

Ceinture et bretelle pour le photovoltaïque sur sols vivants en Aveyron

Presque trois années après la loi d'accélération des énergies renouvelables et son article 54 écrit par le lobby France Agrivoltaïsme¹, article qui légitime la distinction entre deux catégories de photovoltaïque, un département s'illustre en tentant de cadenasser tous les projets.

Mars 2021, la Confédération paysanne fait voter une première motion contre le photovoltaïque sur les terres agricoles par la Chambre d'agriculture². S'en suit une seconde la même année condamnant tous les projets³. En octobre 2023, la Chambre et le Conseil départemental précisent leurs oppositions y compris à ce nouveau concept d'agrivoltaïsme apparu entre temps⁴, et pour lequel il *« n'est pas démontré scientifiquement à ce jour que le maintien d'une activité agricole significative et une amélioration du potentiel agronomique (ombrage ou déficit de pluviométrie) permettent le maintien d'un revenu durable »*⁵. Et pour encore mieux enfoncer le clou qui commence à picoter les développeurs, en juin 2025, un guide sur l'énergie solaire photovoltaïque⁶, écrit sous l'égide de la préfecture⁷, affirme sa volonté d'empêcher le maximum de projet, qu'ils se réclament de « l'agrivoltaïsme », ou de la « seconde catégorie de photovoltaïque sur terres incultes et inexploitées », parfois aussi appelée « agricompatible » ou « photovoltaïsme ».

Entrons dans les détails.

¹ <https://lempaille.fr/levangeliste-du-photovoltaique-agricole>

² https://ccaves.org/blog/wp-content/uploads/Motion_Chambre_Foncier.pdf

³ <https://ccaves.org/blog/wp-content/uploads/Motion-Conf12-projets-photovoltaiques-Session-26-11-2021.pdf>

⁴ <https://ccaves.org/blog/emberlificotage-agrivoltaique-document-de-synthese-version-au-26-janvier-2025/>

⁵ <https://ccaves.org/blog/wp-content/uploads/Note-ENR-Chambre-dagri.pdf>

⁶ https://www.aveyron.gouv.fr/contenu/telechargement/28366/228359/file/Guide_Photovoltaique_Aveyron_04_2025.pdf

⁷ Etat, ADEME, INRAE, Conseil Régional, Conseil départemental, communautés de communes et communes, Chambre d'agriculture, confédération générale de Roquefort, association des maires ruraux, parcs naturels régionaux, Enedis, RTE, SIEDA, associations de défense de l'environnement, syndicat des énergies renouvelables (SER), CEMATER, France Renouvelables

Un document-cadre qui ferme la porte

En théorie, le document-cadre vise à recenser toutes les surfaces d'un département pouvant accueillir la « seconde catégorie » de photovoltaïque⁸. Dans les grandes lignes réglementaires, seules peuvent être identifiées, d'une part, des surfaces dites « incultes » (mais tout en étant « compatibles » avec l'agriculture...), et d'autre part inexploitées depuis 10 années. Tenons-nous bien : la loi explique d'une façon totalement confuse que ce photovoltaïque -qui n'est pas de l'agrivoltaïsme- pourra se faire sur « *des sols à vocation naturelles, pastorales, agricoles et forestières* »... si l'exploitation « *agricole y est impossible* »... bien que le photovoltaïque doivent être dans la même loi « *compatible avec l'agriculture* ». Résumons : du photovoltaïque sur des sols à vocation agricole, où l'agricole est impossible, dans une loi qui oblige à la compatibilité du photovoltaïque avec l'agriculture ? Comprenez qui pourra. Les développeurs, eux, comprenant très bien qu'il s'agit d'une porte ouverte à toute leur hubris industrielle.

Dans ce document-cadre donc, « *peuvent* » être identifiées les terres « incultes » ou « inexploitées », c'est à dire qu'il n'y a rien d'obligatoire à le faire. Par contre ce qui l'est, c'est d'y mentionner les surfaces correspondants aux 14 Items du Décret, soit : « *1. zone agricole non exploitée et située à moins de 100 m d'un bâtiment d'une exploitation agricole 2. site pollué ou friche industrielle 3. carrière en activité 4. ancienne carrière 5. ancienne mine 6. ancienne installation de stockage de déchets 7. ancien aérodrome 8. délaissé fluvial, portuaire, routier ou ferroviaire 9. intérieur d'une installation classée 10. plan d'eau 11. zone de danger site SEVESO 12. zone d'aléa fort ou très fort PPRT⁹ 13. terrain militaire ou ancien terrain militaire pollué 14. zone favorable dans un document d'urbanisme* »

Tentant de tracer une ligne claire dans ce marasme législatif, les aveyronnais promeuvent la logique suivante¹⁰. Si seules peuvent être mentionnées les surfaces

⁸ <https://nuage.jean-cloud.net/s/R7Yi3JDwnpZ2ADx>

⁹ Plan de prévention des risques technologiques

¹⁰ <https://drive.proton.me/urls/66H0726QW#hUNSFb6fCcWm>

dîtes « incultes » (mais compatibles avec l'agriculture...) ou inexploitées, par réciproque inverse, il est logique que soient enlevées de ce document-cadre toutes les surfaces exploitées, celles artificialisées (car incompatibles avec l'agriculture), et encore, les bois et forêts dont la productivité est de 3m³ par an et par hectare (selon l'Arrêté du 5 juillet 2024).

La seconde idée qui est mise en avant, est d'éviter d'avoir à manier et à tenter de comprendre, la notion de terres « incultes ». Il a donc été considéré que si le sol a été exploité au moins une fois dans les 10 années, il ne peut être considéré comme inculte, et ne peut donc entrer dans le document-cadre. En toute logique, la notion de terres inexploitées est pareillement définie : si la surface a été exploitée au moins une fois dans les 10 années, elle ne l'est plus et ne peut entrer dans le document-cadre.

Ensuite, et ce qui devient d'autant plus intéressant, c'est qu'ont été enlevées via des étapes dites optionnelles, encore d'autres surfaces qui ne pourront recevoir de photovoltaïque de « seconde catégorie ». Par exemple toutes les ZNIEFF 1 et 2, zones Natura 2000 et d'Arrêté biotope, les Espaces Naturels Sensibles. Mais aussi toutes les terres en SIQO (signes d'identification de la qualité et de l'origine). Et vu que l'Aveyron a tout son territoire sous signes d'appellations de qualité, le résultat est qu'il ne reste plus aucun hectare de disponible afin d'accueillir cette seconde catégorie de photovoltaïque. C'est bien joué !

Sauf... que le décret, comme nous l'avons vu, oblige tout de même à intégrer les surfaces qui correspondent au 14 Items. Là encore, afin de tenter d'interpréter une loi et un décret volontairement mal écrits, la doctrine aveyronnaise précise qu'il faudra que les surfaces correspondantes à ces 14 items soient « incultes » ou « inexploitées ». En effet, selon ces aveyronnais et aveyronnaises, la logique d'identification de ces Items ne doit pas porter préjudice à la logique globale qui est d'identifier uniquement des terres « incultes » ou inexploitées qui relèveront du document-cadre. Et la charge de démontrer que les terres correspondants aux 14 Items y entrent bien, reviendra aux porteurs de projets, ainsi que celle de les cartographier.

A toutes ces préconisations, s'ajoutent deux lois qui compliquent encore la

donne pour les industriels : la loi Montagne qui en Aveyron concerne 209 communes sur 285, et la loi Littoral qui en concerne une poignée de plus. La première oblige à ce que « *l'extension de l'urbanisation [soit] réalisée en continuité de l'urbanisation existante* ». Seule façon d'y déroger via le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou le plan local d'urbanisme (PLU) qui peut comporter une étude de discontinuité sur le fondement de laquelle la commune pourra ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne sont pas situées en continuité de l'urbanisation existante. Quant à la loi littoral, elle permet d'interdire les aménagements abusifs, notamment touristiques et de freiner les atteintes à l'aspect paysager des aménagements.

« L'agrivoltaïsme » manque de jus.

« l'agrivoltaïsme en Aveyron, au regard de la prise en compte des spécificités territoriales (économiques et patrimoniales), ne peut pas occuper les surfaces agricoles qui concourent directement ou indirectement, de façon effective ou potentielle à l'activité d'élevage ».

Cette doctrine prend aussi à bras le corps la première catégorie dite « agrivoltaïque », dont les projets sont censés aller en dehors des documents-cadre, et sur toutes les terres agricoles, naturelles, et forestières (si tant est que moins de 25 hectares soient défrichés) en arguant du respect de certains critères vagues et qualitatifs. Les rédacteurs de ce guide aveyronnais ont donc décidé de couper court à tous les débats abscons que ce concept marketing ne manquera pas d'amener, et annoncent d'emblée la couleur en affirmant que « *l'agrivoltaïsme en Aveyron, au regard de la prise en compte des spécificités territoriales (économiques et patrimoniales), ne peut pas occuper les surfaces agricoles qui concourent*

directement ou indirectement, de façon effective ou potentielle à l'activité d'élevage ». Soit la quasi totalité du département.

C'est ainsi que des terres sont sanctuarisées : les pelouses sèches et milieux associés, les surfaces destinées à l'élevage, les zones d'estives, les prairies naturelles et prairies artificielles, ainsi que les zones boisées. Mieux encore, les projets souhaitant se les accaparer ne seront même pas étudiés. Qui plus est, quant aux forêts, il est écrit que « *les déboisements sont à éviter absolument* ». Et « *si un déboisement ou la destruction d'éléments de végétation (arbres, haies...) sont nécessaires, l'adaptation au changement climatique ne pourra pas être retenue comme service rendu à l'activité agricole et une compensation sera exigée telle que prévue par le code forestier* ». Ceci est intéressant car la loi explique très clairement qu'à partir du moment où un projet porte une « *atteinte substantielle* » à l'un de quatre soi-disant services (rendu par 30 tonnes de métal connecté par hectare) à l'agriculture, dont fait partie le service « d'adaptation au changement climatique », et bien, le projet ne pourra plus être considéré comme relevant de l'agrivoltaïsme. Ainsi, on peut en déduire qu'à partir du moment où il y a une destruction d'arbre ou de haie, la CDPENAF émettra un avis conforme négatif quant au projet. En passant, ce soi-disant service « d'adaptation au changement climatique » amené par les panneaux à la production agricole est si vaguement défini et contredit dans les faits¹¹ que les rédacteurs de ce département demandent, l'air de rien, qu'il soit « *défini à l'aide de critères précis par le porteur de projet* ».

En conséquence, seuls des projets sur viticulture, arboriculture, maraîchage et serres seront étudiés, ainsi que des expérimentations déjà identifiées. Soit très peu de surfaces potentielles en Aveyron, d'autant plus que seule la coordination rurale semble défendre ces projets et que la FNSEA et la Confédération Paysanne y sont opposés.

Mais ne s'arrêtant pas en si bon chemin, ces aveyronnais et aveyronnaises précisent ce que le Décret n'a volontairement pas fait, et proposent de prendre au pied de la lettre la soi-disante synergie entre les électrons et l'agriculture, et de montrer que

¹¹ p.21 <https://ccaves.org/blog/emberlificotage-agrivoltaique-document-de-synthese-version-au-26-janvier-2025/>

ce qu'une rédaction sincère du décret aurait pu donner. Ainsi, tandis que la loi oblige à « *l'amélioration du potentiel et de l'impact agronomique* » par les projets se réclamant « agrivoltaïque », le Décret d'application explique qu'un projet peut être considéré comme agrivoltaïque s'il permet juste « *la réduction de la baisse tendancielle locale de la production* », soit la pérennisation de la baisse, même moindre... La doctrine rouergate en revient à l'esprit de la loi, et fait en sorte que « *le projet [démontre] le maintien et l'amélioration des productions, des rendements* ». Mais... lorsque que l'on sait qu'à partir d'un taux de couverture des panneaux de 9%, il y a déjà une baisse de 10 % de la production, tel que le prouve la direction de l'Inrae dans une note¹² adressée au Ministère en 2024, on se demande bien comment les industriels vont arriver à bidouiller leurs études d'impacts agronomiques afin de masquer « ce petit problème ».

Autre point intéressant, la question des revenus électriques comparés à l'activité agricole. Le Décret et la loi expliquent que l'activité agricole doit rester principale. Dit comme cela, c'est très beau. On aurait donc pu légitimement imaginer que pour ce faire, le décret prenne en compte les revenus tirés des loyers versés par les industriels ou de la revente d'électricité. Que nenni. Seule la surface occupée par les panneaux est appréciée par le Décret. En Aveyron par contre « *le projet agriPV doit être limité au sein de l'exploitation à une activité accessoire : l'activité agricole reste majoritaire en termes de revenu/ha* ». Ce qui néanmoins questionne : comment est-ce calculé ? sur les surfaces occupées par les panneaux, sur l'ensemble de la ferme ? En tous les cas, afin d'y voir plus clair dans « les motivations écologiques » des cultivateurs de kilowatts et des éleveurs d'électrons, il est exigé que les « *revenus et la répartition entre revenus agricole et énergétique [soient] communiqués aux services instructeurs et aux commissions consultatives* ».

Dubaï agricole photovoltaïque

Depuis des années, la stratégie des industriels est de mettre à mal le bail

¹² <https://drive.proton.me/urls/VHQM2MGPM#aBvf12prqYZ7>

agricole et le statut du fermage, permettant la jouissance paisible de son bien et donc empêchant de fait que les développeurs puissent venir faire de la maintenance quand bon leur chante. Leur logique est de précariser les paysans et paysannes via une charte qui peut se rompre sur des motifs propres aux besoins des développeurs, et d'acheter la tranquillité paysanne en accordant quelques clopinettes. Depuis quelques mois déjà, les agro-industriels de l'énergie tentent de faire advenir via la loi Lecamp ce que la FNSEA porte depuis des années, leur Graal : le bail rural agrivoltaïque. Face à cette menace, la Confédération Paysanne rappelle, entre autre, que « *l'article 3 est un détricotage des droits fondamentaux des paysan·nes, comme le projet de convention-cadre qui fait intervenir un bail rural sans jouissance pleine et entière des terrains par l'exploitant. Les paysan·nes travaillant sous les panneaux se retrouvent menacé·es de rupture du bail s'ils ne suivent pas à la lettre les exigences des firmes pour maximiser la production énergétique* »¹³. C'est pourquoi en Aveyron il est préconisé que « *le modèle d'affaire et les contrats prévus pour le cadrage des projets ne doit pas fragiliser le cadre juridique des exploitations en place (les baux ruraux seront maintenus dans l'attente de l'éventuelle mise en place de baux ruraux à clause agriPV actuellement à l'étude)* ». Que les tenants « du partage de la valeur agrivoltaïque » telle que s'annonce la loi Lecamp, se le tiennent pour dit : ce partage n'est rien d'autre que l'achat du silence du monde paysan de qui ont détruit les droits sociaux au profit des énergéticiens.

Enfin, la loi littoral, elle, permet d'interdire les aménagements abusifs, notamment touristiques et de freiner les atteintes à l'aspect paysager des aménagements. La loi Montagne, à priori, ne concerne pas les projets se réclamant de « l'agrivoltaïsme ».

Un zeste de démocratie locale

Cette charte aveyronnaise va tenter de mettre en œuvre un semblant de clarté vis à vis de projets qui avancent cachés durant des années. Dorénavant

¹³ <https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=15555>

« l'acceptabilité du projet par les collectivités et le territoire est primordiale ». Les habitants et habitantes savent ce qu'il leur reste à faire. En ce sens « le développeur sollicite la collectivité avant le lancement de la contractualisation foncière et/ou d'une étude sur site. La collectivité délibère sur l'opportunité de développer un parc sur son territoire ». Et autre point de vigilance, « la collectivité s'assure que si un élu détient un intérêt direct (ou indirect) sur le projet photovoltaïque (en particulier sur le foncier au motif qu'il serait propriétaire ou exploitant agricole de parcelles susceptibles d'accueillir une partie du projet), il s'abstiendra de toute présence et de toute participation aux séances et aux votes du Conseil municipal/communautaire ».

Plein d'inspiration, mais limité par le cadre législatif, cet écrit des acteurs institutionnels recommande fortement qu'une étude d'impact soit réalisée *« même pour les projets pour lesquels cette étude n'est pas exigée. Les enjeux environnementaux, paysagers (biens UNESCO, sites classés, sites inscrits), patrimoniaux, culturels et de biodiversité (Natura 2000, ZNIEFF, corridors écologiques...) devront être étudiés finement en incluant la phase de travaux et les travaux liés au raccordement électrique »*. Notons une autre préconisation salutaire : les projets photovoltaïques sur toitures *« devront prendre en compte les enjeux (...) de santé [telle la] suppression des toits en amiante »*.

Mais on peut tout de même remarquer quelques erreurs. Par exemple il est faux de dire que les « ombrières » ne relèvent pas des permis de construire instruits par la DDT mais relèvent des mairies, et qu'elles n'engendreraient pas d'étude d'impact systématique au de dessus d'1 Mwc (soit de 1 à 3 hectares). En février 2025 le gouvernement a publié une instruction technique¹⁴ sur les installations « agrivoltaïques » et photovoltaïques au sol. Concernant la distinction entre ombrières et installation « agrivoltaïque », jusqu'à sa publication, c'était le maire qui octroyait le permis de construire et non la DDT, et il n'y avait pas d'évaluation environnementale systématique des projets supérieurs à 1 Mwc. L'instruction technique indique dorénavant que le cadre réglementaire à utiliser est celui de

¹⁴ <https://info.agriculture.gouv.fr/boagri/instruction-2025-93>

« l'agrivoltaïsme », soit une délivrance du permis par le préfet, une évaluation environnementale, et un avis conforme de la CDPENAF.

Clairement, entre la ceinture du document-cadre et les bretelles maintenant au ras du sol « l'agrivoltaïsme », cette doctrine semble la plus radicale à ce jour. Sa mise en œuvre, et son amélioration, dépendra de la volonté des habitants et habitantes de faire en sorte que les élu.es et acteurs institutionnels ne plient pas sous le joug de la déferlante photovoltaïque. Peut-être même, sera-t-elle source d'inspiration pour bien des départements jusqu'alors hésitants voire démissionnaires, sacrifiant forêts, biodiversité et électrifiant les champs ; se targuant pourtant de l'attractivité touristique de leur territoire, duquel ils bradent les parcelles de beauté.

La Coordination Nationale Photovoltaïque, le 17 juillet 2025
coordo-luttes-pv@protonmail.com

Tribune signée par plus de 400 organisations, à diffuser !
<https://drive.proton.me/urls/V6QK7XW9A0#m7xzewYK3Sc9>

Pour nous soutenir :

<https://www.helloasso.com/associations/association-nationale-photorevoltee>

Ou par chèque à l'ordre de l'association nationale photovoltaïque, à envoyer au 4 avenue gustave bessière 12330 Marcillac-Vallon

Pour adhérer

<https://drive.proton.me/urls/KA8ACKKZKW#dxe37Vq95m0m>