement la part destinée aux agriculteurs, sans augmenter l'enveloppe globale. Plutôt que de créer un cadre rigide, laissons les acteurs locaux – coopératives, chambres d'agriculture, partenariats – organiser un partage adapté aux réalités du terrain.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** En réponse aux demandes d'affectation de la totalité des contributions à des projets bénéficiant localement à l'agriculture, j'ai déposé l'amendement CE69 qui réécrit l'article 1<sup>er</sup> en ce sens. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. Dominique Potier (SOC).** L'article 1<sup>er</sup>, tel qu'il est rédigé, promeut l'idée suivante : les chambres d'agriculture et les communautés de communes s'entendent sur un programme agricole, accessible à l'ensemble des paysans et uniquement aux paysans. Il s'agit d'éviter le double piège d'un corporatisme à la main des seules chambres d'agriculture et d'un localisme à la main des communautés de communes. De leur dialogue fécond doit naître un programme d'intérêt général dans le cadre de la transition écologique.

Je suis donc surpris, monsieur le rapporteur, que vous souhaitiez réécrire l'article 1<sup>er</sup> ; il ne s'agit en aucun cas de nourrir les administrations territoriales ou consulaires, mais de cogérer un fonds d'intérêt général. Nous avons là une occasion d'engager un dialogue entre le monde paysan et les collectivités, dont nous aurons plus que jamais besoin.

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** Comme notre collègue Dominique Potier, je suis favorable au maintien de l'article 1<sup>er</sup>. En Gironde, durement frappée par la crise agricole, des EPCI organisent le partage de la valeur à l'échelle locale, compte tenu de leurs compétences en matière de développement économique.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Nous avons reçu ces trois EPCI de Gironde. Rassurez-vous, je suis défavorable à la suppression de cet article.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CE7 de M. Jean-Luc Fugit, CE41 de M. Dominique Potier et CE69 de M. Pascal Lecamp (discussion commune)*

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Considérant le lien existant entre l'agrivoltaïsme et l'activité agricole, cet amendement vise à faire financer par les producteurs d'installations agrivoltaïques, sur le territoire concerné, des projets spécifiquement liés à la structuration des filières agricoles, à l'adaptation de l'agriculture au changement climatique et à la transition agroécologique.

**M. Dominique Potier (SOC).** Les communautés de communes sont compétentes en matière d'environnement, d'assainissement, d'urbanisme et de développement économique : ce sont les entités les mieux à même de collaborer avec les chambres d'agriculture pour créer un fonds qui contribuerait à la réalisation d'économies d'énergie et d'eau, mais aussi au développement de l'agroécologie. Ce fonds serait accessible à l'ensemble des agriculteurs du territoire et non à 1 % d'entre eux, comme c'est le cas aujourd'hui.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** L'amendement de monsieur Fugit ne précise pas dans quel cadre les fonds envisagés gèreraient les contributions des projets agrivoltaïques ; celui de monsieur Potier impose le recours à un fonds local administré par l'EPCI d'implantation, en accord avec la chambre d'agriculture départementale.

Avec mon amendement de réécriture, je propose la création d'un fonds départemental géré par la chambre d'agriculture, dont la gouvernance associe des représentants du monde agricole, du département, des communes et des intercommunalités, qui statuent ensemble sur l'utilisation des contributions au titre des projets agrivoltaïques.

Il n'est pas nécessaire de créer de nouvelles entités, puisque des fonds existent déjà. Le groupement d'utilisation de financements agricoles (Gufa) de Gironde, géré par la chambre d'agriculture et trois communautés de communes, en est un exemple.

Demande de retrait des deux premiers amendements au profit du mien, qui correspond davantage à notre volonté partagée de cibler exclusivement des projets agricoles.

**M. Dominique Potier (SOC).** Avec cet amendement, vous confiez la gestion des fonds aux chambres d'agriculture, qui dialogueront avec les parties prenantes de la commune ou du département – c'est assez flou. Il me semble préférable de considérer que l'unité de commandement d'un territoire est la communauté de communes, qui détient toutes les compétences nécessaires et qui concerne le monde agricole. De plus, je préfère un fonds cogéré à un fonds géré par les chambres d'agriculture.

Toutefois, la solution proposée par le rapporteur permet la péréquation du fonds, accessible à tous les paysans, ce qui répond à notre demande initiale.

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Je maintiens mon amendement, parce que je ne suis pas totalement convaincu par la réécriture proposée par le rapporteur.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Je suis contrarié par l'idée de confier les contributions financières des installations agrivoltaïques aux chambres d'agriculture et par l'absence d'assignation claire de ces fonds.

On parle de structuration agricole, mais nous devons veiller à ne pas perdre de vue l'objectif principal – à savoir, la volonté d'agir pour lutter contre le dérèglement climatique et

ses conséquences sur la souveraineté alimentaire. Les fonds doivent financer des activités promouvant des logiques agricoles qui s’y attaquent directement.

Tel qu’il est rédigé, je crains que l’amendement du rapporteur ne détourne les fonds collectés pour l’agriculture vers des projets qui n’encouragent pas nécessairement des pratiques agricoles plus vertueuses. Prenons garde de ne pas utiliser des fonds issus d’énergies renouvelables pour soutenir des filières nettement moins vertueuses.

**Mme Manon Meunier (LFI-NFP).** Nous sommes favorables à la réécriture proposée par le rapporteur, qui inclut notamment les projets alimentaires territoriaux, qu’à la rédaction initiale de l’article 1<sup>er</sup>. Toutefois, afin de ne pas alimenter les tensions entre les agriculteurs pratiquant l’agrivoltaïsme et les autres, il nous paraît crucial que la structuration des filières agricoles soit encadrée, afin de promouvoir des projets bénéficiant à la majorité des exploitants du territoire concerné. Nous avons déposé un sous-amendement à l’amendement du rapporteur, afin d’y ajouter cette nuance, mais nous ignorons s’il sera recevable.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Madame Meunier, votre sous-amendement aurait pour conséquence un saupoudrage des financements. Il est préférable de cibler quelques projets apportant une aide concrète au développement du territoire, d’autant que les montants des contributions ne seront pas énormes – quelques dizaines de milliers d’euros.

Ma proposition de réécriture, qui me paraît suffisamment claire, cible avec précision des « *projets visant à la structuration économique des filières agricoles (...), à la transition agroécologique ou s’inscrivant dans un projet alimentaire territorial* ».

Les chambres d’agriculture gérant déjà des fonds, il est plus simple de ne pas créer de nouveaux outils ; cependant, la gouvernance de ces fonds spécifiques associera des représentants du monde agricole, des départements, des intercommunalités et des communes.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Le précise que le dépôt du sous-amendement évoqué par notre collègue Manon Meunier a été refusé en raison de son caractère tardif au vu de la discussion déjà engagée.

*La commission rejette successivement les amendements CE7 et CE41.*

*Elle adopte l’amendement CE69 et l’article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé.*

*En conséquence, les autres amendements tombent.*

**Article 2 (art. L. 314-36 du code de l’énergie) :** Limitation de la puissance installée des parcs agrivoltaïques par exploitation

*Amendement de suppression CE15 de M. Jean-Pierre Vigier*

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** Mon amendement a pour but de supprimer, avec l’article 2, l’introduction d’une limite nationale rigide à la puissance des projets agrivoltaïques. L’intention est peut-être louable, mais une telle mesure serait contre-productive. En limitant la

puissance à 5 MWc ou 10 MWc, on restreindrait les projets aux seules zones proches des postes-sources, intensifiant ainsi la concurrence foncière au lieu de la limiter.

De plus, la valeur créée ne serait pas mieux répartie : elle se concentrerait sur quelques territoires au détriment des exploitants les plus éloignés du réseau électrique. Pire encore, une fois ces zones saturées, la filière marquerait un coup d'arrêt, freinant ainsi le développement de l'agrivoltaïsme et privant de nombreux agriculteurs d'une opportunité essentielle.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** J'ai entendu les mêmes alertes que vous concernant le plafond de 5 MWc. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement proposant de le relever à 10 MWc. Pour certains, ce ne sera pas suffisant ; pour d'autres, ce sera peut-être trop. Je reste ouvert à la discussion. À la demande des Jeunes Agriculteurs, j'y ai associé un second plafond qui limite la taille de la parcelle équipée en panneaux solaires à 30 % de la surface agricole utile de l'exploitation. La CDPENAF pourra abaisser ce plafond localement en se basant sur la doctrine de sa chambre d'agriculture – laquelle va de 1 MWc à 25 MWc, selon les départements.

Je suis convaincu que nous avons besoin de bornes pour éviter les projets surdimensionnés. C'est à nous de placer le curseur au bon endroit. Je n'ai pas de religion là-dessus. Ma décision est motivée par l'innovation que ces installations peuvent apporter au projet agricole. Par exemple, je suis conscient que le second plafond n'est pas nécessaire pour les exploitations viticoles et arboricoles, pour lesquelles les installations photovoltaïques constituent un apport bénéfique ; elles en sont donc totalement exemptées. Avis défavorable.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je suis étonné que la Droite républicaine et le rapporteur ne fixent aucune contrainte pour les exploitations arboricoles et viticoles, qui représentent environ cent mille hectares au niveau national. Si l'on pousse à l'extrême la logique ultralibérale, un paysan seul en Occitanie pourrait ne faire que de l'agrivoltaïsme ! Il faut une régulation, par exemple 100 MWc ou 1 000 MWc.

Notre rapporteur a le courage d'ouvrir le débat et le groupe socialiste soutiendra la limite de 10 MWc. Cependant, deux points ne sont toujours pas réglés. Premièrement, le plafond est fixé par exploitation et non par exploitant ; ce serait la première fois que l'on ne tient pas compte de l'organisation des groupements agricoles d'exploitation en commun (Gaec). Cela crée une inégalité fondamentale. À l'inverse, je ne vois pas quels verrous sont prévus pour empêcher un rusé bien conseillé de fragmenter son exploitation artificiellement, juridiquement, pour lancer plusieurs projets de 10 MWc.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** La limite fixée à 5 MWc visait à encourager les projets collectifs. Toutefois, le statut du Gaec limiterait la possibilité d'exercer d'autres activités que l'activité agricole. Je suis d'accord pour débattre d'un plafond par exploitant plutôt que par exploitation, mais il faut avoir conscience que cela démultipliera la taille des installations. J'imagine que c'est pour cela que vous avez déposé un autre amendement qui vise à abaisser la limite à 2 MWc par exploitant.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE63 de Mme Marie Pochon*

**M. Benoît Biteau (EcoS).** L'amendement vise à étudier toutes les possibilités d'équiper les surfaces déjà artificialisées avant d'installer du photovoltaïque sur les surfaces agricoles.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable. L'amendement est en partie satisfait par l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, qui impose une étude préalable des impacts et des mesures d'évitement possibles des projets agrivoltaïques : « *Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui (...) sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole, ainsi que les projets d'installations agrivoltaïques (...), font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet.* ». En outre, l'amendement ne dit pas quelles conséquences tirer de l'étude de faisabilité.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE64 de M. Benoît Biteau*

**M. Benoît Biteau (EcoS).** L'amendement vise à limiter l'agrivoltaïsme aux seules cultures pérennes. En effet, dans certains cas, comme l'arboriculture, la viticulture ou l'élevage en prairies permanentes, l'agrivoltaïsme permet de protéger les cultures du gel, de la canicule et des intempéries. Chercheur à l'Inrae et « père » de ce que l'on appelle aujourd'hui l'agrivoltaïsme, monsieur Christian Dupraz suggère très fortement de limiter le développement de ces projets aux cultures pérennes.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Effectivement, les externalités positives de l'agrivoltaïsme concerneront principalement les activités que vous citez, ainsi que l'élevage. Toutefois, votre liste est limitative et exclut d'autres cas dans lesquels l'agrivoltaïsme serait bénéfique, y compris l'élevage bovin. La semaine dernière, en audition, nous avons vu un projet agrivoltaïque associé une culture de myrtilles. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Je vous rassure, monsieur le rapporteur : l'élevage de tous les herbivores, y compris les bovins, est inclus dans la liste, et la myrtille est une culture pérenne. Le but de l'amendement est d'éviter les effets d'aubaine. L'agrivoltaïsme doit être une activité complémentaire de l'activité agricole, et non pas prendre le pas sur elle.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je soutiens l'amendement de notre collègue Benoît Biteau. L'agrivoltaïsme ne devrait concerner que 0,2 % du territoire national ; il risque de se retrouver concentré dans les zones où les acteurs intéressés ont des bonnes relations, des postes-sources et de l'argent.

Par ailleurs, il faut que les études scientifiques progressent pour que nous sachions si l'agrivoltaïsme permet vraiment de maintenir 90 % de la production de biomasse ; c'est tout sauf un détail. Sinon, je parie que ceux qui auront installé des parcs photovoltaïques et dont les exploitations n'atteindront pas les 90 % attendus finiront par demander à changer la loi. Alors, nous aurons tout perdu.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** La liste proposée est trop restrictive et, surtout, sa rédaction n'interdit pas l'agrivoltaïsme dans les autres cas. L'amendement n'est pas complet.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CE71 de M. Pascal Lecamp, sous-amendements CE76 de Mme Mathilde Hignet, CE77 de Mme Mathilde Feld, CE79 de M. Julien Dive et CE80 de M. Benoît Biteau ; amendements CE18 de M. Jean-Pierre Vigier et CE8 de M. Jean-Luc Fugit ; amendements identiques CE19 de M. Jean-Pierre Vigier et CE23 de M. Julien Dive ; amendements identiques CE12 de M. David Taupiac et CE61 de M. Charles Fournier ; amendements CE28 de Mme Mathilde Feld, CE40 et CE25 de M. Dominique Potier, amendement CE62 de M. Benoît Biteau (discussion commune)*

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Mon amendement fait la synthèse de plusieurs amendements proposés de part et d'autre en fixant une limite nationale par exploitation, tout en permettant une modulation territoriale. Il propose aussi de relever le plafond par exploitation de 5 MWc à 10 MWc au niveau national en y ajoutant un second plafond de 30 % de la surface agricole utile. Enfin, il permet aux CDPENAF d'ajuster ces limites à la baisse. Le président de la région Normandie a déjà exprimé son souhait de fixer une limite inférieure.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** En audition, le ministère de l'agriculture a indiqué qu'il était possible de produire de 0,5 MWc par hectare. Mon sous-amendement propose donc de revenir à la limite initiale de 5 MWc, soit dix hectares au maximum, pour limiter les grands projets agrivoltaïques au détriment des petites exploitations.

**Mme Mathilde Feld (LFI-NFP).** Nous souhaitons limiter la couverture d'une exploitation agricole par une installation agrivoltaïque à 20 % de la surface agricole utile. Plusieurs études, dont une de l'Inrae, observent une baisse de rendement agricole de 25 % pour un taux de couverture de 20 %. Si nous autorisons un taux plus élevé, les rendements diminueront fortement et les cultures risquent d'être abandonnées car non économiquement viables.

**M. Julien Dive (DR).** En 2018, j'avais conduit avec notre ancien collègue Bruno Duvergé une mission d'information relative aux freins à la transition énergétique. Nous avons relevé le retard considérable de la France en matière d'équipement photovoltaïque par rapport à d'autres pays, dont la Belgique et l'Allemagne, où l'ensoleillement n'est pourtant pas meilleur. Simplement, la volonté politique manquait. Depuis, nous avons adopté la loi Aper.

Je comprends que l'objet du texte soit d'éviter les dérives. Néanmoins, j'ai le sentiment que nous créons surtout des entraves au développement de l'agrivoltaïsme. Le rôle donné à la CDPENAF risque de créer des blocages supplémentaires et de tuer – ou, du moins de freiner de manière considérable – le développement des projets agrivoltaïques. Une régulation est compréhensible, mais la limite de 5 MWc est trop basse pour permettre des projets économiquement viables, tout comme celle de 10 MWc. Mon sous-amendement propose de la porter à 15 MWc pour la simple raison que les dossiers déposés en 2024 concernent des projets d'une puissance moyenne de 14 MWc.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Mon sous-amendement compile les arguments de nos collègues Mathilde Feld et Mathilde Hignet. Effectivement, relever le plafond à 10 MWc

augmentera la présence de panneaux photovoltaïques dans le paysage. Il y a également l'argument scientifique : au-delà de 25 %, on constate un vrai décrochage de la production de biomasse. Je propose donc de limiter la production à 10 MWc et de limiter également le nombre de panneaux par parcelle. La production d'énergie ne doit pas prendre le pas sur la production agricole.

**M. Jean-Pierre Vigier (DR).** Mon amendement vise à relever le plafond à 20 MWc. C'est un amendement de repli à ma proposition de suppression de l'article.

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Nous considérons que le plafond de 5 MWc est trop bas. Mon amendement, identique au précédent, vise à le porter à 20 MWc, en cohérence avec la doctrine publiée en janvier 2024 par Chambres d'agriculture France et avec le dimensionnement moyen des projets préconisés dans de nombreux départements. Les installations agrivoltaïques sont des actifs d'infrastructure qui nécessitent un investissement conséquent de plusieurs millions d'euros, dont les coûts sont influencés par plusieurs facteurs comme la distance au poste source, la taille des projets et la technologie utilisée. Des projets de taille critique sont nécessaires pour amortir ces coûts fixes et bénéficier d'économies d'échelle. Le plafond de 5 MWc priverait les agriculteurs de certaines opportunités.

Un plafond de 20 MWc serait un point d'équilibre qui permettrait d'assurer un développement raisonné de la filière à l'échelle nationale tout en tenant compte des besoins agricoles de chaque territoire.

**M. Julien Dive (DR).** Mon argumentaire est peu ou prou identique. Actuellement, la moyenne des projets en cours d'instruction se situe autour de 15 MWc. Les dossiers varient entre 8 et 20 MWc selon la région, la technologie employée et la typologie de production. Restreindre la production à 5 ou 10 MWc tuerait les projets de développement agrivoltaïque.

**M. David Taupiac (LIOT).** Mon amendement propose aussi d'augmenter le plafond à 10 MWc pour prendre en compte la faisabilité technique et financière des projets, car un plafond à 5 MWc ne permet pas d'envisager des projets éloignés des postes-sources. L'amendement vise à éviter que ne se concentrent sur certains territoires de gros projets à l'impact paysager important et ne profitant qu'aux plus gros propriétaires fonciers.

**M. Charles Fournier (EcoS).** La rentabilité économique est possible quand le nombre de mégawatts-crête est supérieur au nombre de kilomètres de raccordement au poste source. Pour éviter que les projets ne se concentrent à proximité d'un de ces postes-sources et soient possibles pour des exploitants agricoles plus éloignés, le plafond de 10 MWc semble plus adapté.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** L'amendement CE28 va dans le même sens que celui de monsieur Fournier, à savoir partager les projets entre plusieurs exploitants en proposant de limiter la puissance à 2 MWc par exploitation. En outre, il prévoit que le taux de couverture d'une installation agrivoltaïque ne puisse excéder 20 % de la surface agricole utile d'une exploitation agricole.

**M. Dominique Potier (SOC).** Cette discussion d'amendements est la plus structurante de notre débat. Pour ma part, j'en ai déposé deux.

Le CE25 vise à remplacer le mot « exploitation » par le mot « exploitant ». L'argument de la non-recevabilité des Gaec ne tient pas une seconde. Il est insensé de penser qu'ils ne

peuvent pas faire d'agrivoltaïsme ! Pour avoir été membre d'un Gaec pendant trente ans, je vous assure que tous les Gaec ont des activités de diversification, pour lesquelles ils créent parfois des sociétés anonymes ; c'est également le cas des coopératives d'utilisation du matériel agricole (Cuma). Nous nous sommes battus pour que les associés des Gaec soient éligibles aux aides à l'installation de la politique agricole commune (PAC) avec l'application de la « transparence Gaec » ; pourquoi seraient-ils discriminés ici ? Trois jeunes qui s'installent ensemble en polyculture-élevage sur une ferme de cent cinquante hectares auraient le droit de produire trois fois moins de mégawatts que l'exploitant de cinq cents hectares d'à côté : c'est proprement scandaleux ! Vous avez été mal informé, monsieur le rapporteur, et je vous demande de vous engager à clarifier le terme retenu, « exploitation » ou « exploitant », avant la séance publique.

Mon amendement CE40 propose d'abaisser le plafond à 2 MWc par exploitant. Cela doit permettre à un Gaec de quatre personnes de créer un parc de 8 MWc, ce qui est cohérent avec l'objectif de 10 MWc par exploitation que nous nous étions fixé.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Mon amendement a été déposé avant le sous-amendement à l'amendement du rapporteur. Dans le même esprit que celui de notre collègue Mathilde Feld, il vise à limiter à 25 % le taux de présence des panneaux photovoltaïques sur la surface agricole utile des parcelles équipées. Fions-nous à la science : elle a démontré qu'au-delà de cette limite, la production de biomasse décroche.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Mon objectif est de parvenir à un accord. Si nous adoptons des amendements qui abaissent la puissance de production maximale, nous risquons de perdre une partie du groupe ; si nous adoptons ceux qui proposent de l'augmenter à 20 MWc, nous perdrons l'autre partie. Je salue la volonté des premiers de passer de 5 MWc à 10 MWc et celle des seconds de passer de 20 MWc à 15 MWc. Il nous reste désormais à trancher entre 10 MWc et 15 MWc. Au vu des arguments exposés par chacun, je préfère mon amendement mais je suis prêt, si cela permet de débloquer la situation, à passer à 15 MWc, comme le propose le sous-amendement de monsieur Dive.

Monsieur Dive, vous parlez de « complexification » ; mais ces critères supplémentaires répondent à une demande quasi générale de territorialisation. Nous devons faire dans la dentelle, même s'il peut sembler plus simple de fixer un seul chiffre au niveau national.

Monsieur Potier, je m'engage à étudier pour la séance publique les moyens de remplacer la limite « par exploitation » par une limite « par exploitant ». J'y suis néanmoins défavorable car, si nous adoptons le sous-amendement de monsieur Dive, l'ouverture de l'agrivoltaïsme aux Gaec conduirait à des projets de taille très importante : cela irait contre l'idée même de la limitation. Je comprendrais mieux votre proposition si le plafond était moins élevé.

Si nous ne nous accordons pas sur un texte, la France y perdra, ainsi que la filière agrivoltaïque, les agriculteurs... et même les territoires, car les collectivités territoriales nous ont fait remonter un réel souci d'acceptabilité des installations.

Il faut trouver un chemin de crête. J'espère que nous pourrons, grâce aux efforts de tous, aller jusqu'au bout. Je m'en remets à votre sagesse.

**M. Dominique Potier (SOC).** Monsieur le rapporteur, on vous reconnaissait jusqu'à présent un rôle de conciliateur. Cet avis de sagesse à un sous-amendement de la Droite républicaine qui porte le plafond à 15 MWc, dont tous ceux qui ont travaillé durablement sur le texte n'avaient jamais parlé, est une surprise et même une trahison de l'accord tacite que nous avons passé autour d'un compromis raisonnable à 10 MWc.

Vous ne pouvez pas renvoyer à la séance publique, sans plus d'engagement, la question du rapport exploitants/exploitations. Je ne vois rien de choquant à ce que trois associés d'un Gaec créent ensemble un parc à 30 MWc si trois exploitants individuels ont le droit de faire la même chose en s'associant autour d'un même projet, en accord avec la CDPENAF et la chambre d'agriculture. Vous créez là une distorsion de concurrence et une inégalité structurelle.

Enfin, vous engagez-vous à vérifier qu'un exploitant ne pourra pas scinder sa société en trois pour faire trois projets ? Il ne faudrait pas qu'une même personne puisse produire 30 MWc à elle seule. Cela nous pend au nez.

**M. Charles Fournier (EcoS).** La solution de compromis ne pourrait-elle pas consister à fixer un double plafond, par exploitant et par projet ?

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Monsieur le rapporteur, je m'étonne que vous n'ayez pas pris la peine d'évoquer les amendements visant à porter le plafond à 20 MWc. Pourtant, si celui-ci est trop bas, on favorisera les projets situés autour des postes-sources et on privera nombre d'exploitants des avantages qu'offre l'agrivoltaïsme en matière de lutte contre les aléas climatiques. De fait, on parle beaucoup moins d'agriculture que d'énergie. Or, faut-il le rappeler, l'agrivoltaïsme a pour vocation première de protéger les cultures contre la grêle ou le stress hydrique ! Par ailleurs, votre amendement complexifie les choses, alors que le monde agricole nous réclame toujours plus de simplification.

Pour ces différentes raisons, notre proposition de fixer le plafond à 20 MWc apparaît comme un point d'équilibre pertinent.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** Je suis un peu surprise par le changement de pied du rapporteur, qui s'en remet à la sagesse de la commission sur le sous-amendement fixant le plafond à 15 MWc.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Notre collègue Jean-Luc Fugit, qui en appelle toujours à la science, devrait savoir que, si on limite insuffisamment le taux de présence des panneaux photovoltaïques, la production d'électricité concurrencera la production agricole. C'est la raison pour laquelle je ne peux pas soutenir sa proposition. Par ailleurs, je ne vois pas en quoi un amendement qui fixe un plafond à 10 MWc et limite à 30 % de la surface agricole utile la parcelle délimitée par l'installation photovoltaïque est une solution de compromis : on ne respecte pas ce que dit la science !

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je suis très choqué par ce mot de « trahison » et préfère que l'on parle, comme madame Hignet, de « surprise ». Il n'y a aucune trahison : j'essaie de trouver une porte de sortie qui contente le plus grand nombre. Si la question du plafond est à ce point clivante, arrêtons-nous là et reprenons la discussion en séance publique.

Monsieur Fugit, la puissance moyenne des projets déposés est actuellement inférieure à 20 MWc, dans le Nord comme dans le Sud. Beaucoup des énergéticiens qui, il y a six mois

ou un an, jugeaient impossible de concevoir des installations moins puissantes acceptent désormais de réaliser des projets de 10 MWc. Par ailleurs, Enedis et RTE ont débarqué dans ma circonscription, il y a un mois, en annonçant qu'ils avaient besoin de cinq hectares pour cinq postes-sources. De fait, ils en installent un peu partout, comme le veut le Gouvernement.

C'est pourquoi j'estime qu'un plafond de 20 MWc est trop élevé. Je suis, je le répète, partisan de le fixer à 10 MWc, mais je ne m'oppose pas à ce qu'il soit porté à 15 MWc si cela nous permet d'adopter un texte. Sinon, ce sera la jungle et j'en serai le premier désolé.

Votre accusation de « trahison » est insultante, monsieur Potier. Nous avons travaillé à ce texte pendant un an ; j'essaie simplement de trouver une porte de sortie, un consensus. C'est ainsi que l'on procède en démocratie – en tout cas, dans les démocraties du Nord. Tenons-nous-en donc au fond. Nous ne sommes pas d'accord sur tout, soit ; ce n'est pas une raison pour tenir des propos quasi insultants.

La proposition de double plafond de monsieur Fournier me semble intéressante ; nous aurons le temps d'y travailler d'ici la séance publique. En ce qui concerne les Gaec, il convient de vérifier la compatibilité juridique d'une activité agrivoltaïque avec leur statut.

Nous avons déposé cette proposition de loi le 12 février et, comme par hasard, l'instruction ministérielle a été publiée juste avant le Salon de l'agriculture. Notre texte a donc eu le mérite de susciter le débat. Il ne s'agit pas de sanctionner la filière agrivoltaïque, au contraire : je veux qu'elle se développe sur le long terme. Les projets doivent donc voir le jour sans soulever trop d'oppositions. Ma circonscription se situe à vingt kilomètres de Sainte-Soline et elle est envahie d'éoliennes. Partout, différents groupes d'opposition se constituent, y compris contre l'agrivoltaïsme – je pense, par exemple, à l'association Les Prés survoltés. Il nous faut donc accompagner la filière pour que cette innovation technologique contribue à l'amélioration de l'agriculture et ne suscite pas le rejet.

Sans doute la meilleure solution est-elle, à ce jour, de voter pour mon amendement, qui, je le rappelle, comporte une clause de revoyure. Si, dans cinq ans, tous les voyants sont au vert et que le dispositif profite à l'agriculture tout en complétant le *mix* énergétique français, tout le monde aura gagné. En tout état de cause, nous verrons ce qu'il en sera à ce moment-là. Avançons ensemble de manière intelligente pour développer une filière forte, et des entreprises françaises envisageront peut-être de produire des panneaux photovoltaïques. En tout cas, ne favorisons pas des mégaprojets qui seraient dangereux tant pour la filière que pour l'agriculture.

Je souhaite que chacun fasse un effort pour que nous aboutissions à un texte. Si nous échouons, nous aurons été quelques-uns à y travailler pendant un an pour rien. Cela peut arriver ; je me consacrerai à d'autres projets. Mais, encore une fois, un encadrement est nécessaire, car la loi Aper et son décret d'application relatif à l'agrivoltaïsme ne sont pas suffisants. L'objectif de la programmation pluriannuelle de l'énergie est que la surface consacrée à l'agrivoltaïsme atteigne, d'ici 2050, cinquante mille à soixante-dix mille hectares, soit une croissance d'environ environ vingt hectares par an et par département. Sans encadrement, ce sera la jungle. Or c'est ce que nous voulons éviter.

*La commission rejette successivement les sous-amendements CE76, CE77, CE79 et CE80.*

*Elle adopte l'amendement CE71.*

*En conséquence, les autres amendements **tombent**.*

*Amendements CE72 de M. Pascal Lecamp et CE54 de M. Karim Benbrahim (discussion commune)*

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Mon amendement est avant tout rédactionnel. Pour répondre par anticipation à l'amendement que monsieur Benbrahim va présenter, un délai de deux ans me paraît trop court pour pouvoir évaluer les effets de la loi : aucun panneau photovoltaïque n'ayant encore été posé, nous n'aurions pas le recul nécessaire. Néanmoins, je suis prêt à accepter une solution de compromis en séance publique – un délai de trois ans, par exemple.

**M. Karim Benbrahim (SOC).** L'amendement CE54 vise à remplacer le chiffre « 5 » par « 2 ». Toutefois, ce chiffre « 5 » apparaît à deux reprises dans l'article, la première fois pour fixer la puissance maximale des installations – c'était l'objet de la précédente discussion –, la seconde pour fixer l'échéance à laquelle le Gouvernement doit remettre un rapport d'évaluation de la loi. C'est cette échéance que je propose de ramener de cinq à deux ans.

En effet, l'article 2, dans sa rédaction actuelle, présente plusieurs risques. Le premier est lié à l'objectif même de la proposition de loi, à savoir le partage de la valeur : comme je l'ai indiqué en discussion générale, le texte risque d'exclure certains territoires. Il risque également de donner un coup de frein au développement de l'agrivoltaïsme, ce qui porterait atteinte à l'objectif de transition énergétique. Nous devons nous donner les moyens d'évaluer rapidement la loi pour la rectifier si nécessaire. De fait, il est probable que, dans deux ans, très peu de panneaux auront été installés. En revanche, des demandes seront en cours d'instruction, qui pourront servir de base à l'évaluation de la loi.

*La commission **adopte** l'amendement CE72.*

*En conséquence, les amendements CE54, CE46 de M. Dominique Potier et CE29 de Mme Mathilde Hignet **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

La réunion est suspendue de onze heures quarante-cinq à onze heures cinquante.

**Après l'article 2**

*Contre l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CE45 de M. Dominique Potier.*

*Amendement CE55 de M. Karim Benbrahim*

**M. Karim Benbrahim (SOC).** Nos échanges ont montré que le plafonnement de la puissance des installations ne réglait pas tous les problèmes. En particulier, il ne garantit pas un juste partage de la valeur produite par l'agrivoltaïsme. Nous proposons donc que le Gouvernement remette au Parlement un rapport explorant d'autres pistes pour redistribuer cette valeur, notamment celle d'une fiscalité progressive en fonction de la puissance électrique des installations.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je ne peux pas émettre un avis favorable. Comment envisager de redistribuer au monde agricole toute la valeur créée par une installation agrivoltaïque sans spolier les énergéticiens, qui réalisent les investissements ? Le risque est de décourager tout investissement dans ce secteur. Avis défavorable.

**M. Karim Benbrahim (SOC).** Ce n'est pas toute la valeur mais une partie seulement qui serait redistribuée par la fiscalité, comme c'est le cas dans tous les secteurs d'activité.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CE56 de M. Karim Benbrahim et sous-amendement CE75 de M. Pascal Lecamp*

**M. Karim Benbrahim (SOC).** L'un des objectifs de la proposition de loi étant de maîtriser l'inflation du coût du foncier liée au développement de projets agrivoltaïques, nous proposons que le Gouvernement remette au Parlement un rapport étudiant d'autres pistes de régulation que le plafonnement de la puissance, notamment des plafonnements financiers.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** J'ai moi-même évoqué le risque de création d'une bulle foncière. Je suis donc favorable à un rapport sur l'évolution du foncier agricole sous l'effet du développement de l'agrivoltaïsme. Toutefois, le délai de six mois prévu dans l'amendement ne me paraît pas réaliste. Je suis donc favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement, qui tend à porter ce délai à deux ans.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je défends le délai de six mois car, plutôt qu'une analyse détaillée, il s'agit d'obtenir du Gouvernement une expertise « flash » à même d'éclairer les délibérations des CDPENAF dans les mois qui viennent.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** Je suis d'accord avec monsieur Potier : le délai de six mois permettrait de détecter rapidement une éventuelle augmentation significative des prix du foncier. Nous voterons donc contre le sous-amendement CE75.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Encore une fois, je partage votre préoccupation, mais n'oublions pas qu'à ce stade, aucun projet n'a encore été déposé. On ne peut pas percevoir une évolution du prix du foncier sur une période de six mois, à moins que ne survienne une crise importante. Il faut laisser au marché le temps d'évoluer. J'insiste donc sur la nécessité d'adopter mon sous-amendement si nous voulons mener des travaux sérieux.

*Successivement, la commission rejette le sous-amendement et adopte l'amendement.*

**Article 3** (art. L. 419-1 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) : *Instauration d'une convention-cadre unique relative à l'articulation de l'activité agrivoltaïque et des baux ruraux*

*Amendements CE73 de M. Pascal Lecamp et CE4 de M. Julien Dive (discussion commune)*

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** L'amendement CE73, qui s'inspire des amendements de nos collègues Julien Dive et Jean-Pierre Vigier, tend à réécrire l'article 3.

En effet, la loi Aper ne prévoit rien concernant la relation contractuelle entre propriétaire, exploitant et énergéticien. Or plus de 70 % des terres sont louées pour être exploitées par des fermiers. Durant quinze mois, un groupe de travail s'est donc réuni pour élaborer un schéma contractuel opérationnel et protecteur pour l'agriculteur. Il a sollicité huit universitaires spécialistes du droit rural qui, sous la présidence de M. Benoît Grimonprez, ont soumis cinq types de contrat possibles, parmi lesquels a été retenue la proposition d'une convention-cadre obligatoire. Celle-ci organise la division en volume de la parcelle concernée ; la relation entre propriétaire et agriculteur y est régie par un bail rural à clauses agrivoltaïques et la relation entre propriétaire et énergéticien par un bail emphytéotique ; enfin, elle précise les obligations réciproques entre agriculteur et énergéticien pour créer les conditions de réussite du projet.

Nous souhaitons qu'un contrat unique régisse l'ensemble des relations agrivoltaïques et sécurise l'agriculteur et l'investisseur. Nous avons commandé aux universitaires un contrat tripartite, mais le bail rural ne permet pas la signature d'un tel contrat.

**M. Julien Dive (DR).** L'amendement CE4 a pour objet de garantir la sécurité juridique des relations contractuelles liées à l'agrivoltaïsme, sachant qu'il est impossible de conclure un bail rural sur une parcelle agrivoltaïque.

La rigidité du régime juridique en vigueur soulève en effet plusieurs problèmes. D'abord, il est impossible d'imposer une méthode de culture garantissant l'intégrité des panneaux solaires. Ensuite, le bail rural ne peut pas être résilié si l'exploitant adopte des pratiques nuisibles à la centrale.

Par cet amendement, qui s'inspire d'une proposition de loi déposée au Sénat en juillet 2024, nous proposons d'adapter le cadre juridique en améliorant la convention agrivoltaïque, en supprimant la distinction inutile entre servitudes générales, particulières et réciproques, et en apportant des adaptations ciblées au statut du fermage afin qu'il puisse être utilisé pour encadrer des projets photovoltaïques.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Mon amendement diffère de celui de monsieur Dive sur un point : le caractère obligatoire de la convention-cadre. Je lui demande donc de bien vouloir retirer son amendement au profit du mien.

**M. Dominique Potier (SOC).** Je me réjouis que le rapporteur ait intégré les propositions du sénateur Franck Menonville, que nos collègues Julien Dive et Jean-Pierre Vigier ont défendues. Nous avons entendu les propos de Benoît Grimonprez sur cette question. Nous soutiendrons la synthèse proposée, qui est la meilleure possible. La loi sur le fermage de 1946, qui participe aux efforts de régulation en matière foncière, prévoit que le préfet fixe le

taux de rendement du capital, ce qui pourrait constituer une piste pour assurer le partage de la valeur du foncier. On pourrait étendre aux parcs agrivoltaïques les prérogatives que le préfet détient concernant le blé, l'herbe et le tournesol.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Monsieur Dive, je vous invite à retirer votre amendement au profit du mien.

Monsieur Potier, il faut donner des outils aux préfets pour leur permettre de décider s'ils doivent délivrer ou non un permis de construire pour les projets agrivoltaïques ; en effet, ils changent de poste tous les deux ans et disposent de peu d'informations en la matière. La proposition de loi constituera un outil supplémentaire.

*La commission **adopte** l'amendement CE73 et l'article 3 est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, les autres amendements **tombent**.*

**Article 4** (articles L. 143-2 et L. 412-5-1 du code rural et de la pêche maritime) :  
*Introduction d'un droit de préemption spécifique aux EPCI pour le développement de projets agrivoltaïques*

*Amendements de suppression CE6 de M. David Taupiac, CE35 de Mme Mathilde Hignet et CE51 de M. Sébastien Humbert*

**M. David Taupiac (LIOT).** L'article 4 vise à conférer aux établissements publics de coopération intercommunale un droit de préemption, ce qui pourrait, semble-t-il, entraver le droit de préemption de la Safer et, partant, nuire à sa capacité de préserver les terres agricoles. Je propose, par l'amendement CE6, de supprimer cet article.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je constate que ces amendements de suppression reflètent des positions assez partagées puisqu'ils émanent des groupes LIOT, LFI, DR et RN. Nous avons auditionné les intercommunalités et les communes, qui ont émis des réserves sur l'utilisation de cette nouvelle prérogative dans la mesure où elles disposent déjà d'un droit de préemption. Les Safer, quant à elles, aimeraient savoir qui aura priorité dans l'exercice de ce droit. Je défends le texte que nous avons écrit ensemble, mais j'ai pris note du fait – notamment à la lumière des auditions de la semaine dernière – qu'il a une portée très limitée au regard des dispositions existantes.

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

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé** et l'amendement CE53 de M. Patrice Martin **tombe**.*

## **Article 5 : Gage financier**

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Cet article concerne le gage financier, qui est obligatoire dans une proposition de loi entraînant une perte de recettes.

*La commission adopte l'article 5 non modifié.*

## **Après l'article 5**

*Amendements CE10 de M. Jean-Luc Fugit et CE42 de M. Dominique Potier (discussion commune)*

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** La loi Aper prévoit que l'ensemble des projets agrivoltaïques doivent faire l'objet d'une étude préalable. Le coût d'une telle étude, qui avoisine dix mille euros, freine le développement des petits projets. Or ces derniers contribuent aussi, à leur échelle, à aider la production agricole – je pense en particulier à l'arboriculture et au maraîchage. Ils participent au développement pérenne de la filière en favorisant la progression des connaissances et en multipliant les retours d'expérience en fonction des technologies, des cultures utilisées et des conditions climatiques étudiées. L'amendement CE10 vise à exempter de l'obligation de réalisation d'une étude préalable les projets de petite taille, c'est-à-dire ne dépassant pas 5 MWc, afin d'encourager leur développement. Cela ne s'oppose pas à ce que nous proposons, comme nous l'avons fait tout à l'heure, de porter la puissance maximale des projets à 20 MWc.

**M. Dominique Potier (SOC).** L'amendement CE42 vise, dans le même esprit, à alléger les dispositions relatives aux petits projets, qui peuvent être raccordés à des réseaux secondaires, mais en établissant la limite à 2 MWc.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Vos amendements visent à exempter les projets agrivoltaïques inférieurs ou égaux, respectivement, à 5 MWc et 2 MWc de l'étude agricole préalable prévue par l'article L. 112-1-3 du code rural en cas de potentielles conséquences négatives du projet sur l'agriculture. Je comprends votre volonté de simplification mais ces dispositions me paraissent contraires au souci du législateur de protéger la vocation agricole des exploitations. Même si les projets considérés sont de petite taille, des dérives pourraient survenir. Demande de retrait, sinon avis défavorable

**M. Dominique Potier (SOC).** Je retire mon amendement compte tenu de la crainte exprimée par le rapporteur. Cela étant, nous aurions intérêt à alléger le coût des installations et projets de petite taille qui seront connectés au réseau électrique sans passer par de grands postes-sources. En effet, ces projets peuvent être pertinents pour des exploitations de taille modeste. Nous pourrions réfléchir à des dispositions en ce sens d'ici la séance.

**M. Jean-Luc Fugit (EPR).** Pour notre part, nous maintenons notre amendement. Je regrette que notre collègue Dominique Potier ait retiré le sien, car il était intéressant. Nous

souhaitons faciliter la tâche du monde agricole en renforçant la simplification – alors que, je le rappelle, les dispositions qui ont été introduites à l'article 2 vont complexifier les projets. L'exemption que nous proposons me paraît assez juste. Je m'étonne que cet amendement ne recueille pas un consensus eu égard aux craintes que suscite, chez beaucoup d'entre vous, l'installation de grands projets. Pensez, mes chers collègues, aux demandes de simplification que formule régulièrement le monde agricole !

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Nous pourrions nous repencher en séance sur la question des tout petits projets, qui n'excèdent pas 2 MWc, en affirmant l'impératif du maintien de la vocation agricole par référence à la définition que l'Ademe donne de l'agrivoltaïsme.

*L'amendement CE42 est retiré.*

*La commission rejette l'amendement CE10.*

*Amendement CE68 de M. Dominique Potier*

**M. Dominique Potier (SOC).** L'un des principaux enjeux de l'agrivoltaïsme, en dehors du juste partage de la valeur, est la limitation des effets de bord sur le foncier : c'est pourquoi je proposais que le préfet puisse fixer le taux de rendement du capital.

Il serait également possible de socialiser les cent mille hectares qui serviront, à terme, à l'agrivoltaïsme. On envisage aujourd'hui de faire usage du droit de préemption pour protéger les captages ; de même, les collectivités territoriales pourraient appliquer ce droit pour partager la valeur du foncier.

Avec l'amendement CE68, je demande la remise d'un rapport sur le partage de la valeur ajoutée entre l'ensemble des parties prenantes de la production agrivoltaïque. En effet, la Commission de régulation de l'énergie, comme les autres organismes compétents, ne détaille pas les profits réalisés par le propriétaire, le fermier, les investisseurs, les transformateurs, les personnes en charge du transport, etc. ; personne ne sait, par exemple, combien gagnent les énergéticiens, qui promettent parfois des gains annuels de 3 000 ou 5 000 euros à l'hectare.

L'installation de grands parcs photovoltaïques présente avant tout l'avantage de réduire, proportionnellement, les coûts de raccordement. Si l'on avait privilégié une logique de planification et de partage à une logique marchande en installant des parcs sur de petites terres proches des postes-sources, on aurait beaucoup plus de valeur à répartir entre l'ensemble des paysans présents sur le territoire.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Je ne partage pas votre présupposé idéologique : j'ai toujours refusé d'opposer les logiques marchande et planificatrice, car elles vont de pair. On peut mener des projets très structurants, reposant sur un modèle économique solide, tout en planifiant.

Je suis favorable à votre amendement, car on doit savoir comment s'opérera le partage de la valeur. Je note cependant que votre demande est en grande partie satisfaite par l'amendement CE55 de monsieur Benbrahim. Je vous propose, monsieur Potier et monsieur Benbrahim, de rédiger un amendement commun, regroupant vos deux demandes de rapport, auquel je donnerai un avis favorable en séance.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Je rappelle que nous avons adopté l'amendement CE55, portant article additionnel après l'article 2, qui demande un rapport « formulant des préconisations permettant de redistribuer dans le monde agricole la valeur créée par l'agrivoltaïsme ».

**M. Dominique Potier (SOC).** Mon amendement permettrait d'apporter un éclairage sur les dispositions que nous avons votées à l'article 1<sup>er</sup>. Afin que le Gouvernement puisse déterminer, par décret, la juste part de la valeur qui peut être redistribuée à l'ensemble des paysans présents sur le territoire, il faut que la chaîne de valeur soit transparente. Tel est l'apport de cet amendement, en complément de l'étude de l'impact foncier visée par l'amendement de monsieur Benbrahim. Je propose que nous adoptions les deux amendements et que nous rédigeons un amendement commun, en lien avec vous, monsieur le rapporteur, en vue de la séance.

**M. Julien Dive (DR).** Je regrette que nous n'ayons pas pu trouver de voie de passage sur cette proposition de loi malgré votre volonté, monsieur le rapporteur, de faire converger les positions – je m'y étais moi-même efforcé en déposant des sous-amendements à l'article 2.

L'article 1<sup>er</sup> entravera le développement du photovoltaïque. Plus grave, l'article 2 restreindra le plafond des modèles économiques. On régule le secteur alors que les dispositions de la loi Aper ne sont pas encore appliquées : très peu de projets ont été déposés depuis l'adoption du texte. En outre, on ne fait pas assez confiance aux chambres d'agriculture, qui ont élaboré une charte plafonnant à 20 MWc la puissance des installations photovoltaïques. Les chambres tiennent compte des spécificités départementales telles que les productions, les systèmes de culture, l'ensoleillement... Le plafond qui a été fixé par la commission me paraît trop bas.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe Droite républicaine s'opposera à ce texte.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** Nous estimons qu'il ne faut installer du photovoltaïque sur les terres agricoles qu'en dernier recours, une fois que les toitures et les terres artificialisées sont couvertes. Cela étant, l'agrivoltaïsme connaît un développement anarchique. Dans certains territoires, les projets se heurtent à une levée de boucliers des citoyens et des citoyennes en raison d'un manque de concertation et d'une inadéquation des projets aux besoins locaux. Nous soutiendrons votre proposition de loi, car elle institue un encadrement nécessaire et même si l'on peut regretter que le plafond soit passé de 5 à 10 MWc.

**M. Benoît Biteau (EcoS).** Nous devons encadrer le développement de l'agrivoltaïsme ; à cet égard, la proposition de loi va dans le bon sens. Néanmoins, je veillerai à ce que l'on se conforme strictement à ce que nous disent les scientifiques, s'agissant, par exemple, de la densité des panneaux ou du niveau de la production. On ne peut commettre d'erreur en la matière, car on engage l'avenir des générations futures. Je veux bien continuer à travailler avec vous, monsieur le rapporteur, à la condition que l'on ne franchisse pas certaines lignes rouges : je ne transigerai pas avec les éclairages de la science.

**M. David Taupiac (LIOT).** Nous avons abouti à un texte équilibré. Nous avons la volonté de garantir la faisabilité technique et l'équilibre financier des projets, eu égard, notamment, aux coûts de raccordement. Le plafond de 10 MWc me paraît un bon compromis. De même, je me félicite de la répartition territoriale de la valeur agrivoltaïque, qui profitera au plus grand nombre possible d'agriculteurs. Cela va dans le sens des discussions que nous avons eues lors des auditions et dans les territoires, en particulier avec les Jeunes Agriculteurs, qui

souhaitent que l'agrivoltaïsme aide à l'installation des futurs paysans. Ces derniers bénéficieront d'un effet de levier. Alors que nous cherchons à renouveler les générations dans le monde agricole, cet appui sera déterminant. En outre, le fait de développer des projets plus petits favorisera leur intégration paysagère, à laquelle nos concitoyens sont particulièrement attachés. Dans mon département, où plus de cent cinquante projets ont été déposés – ce qui dépasse le potentiel estimé du territoire –, nous avons la volonté de sélectionner des projets vertueux, qui s'intègrent au mieux à leur environnement.

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Monsieur Biteau, je tiens à vous rassurer : l'éclairage de la science est également fondamental à mes yeux. Je suis un fervent défenseur des valeurs scientifiques.

Monsieur Dive, je salue les efforts que vous avez engagés pour augmenter la puissance maximale des installations. Concernant la territorialisation, j'espère que les dispositions que nous avons introduites à l'article 2 conduiront les CDPENAF à solliciter les chambres d'agriculture et à tenir compte de leurs orientations.

Monsieur Taupiac, depuis le début de nos discussions, j'ai souhaité, tout comme vous, que nous parvenions à un texte équilibré qui assure le partage de la valeur. Cette proposition de loi n'est qu'un outil complémentaire destiné à encadrer le démarrage de l'agrivoltaïsme. Elle vise à ce que les projets soient aussi profitables pour l'agriculteur que pour le producteur d'électricité et elle répartit la valeur au sein du territoire.

Si l'on constate, au bout de cinq ans – délai qui sera peut-être ramené à trois ans en séance –, que les projets qui ont été développés sont vertueux, participent à la fois à l'amélioration de la production agricole et au renforcement de notre *mix* énergétique, il incombera au législateur d'en tirer les conséquences. Ce texte vise à prévenir plutôt qu'à guérir. Il accompagne l'expansion de l'agrivoltaïsme sans oublier le développement à long terme de la filière. Il place au centre l'agriculteur et l'agriculture et vise avant tout à ce que ces derniers retirent des bénéfices de l'agrivoltaïsme. Si, par un effet de ricochet, cela améliorerait notre *mix* énergétique, nous aurions pleinement rempli notre mission de législateur.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.*

**M. Pascal Lecamp, rapporteur.** Ce texte doit beaucoup aux discussions que nous avons eues avec les Jeunes Agriculteurs et, en particulier, monsieur Maxime Buizard-Blondeau. La proposition de loi est très proche de leurs attentes s'agissant, par exemple, du plafond de 10 MWc, ce qui est de nature à rassurer les nouvelles générations d'agriculteurs.

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 26 mars 2025 à 9 h 40

*Présents.* - M. Laurent Alexandre, M. Henri Alfandari, M. Maxime Amblard, M. Antoine Armand, M. Christophe Barthès, M. Karim Benbrahim, M. Thierry Benoit, M. Benoît Biteau, M. Philippe Bolo, M. Jean-Luc Bourgeaux, M. Stéphane Buchou, Mme Françoise Buffet, M. Mickaël Cosson, M. Stéphane Delautrette, M. Julien Dive, M. Inaki Echaniz, M. Frédéric Falcon, M. Charles Fournier, M. Jean-Luc Fugit, M. Julien Gabarron, M. Antoine Golliot, Mme Géraldine Grangier, Mme Olivia Grégoire, Mme Mathilde Hignet, M. Maxime Laisney, Mme Annaïg Le Meur, Mme Nicole Le Peih, Mme Marie Lebec, M. Pascal Lecamp, M. Guillaume Lepers, M. Hervé de Lépinau, M. Laurent Lhardt, M. Alexandre Loubet, M. Bastien Marchive, M. Patrice Martin, M. Max Mathiasin, Mme Manon Meunier, M. Paul Midy, Mme Louise Morel, M. Christophe Naegelen, M. Philippe Naillet, Mme Sandrine Nosbé, M. Jérôme Nury, M. Stéphane Peu, M. René Pilato, M. Dominique Potier, Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, M. Richard Ramos, M. Vincent Rolland, Mme Valérie Rossi, M. François Ruffin, M. Matthias Tavel, M. Boris Tavernier, Mme Mélanie Thomin, M. Lionel Tivoli, M. Stéphane Travert, Mme Aurélie Trouvé, M. Jean-Pierre Vigier, M. Stéphane Vojetta, M. Frédéric Weber

*Excusés.* - M. Alexandre Allegret-Pilot, M. Charles Alloncle, M. André Chassaigne, M. Harold Huwart, Mme Julie Laernoës, Mme Sandra Marsaud, M. Joseph Rivière

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Danielle Brulebois, Mme Mathilde Feld, M. Eric Liégeon, M. David Taupiac, M. Jean-Luc Warsmann