



**PRÉFET
DE L'ALLIER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale
des territoires**

Service : Economie agricole et
développement rural
Bureau : Contrôle et espace agricole
Affaire suivie par :

Delphine Picard
Claire Rappeneau

Tél : 04 70 48 79 90
04 70 48 77 11

Courriel :
delphine.picard@allier.gouv.fr
claire.rappeneau@allier.gouv.fr

Yzeure, le **19 NOV. 2020**

**La Directrice départementale
des territoires de l'Allier**

à

Madame la Préfète de l'Allier
MIC-MPIEE
CS 31649 MOULINS CEDEX

Vu WC 24/11

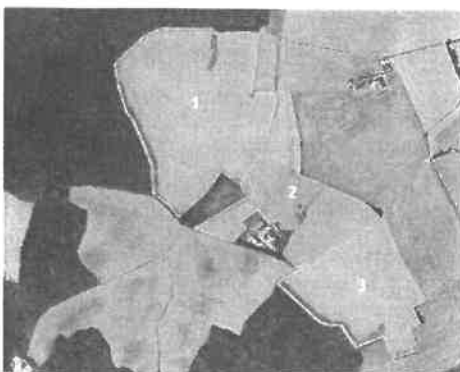
OBJET : Parc photovoltaïque au sol des communes de CHAPEAU et MERCY
Avis DDT sur le contenu de l'étude préalable agricole conforme à l'article D 112-1-19 du CRPM

La société JP Énergie Environnement, dont le siège social se situe 1 rue Célestin Freinet, 44 200 NANTES, représentée par M. Ralph TRICOT, a déposé une étude préalable agricole pour son projet de parc photovoltaïque au sol.

1) Présentation du projet de parc photovoltaïque au sol

Le projet consiste en la construction d'un parc photovoltaïque au sol avec pâturage ovin sous les panneaux, sur une emprise de 187 hectares.

Ce projet concerne l'intégralité d'une seule exploitation. Ce GAEC (groupement agricole d'exploitation en commun) comprend trois associés de 65, 67 et 69 ans. Le GAEC valorise actuellement les prairies par la prise en pension des bovins, d'avril à fin novembre, pour environ 204 UGB. Le GAEC prend en pension aussi bien des jeunes (génisses, taurillons) que des vaches suitées. L'exploitation est conduite en agriculture biologique. Par contre, les bovins en pension sont élevés en conventionnel. Toute la surface du projet est déclarée en prairies à la PAC en 2020.



2) Nécessité d'une étude préalable agricole au titre des articles L.112-1-3 et D.112-1-18 à 22 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM - Décret n° 2016-1190 du 31/08/2016)

Cet ouvrage privé est soumis par sa nature, sa dimension ou sa localisation, à une étude d'impact de façon systématique, dans les conditions prévues à l'article R. 122-2 du Code de l'environnement.

Son emprise de 187 hectares n'est pas délimitée par un document d'urbanisme, et est ou a été affectée à une activité agricole, au sens de l'article L. 311-1 du CRPM dans les cinq années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation du projet. L'emprise du projet est supérieure au seuil fixé à cinq hectares dans le département de l'Allier.

Ce projet qui répond aux trois conditions cumulatives ci-dessus, est donc soumis à la réalisation d'une étude préalable agricole et à la proposition de mesures de compensations collectives agricoles, en présence d'effets négatifs notables sur l'économie agricole. Cette étude nécessite un passage en CDPENAF.

Pour rappel, l'avis motivé de la CDPENAF porte sur :

- l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole,
- la nécessité de mesures de compensation collective,
- la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage.

Le cas échéant, la commission propose des adaptations ou des compléments à ces mesures et émet des recommandations sur leurs modalités de mise en œuvre.

3) Analyse de l'étude préalable agricole par la DDT

Cette étude ne respecte qu'en partie les critères de l'article D 112-1-19 du décret précité, contenu dans le CRPM, notamment sur l'analyse de l'état initial, des effets positifs et/ou négatifs et des effets cumulés. La DDT relève plusieurs incohérences dans cette étude agricole.

a) Séquence ÉVITER-RÉDUIRE

• *Séquence Éviter*

A aucun moment, l'analyse ne porte sur d'éventuelles mesures d'évitement, comme le choix d'implantation à un autre endroit. A noter que l'implantation sur la commune de CHAPEAU est regroupée. Par contre, sur la commune de MERCY, les parcelles du projet sont regroupées à l'Est et éparpillées à l'Ouest. Ce choix n'est pas très judicieux en termes de mitage de l'espace agricole ni d'un point de vue paysager.

Pour rappel, il est recommandé d'implanter les projets de parcs solaires sur des sites dégradés ou artificialisés, comme les friches industrielles, les anciennes carrières, décharges ou sur des sites pollués. L'implantation en zone agricole doit rester l'exception. De plus, il existe dans le département de l'Allier des espaces dégradés pouvant être utilisés pour l'installation de panneaux photovoltaïque. Ces surfaces doivent par conséquent être prioritairement utilisées pour éviter l'artificialisation des zones agricoles.

A noter qu'en secteur RNU, l'installation de centrales solaires doit permettre une activité agricole significative, au regard de l'activité antérieure ou du potentiel agronomique des sols. Les exploitants ayant réduit leur activité du fait de l'approche de la retraite, il convient ici, pour apprécier cette compatibilité, de prendre en compte toute la valeur productive potentielle des sols agricoles.

Enfin, une attention particulière doit être apportée à la limitation du pastillage, lors de l'implantation des projets dans les espaces agricoles. Le projet ne s'intègre pas dans ces préconisations nationales (Guide 2020 - L'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme pour les centrales solaires au sol).

b) Chiffrage des impacts du projet

Tableau de chiffrage des effets du projet par le porteur du projet

	Fillères concernées par une perte ou un gain	Perte/gain surface et/ou fourrage	Perte/gain annuel de chiffre d'affaire (€/an)	Perte/Gain chiffre d'affaire cumulé maximum (sur la durée du projet)	Impact sur l'emploi	Mise en perspective	Conclusion
SCENARIO 1 <i>Sans pâturage sous les panneaux</i>	Arrêt de la pension de bovins	- 187 ha	- 84 150 €	- 2 692 800 €	-	Transfert de l'activité vers d'autres exploitations	Effet négatif
	Reprise de la pension de bovins		+ 84 150 €	+ 2 692 800 €	-	Diversification de l'activité	Effet positif
	Perte en fourrage liée à la reprise de l'activité de pension de bovins	- 187 ha de fourrage soit 793 tMS	- 63 430 €	- 2 029 773 €	-	Diminution de la production de fourrage	Effet négatif
	Gain en fourrage liée au transfert du pâturage ovin sous les panneaux	+ 89,91 ha de fourrage soit 381 tMS	+ 30 497 €	+ 899 662 €	+ 1 ETP	Augmentation de l'autonomie fourragère	Effet positif
	Gain permis par la rémunération des éleveurs pour l'entretien		+ 46 750 €	+ 1 379 125 €			Effet positif
	SOLDE SCENARIO 1		+ 13 817 €	+ 249 014 €	+ 1 ETP		⊕

Le pétitionnaire constate des effets positifs du projet, en termes financiers de + 13 817 € pour le scénario n° 1, et en terme humain avec la création d'un ETP sur une des trois exploitations, en partenariat pour le pâturage ovin. La DDT signale cependant, que le chiffrage de cette étude est inexact.

En effet, il conviendrait de rajouter la perte des aides PAC dans le cadre de la réalisation du projet. Celles-ci sont estimées à environ 55 000 €.

De plus, dans la mesure de réduction concernant le pâturage ovin sur la surface du parc photovoltaïque, une rémunération pour l'entretien des parcelles est prévue pour les trois éleveurs. En échange de ce service, une somme de 46 750 € leur est versée. A ce titre, ces revenus sont considérés comme non agricoles et ne devraient pas figurer dans l'étude.

Au vu des éléments précités, ce projet de 187 hectares engendre des effets négatifs notables sur l'économie agricole, contrairement à la conclusion du pétitionnaire. Une compensation collective agricole est donc nécessaire, celle-ci devant être calculée avec les impacts en amont et en aval du projet.

c) Mesure de compensation collective agricole

Le pétitionnaire constate des effets positifs du projet avec la création d'un ETP. Il conclut qu'une compensation collective agricole n'est pas nécessaire alors que sa nécessité vient d'être démontrée.

- *Séquence Réduire*

Dans l'étude, il est inscrit que les associés du GAEC BOURGOGNE FRERES prendront leur retraite au commencement du projet.

A ce titre, l'étude propose trois mesures de réduction des effets négatifs sur l'activité agricole.

➤ Un partenariat avec trois éleveurs est prévu, afin de permettre le pâturage de leurs ovins sur les parcelles du projet. Or, la rémunération des éleveurs pour l'entretien du site ne peut être considérée comme une mesure de réduction.

Les conventions, dont il est fait mention dans le dossier, ne sont pas jointes, les exploitants concernés ne sont pas cités et leurs systèmes d'exploitation ne sont pas décrits. Aucune analyse de l'impact sur leurs systèmes ne peut donc être produite.

La DDT souhaite souligner que l'étude est basée sur l'activité actuelle du GAEC. Or les exploitants en place sont proches de la retraite et ont décidé de réduire leur activité par la prise en pension et l'arrêt des vêlages. A noter qu'en 2015, 140 vaches allaitantes étaient éligibles à l'aide aux bovins allaitants pour 23 000 €.

Sans le projet, une nouvelle exploitation pourrait s'installer sur les surfaces. Il aurait donc été opportun de ne pas considérer l'activité agricole actuelle réduite, mais de chiffrer l'installation d'une nouvelle exploitation, avec une activité d'élevage en bovins allaitants, modèle le plus représentatif de la zone d'étude. Le potentiel d'élevage est en effet non négligeable et permettrait une installation viable.

La proposition de chiffrage du pétitionnaire correspond à une activité agricole peu significative, alors que la jurisprudence introduite par le Conseil d'État (CE n°395464 du 8 février 2017) recommande de prendre en compte le potentiel agronomique des terres, si l'activité actuelle agricole portée sur les terrains est peu représentative, « l'implantation d'un projet sur une zone à vocation agricole est conditionnée au maintien possible d'une activité agricole comparable à l'activité agricole préalable, ou cohérente avec le potentiel agronomique de la zone considérée ».

➤ L'activité de pension bovine, soit environ 204 UGB, sera transférée vers d'autres exploitations agricoles répertoriées à proximité. L'incitation des éleveurs voisins à augmenter leur chargement en transférant l'activité de pension bovine en période de sécheresse ne paraît pas être une mesure visant à l'autonomie fourragère des exploitations et pourrait fragiliser les systèmes actuels. Cette hypothèse de transfert paraît hasardeuse sans étude plus approfondie des potentialités des exploitations concernées.

➤ Une remise en état du site, à la fin de la durée d'exploitation (30 ans), conforme à l'état initial, à savoir l'usage agricole est envisagée. Les surfaces sont prélevées à l'agriculture pendant une durée importante. Le projet est donc considéré comme ayant un impact définitif sur l'économie agricole.

L'étude indique que le projet génère la création d'un ETP. La DDT ne souscrit pas à l'analyse faite par le porteur de projet. L'activité agricole générée par le projet ne nécessite pas la création un emploi et en supprime 3, puisque que les 3 exploitants partent à la retraite sans nouvelle installation.

4) Avis de la CDPENAF

L'étude préalable agricole a fait l'objet d'un passage en CDPENAF le 10 septembre 2020. La commission a émis un avis défavorable aux motifs suivants :

- non respect de la séquence Eviter-Réduire-Compenser,
- non prise en compte du potentiel d'élevage non négligeable (potentiel du site et non l'activité actuelle – en 2015, 140 vaches allaitantes) et d'une installation agricole viable sur les 187 hectares,
- non conformité majeure dans le chiffrage proposé (prise en compte de revenus non agricoles, absence de chiffrage de la perte des aides PAC),
- morcellement et impact paysager,
- effets négatifs notables sur l'économie agricole, en considérant d'une part, le potentiel agricole de la zone, soit environ l'élevage de 180 bovins allaitants et d'autre part, en utilisant la méthode de chiffrage proposée par la DRAAF AURA, l'estimation d'une compensation collective agricole s'avère nécessaire avec un chiffrage plus territorialisé,
- absence de propositions de mesures de compensation collective agricole.

En conclusion, la commission estime que le projet a des impacts négatifs notables sur l'agriculture. Par ailleurs, elle préconise d'abord de rechercher un meilleur emplacement. Si le porteur maintient son projet en l'état des mesures de compensation seront nécessaires.

5) Conclusion

Etant donné :

- que la méthode présente des non-conformités majeures dans les chiffrages proposés, que lors de l'élaboration du projet, la séquence « éviter-réduire-compenser » n'a pas été respectée.
- que les mesures d'évitement n'ont aucunement été envisagées, les mesures de réduction sont trop imprécises, mal chiffrées et invérifiables, les mesures de compensation sont inexistantes.
- que la proposition du pétitionnaire se porte sur une activité agricole peu significative et que la jurisprudence introduite par le Conseil d'État (CE n°395464 du 8 février 2017) recommande de prendre en compte le potentiel agronomique des terres, si l'activité actuelle agricole portée sur les terrains est peu représentative (l'implantation d'un projet sur une zone à vocation agricole est conditionnée au maintien possible d'une activité agricole comparable à l'activité agricole préalable ou cohérente avec le potentiel agronomique de la zone considérée),
- qu'il existe dans le département de l'Allier des surfaces pouvant être utilisées pour installer des panneaux photovoltaïques sans impact sur l'usage agricole,
- que l'exploitation agricole en question pourrait être le support d'une installation viable, car elle faisait vivre 3 personnes pendant la période de pleine exploitation,
- que l'incitation des éleveurs voisins à augmenter leur chargement en transférant l'activité de pension bovine en période de sécheresse ne paraît pas être une mesure visant à l'autonomie fourragère des exploitations et pourrait fragiliser leurs systèmes actuels,
- qu'il n'y a aucun emploi créé, puisque 3 exploitants sont proches de la retraite et qu'aucun nouvel exploitant ne s'installe,
- que le projet conduit au morcellement et peut avoir un impact paysager non négligeable,

Et prenant en compte les directives des ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture visant à la préservation de l'activité agricole, la DDT se prononce défavorablement sur l'étude préalable agricole présentée.



Anne RIZAND

Directrice Départementale
des Territoires

