

Utilisation des terres agricoles par le photovoltaïque dans la loi APER du 10 mars 2023: retrouvons la raison !

Ghislain Dubois- association Energies renouvelables pour tous- Décembre 2023

Le photovoltaïque n'aurait besoin, pour un développement rapide et très bon marché, que de 0,17% à 0,5% des surfaces agricoles françaises. Pourtant, la loi APER du 10 mars 2023 a drastiquement réduit les possibilités d'utilisation de ces sols agricoles, même non vivriers, même polluants, même en crise ou en friche. Juste qu'à des solutions absurdes, où l'on favorise les biocarburants, 30 à 100 fois moins efficaces qu'un hectare de photovoltaïque pour faire rouler une voiture ! Un retour encadré à l'utilisation directe de terres agricoles, sans agrivoltaïsme, pour de grandes centrales photovoltaïques au sol, apparaît pourtant comme un scénario gagnant- gagnant, pour le climat comme pour les agriculteurs. Reste à lever la barrière réglementaire de l'interdiction de l'utilisation des terres arables par la loi du 10 mars 2023, et à changer le récit national selon lequel toute exploitation agricole, même polluante, non rentable ou condamnée, serait indispensable à notre pays.

Le projet de décret agrivoltaïsme annoncé le 6 décembre 2023 ne résout par cette question, et traduit bien les ambiguïtés françaises, tant sur l'agriculture que sur les énergies renouvelables.

Un secteur photovoltaïque sur la défensive

Depuis 2023 et la loi d'« d'accélération » de la production d'énergies renouvelables (loi APER du 10 mars 2023,) le photovoltaïque apparaît en France particulièrement sur la défensive en ce qui concerne son utilisation des surface agricoles :

- il est banni des terres arables (ou plutôt autorisé seulement sur des terres incultes ou inexploitées depuis une durée minimale). Notons qu'il l'était déjà des aires d'AOC depuis longtemps ;
- il est explicitement interdit de défrichage de plus de 25ha (contrairement aux autres activités qui peuvent y être autorisées) ;
- il est sommé de contribuer au développement agricole, à travers l'agrivoltaïsme, pour, selon les terme de la loi « *apporter un service direct à l'activité agricole, parmi les quatre suivants : l'amélioration du potentiel agronomique, l'adaptation au changement climatique, la protection contre les aléas, l'amélioration du bien-être animal. Elles doivent également permettre de maintenir une activité agricole significative, et un revenu durable en étant issu* ». Le tout selon des modalités en cours de définition (taux de recouvrement de 40%, augmentation ou maintien de la production agricole....)

Ce cadre législatif et réglementaire est de nature à retarder la construction de capacités en PV et à renchérir le coût (obligations d'installations sur toitures ou pilotis, contribution au revenu agricole)¹

¹ A noter que l'éolien offshore est de la même manière sommé de reverser 700 millions d'euros aux pêcheurs français entre 2023 et 2035, sur les 2.5 milliards reversés à l'Etat.... Dur, pour une activité supposément prioritaire et indispensable à la réduction des GES !

Cet encadrement de l'utilisation des terres agricoles est-il légitime ? La nécessité de nourrir la planète ou de préserver le revenu des agriculteurs le justifie-t-il ? Sans doute faut-il revenir à quelques données essentielles

Le besoin d'espaces de scénarios énergétiques à forte composante renouvelable est modéré....

Un scénario 100% renouvelable demanderait 1% de la superficie européenne². En France, ce seraient donc 550 000 hectares dévolus aux ENR de tous ordres (biomasse, éolien, réseaux, production d'hydrogène....).

Pour le photovoltaïque, le rapport « Futurs énergétiques 2050 » RTE parle plutôt d'un besoin de 50 à 150 000 hectares, selon le type de surface concerné (imperméabilisé, artificialisé, toutes surfaces confondues... sur une SAU de 29 millions d'hectares, soit....entre 0,17% et 0,5% de la surface agricole française ! Même dans les scénarios 100% renouvelables, « À l'échelle du territoire, ces valeurs demeurent faibles, moins de 1 % de la totalité des surfaces artificialisées en France aujourd'hui, et bien plus faibles que l'artificialisation résultant aujourd'hui du réseau routier et des bâtiments. » (p.734).

Citons par ailleurs ici que convertir une activité agricole intensive à une exploitation photovoltaïque a à priori plutôt des impacts positifs pour la biodiversité, par l'arrêt des intrants, de l'irrigation ou des pesticides qu'elle suppose. Elle est aussi largement réversible, les panneaux étant posés au sol.

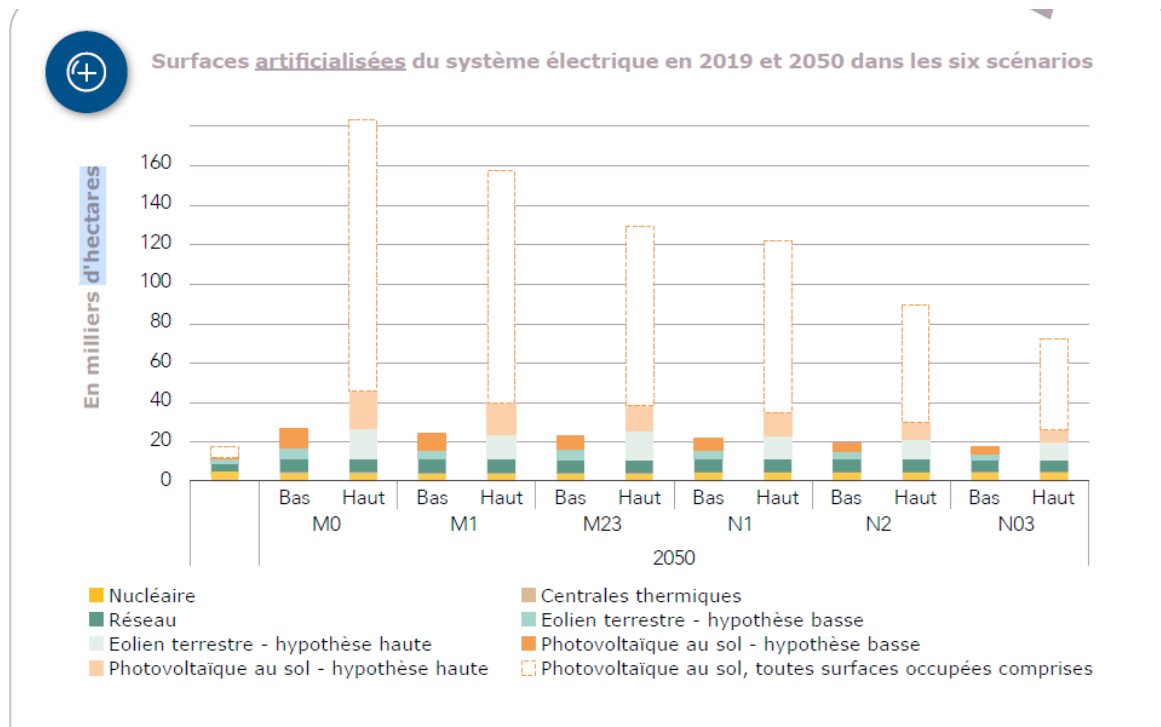


Figure 1 : Surfaces artificialisées du système électrique en 2019 et 2050 dans les six scénarios RTE

² <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0236958>

... il existe pourtant de nombreuses surfaces agricoles disponibles

Posons-nous maintenant comme contrainte de ne mobiliser pour le PV que des surface agricoles (critères non exclusifs l'un de l'autre) : en friche récente, ou en voie d'arrachage, non vivrières, très polluantes ou à fort impact sur la biodiversité, excessivement dépendantes des subventions de la PAC. Quelles superficies seraient disponibles ?

En friche. Plus de 800 000 hectares de terres agricoles auraient été abandonnées depuis 2006. Leur recensement départemental et son agrégation nationale restent imparfaits (quand une friche cesse d'être une friche pour devenir un milieu naturel ?). La loi APER mentionne bien des friches littorales³, et conditionne un projet de PV à la nécessité de prouver que la renaturation n'est pas une meilleure option... Mais cette loi ne dit rien d'autre sur les friches agricoles, à part cette mention d'une autorisation du PV sur des terres inexploitées depuis une durée minimale, à définir dans un document cadre régional pris sur proposition des chambres d'agriculture.... Document que l'on risque d'attendre longtemps. La loi APER limite donc beaucoup les possibilités.

En voie d'arrachage. A titre d'exemple, le vignoble bordelais représente 145 000 hectares, dont il a été décidé d'arracher 10%, soit 14 500 hectares, en rétribuant les agriculteurs 6000 euros par hectare (soit 87 millions d'euros d'argent public) pour cet arrachage, pour une durée de jachère d'au moins 20 ans.... Pourquoi ne pas plutôt faire financer cet arrachage, et le versement d'un loyer aux agriculteurs pendant cette durée, par l'industrie photovoltaïque ? Ceci n'est qu'un exemple de vignoble en crise, mais les situations sont nombreuses, dans le Languedoc par exemple.

Non vivrières. On a déjà parlé du vin, qui n'est pas là pour nous nourrir, rappelons-le, tournons-nous maintenant vers les superficies dévolues aux biocarburants⁴. La SAU française allouée à la production de biodiesel était estimée à 520 000 ha, et l'éthanol carburant à 170 000 ha, soit un total de 690 000 ha⁵. Or, du fait du mauvais rendement de la photosynthèse, le rapport énergétique entre faire rouler un véhicule aux biocarburants ou charger sa batterie avec de l'électricité issue de panneaux photovoltaïques est au moins d'un facteur....30⁶ ! Pour simplifier : il faut au moins 30 fois (et jusqu'à 200 fois⁷ !) plus de surface pour faire rouler un véhicule électrique que pour faire rouler un véhicule thermique aux biocarburants... Pourquoi donc ne pas décider d'autoriser l'utilisation de ces surfaces par le PV ?

Polluantes. Prenons ici l'exemple du riz de Camargue, 15 000 hectares actuellement. Celui-ci perturbe l'hydrologie de la Camargue en introduisant de l'eau en été et en l'asséchant en hiver. Il consomme d'importantes quantités de pesticides qui demandent au Parc naturel régional de Camargue et à la réserve nationale de Camargue de négocier et financer le pompage retour de l'eau des rizières vers le Rhône, et le pompage en hiver du Rhône vers les milieux naturels. Mais le riz est aussi le troisième aliment contribuant aux émissions de gaz à effet de serre (après le bœuf et le lait) à travers les émissions de méthane (CH₄) des rizières. Il est particulièrement subventionné par la PAC, pour un revenu globalement faible des riziculteurs, qui cherchent une diversification dans les céréales ou le

³ agricoles ou industrielles ? L'article L111-26 auquel il est fait référence n'est pas clair

⁴ On pourrait aussi penser aux superficies utilisées par la chimie verte

⁵ https://www.linkedin.com/posts/christian-couturier_elles-surfaces-agricoles-pour-la-production-activity-7114164295583588352-YUBy?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

⁶ <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/es302959h>

⁷ <https://www.sciencedaily.com/releases/2013/01/130117105901.htm>

maraîchage. Ces surfaces sont pourtant assez idéales pour une production photovoltaïque : totalement plates et sur des terrains de grande continuité, souvent protégées en terme paysager par des allées de cannes de Provence, très ensoleillées, proche de grands consommateurs d'énergie du Bassin de Fos... ne serait-il pas envisageable d'autoriser leur utilisation par le PV ? On aurait ici un triple dividende : des émissions de CO2 évitées par la production PV, des émissions de méthane évitées par l'arrêt du riz, des pollutions locales évitées et un impact réduit sur la biodiversité, enfin un meilleur revenu agricole. Une seule question ici : qu'attend-on ?

Excessivement dépendantes de la PAC. Ces dernières sont souvent liées aux précédentes (polluantes et subventionnées). Pensons aux betteraves sucrières, 420 000 hectares, pour partie dédiée au bio-éthanol, au maïs fourrager, à diverses céréales, au maïs fourrage (la réduction souhaitée de la consommation de viande devrait libérer de la place).... Est-il vraiment impossible que des opportunités existent pour le PV ?

Un discours difficilement entendable

Il semble donc que lever le verrou de l'utilisation des terres arables par le PV, pour des durées de 30 à 40 ans réversibles, permettrait de trouver rapidement les 50 à 150 000 hectares nécessaires au mix énergétique français. Le tout avec un coût de l'énergie très réduit, possiblement de 30 à 40 euros du MWh⁸, et pour le plus grand profit des agriculteurs propriétaires de ces terrains.

Il reste que ce discours reste difficilement entendable aujourd'hui en France. Sa rationalité se heurte à l'image de la France grand pays agricole exportateur, dont la SAU est objectivement menacée par l'urbanisation. Il en résulte que même ces 0,17% à 0,5% mobilisés, pour une utilisation largement réversible de l'espace, et pour le motif extrêmement prioritaire de la décarbonation de cette industrie, ne semble pas aujourd'hui acceptables. Tout ce qui travaille le sol, même pour des productions assez illogiques (on a vu la question des biocarburants) semble préférable. La conséquence est que le photovoltaïque risque de rester coûteux en France, que son développement sera ralenti et n'atteindra pas celui d'autres pays... ce qui justifiera le besoin de construire des réacteurs nucléaires.

Un autre blocage à lever est celui de la répartition de la « rente » photovoltaïque. Pour simplifier : les agriculteurs ne veulent pas qu'une poignée d'entre eux, ceux qui pourront louer leurs terres, gagnent leur vie à ne rien faire tandis que les autres travailleront dur pour gagner de moins en moins. La question paradoxalement ne serait pas du trop de photovoltaïque, mais du trop peu. Les réponses, imparfaites, résident peut-être dans l'utilisation de la fiscalité locale.

Comment se sortir de cette triste situation ? Sans doute en faisant œuvre de pédagogie, mais aussi en prenant bien en compte la sensibilité du monde agricole, et en reconnaissant que l'on ne gouverne pas que par la raison !

⁸ Voir moins, si l'on en juge des AO dans des pays où le développement du PV n'est pas contraint par cette limite agricole, et leur extrapolation à la France : https://www.linkedin.com/posts/gr%C3%A9gory-lamotte-bb31421b_un-consortium-franco-saoudien-remporte-un-activity-7135515272605499392-UKpU?utm_source=share&utm_medium=member_desktop