

Département de LOIRE ATLANTIQUE

Commune de GUÉMÉNÉ-PENFAO

ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE A

« La demande de permis de construire de la société CPENR pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao (44) »

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVE
DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR SUR
LA DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE D'UNE
CENTRALE PHOTOVOLTAÏQUE AU SOL

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

CHAPITRE 1- SYNTHÈSE DES INFORMATIONS ET REMARQUES SUR LE DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE.	3
Localisation	3
Objet de l'enquête	4
Contexte politique des énergies renouvelables	4
Au niveau européen.....	4
Au niveau national	4
La coactivité	5
Déroulement de l'enquête	5
CHAPITRE 2 – SYNTHÈSE DE L'EXAMEN DES OBSERVATIONS EMISES ET DU MÉMOIRE EN RÉPONSE ...	6
CHAPITRE 3 – AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU PROJET	7
CHAPITRE 4 – AVIS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR SUR LE PROJET	15

ENQUÊTE PUBLIQUE RELATIVE À LA DEMANDE, DE PERMIS DE CONSTRUIRE DE LA SOCIÉTÉ CPENR POUR L'IMPLANTATION D'UNE CENTRALE PHOTOVOLTAÏQUE AU SOL SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE GUÉMÉNÉ- PENFAO

CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVÉ DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR SUR LA DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE D'UNE CENTRALE PHOTOVOLTAÏQUE AU SOL

CHAPITRE 1- SYNTHÈSE DES INFORMATIONS ET REMARQUES SUR LE DEROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Localisation

La société « Centrale de Production d'Énergies Renouvelables (CPENR) » est une filiale à 99% d'ABO Wind AG et à 1% d'ABO Wind SARL. La société ABO Wind AG est une société de droit allemand qui, depuis 25 ans, développe et construit dans le monde entier des parcs éoliens et solaires. En ce qui concerne l'énergie solaire, la capacité en opération des sites déjà implantés est de 100 MWc à rapprocher de la production du projet ligérien de 19,40 MWc.

L'implantation envisagée de la centrale se situe sur les terres d'une exploitation agricole située à 3,7 kilomètres au nord-est du centre-bourg de la commune de Guéméné-Penfao. Après une analyse détaillée du territoire, le maître d'ouvrage n'a retenu aucun site dégradé : en effet, aucun site pollué, aucune friche industrielle, ancienne mine ou carrière, aucun centre d'enfouissement ou installation de stockage de déchets non dangereux ou de délaissé d'aérodrome ne présentait en effet des critères compatibles avec le développement spécifique d'un parc photovoltaïque sur le territoire. A l'inverse, d'autres considérations sont intervenues : Contact pris par les propriétaires fonciers avec ABO Wind, compatibilité avec les documents d'urbanisme, un contexte foncier propice dans le cadre d'une coactivité possible avec un projet agricole d'élevage ovin bio, des considérations techniques avec la relative proximité d'une source de raccordement réseau, un terrain assez vaste, une planimétrie homogène, un accès aisé, un ensoleillement favorable, pas de zone de protection patrimoniale, des contraintes environnementales maîtrisables, des masques végétaux qui seront conservés et rendent possible l'intégration dans le paysage.

Objet de l'enquête

La société CPENR Guémené-Penfao a déposé auprès de Monsieur le Préfet de la Loire Atlantique une demande de permis de construire pour une centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao et destinée à alimenter le réseau public de distribution d'électricité. En matière d'implantation, la demande vise des parcelles agricoles qui font, concomitamment, l'objet d'un projet agricole s'inscrivant dans le cadre d'une transmission d'exploitation. Le propriétaire foncier, éleveur de bovins, recherche en effet un candidat exploitant sur la base d'un certain nombre de critères : exploitant dans un rayon de 10km du site et bien ancré localement, exploitation petite ou moyenne en recherche de foncier de proximité, exploitant venant de s'installer ou en cours de développement de ses activités et ayant la volonté de préserver la qualité de la prairie et ses externalités environnementales, exploitation orientée vers des filières bio d'approvisionnement locales. Il a ainsi identifié un G.A.E.C. d'éleveurs ovins depuis 36 ans installé sur la commune de Saint-Anne-sur-Vilaine (35390) qui correspond aux différents critères énoncés supra. En restant dans l'esprit de protection de l'environnement les propriétaires souhaitent voir s'installer une production d'électricité à partir de l'énergie solaire tout en maintenant une exploitation agricole pérenne. A cet effet, ils ont pris contact avec la société ABO WIND. Pour permettre la conciliation des enjeux, la société ABO WIND au travers de sa filiale la société « CPENR de Guémené-Penfao » a adapté les installations photovoltaïques au projet de transmission entre l'exploitant propriétaire et le GAEC successeur : la hauteur des tables porteuses est compatible avec le passage des moutons. L'encombrement des tables et leur implantation permet la circulation pour la gestion de la prairie (amendement, semis...) grâce à une mécanisation adaptée.

Le parc sera implanté à l'intérieur d'un périmètre clôturé d'environ 25 hectares. La puissance totale des installations est de 19,4 MWC et sa production annuelle est estimée à 24.452 MWh.

Les présentes conclusions visent la demande de permis de construire de la centrale solaire au sol et de ses bâtiments d'exploitation sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao au lieu-dit *Le Haut Guillet*. S'agissant d'ouvrages de production d'énergie n'étant pas destinée à une utilisation directe par le demandeur, le permis de construire relève dans ce cas de la compétence du Préfet conformément aux dispositions des articles L422-2 et R422-2 du Code de l'Urbanisme.

Contexte politique des énergies renouvelables

Au niveau européen

Le développement de l'énergie solaire s'inscrit dans le cadre général de la lutte contre le changement climatique, dont l'une des conséquences, pour l'Union Européenne (U.E.), est une nouvelle politique énergétique préconisant, entre autres, l'utilisation des énergies renouvelables pour la production d'électricité (directive européenne 2009/28/CE). Aujourd'hui, les pays de l'UE sont appelés à accélérer leur développement d'énergies renouvelables.

Au niveau national

Après la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement de 2009, la révision des objectifs apportée par la loi pour la transition énergétique de 2015, la programmation pluriannuelle de l'énergie (P.P.E.) adoptée en 2016, puis 2017 et 2020, la loi climat et résilience de 2021, force est de constater que la France s'est inscrite pleinement dans les objectifs européens.

Il ne faut pas non plus ignorer qu'un nouveau texte législatif a été promulgué depuis la confection de ce dossier d'enquête (journal officiel du 11 mars 2023) : la loi d'accélération de la production d'énergies

renouvelables (loi 2023-175 du 10/03/2023), qui crée notamment un régime juridique de l'installation agrivoltaïque.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévoit un objectif de développement du photovoltaïque de 20,1 GW en 2023 et entre 35,1 et 44 GW en 2028. Lors de son discours à Belfort, le 10 février 2022, le Président de la République a fixé l'objectif ambitieux d'une puissance d'au moins 100 GW de photovoltaïque à l'horizon 2050.

Le projet photovoltaïque de Guémené-Penfao s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique énergétique française actuelle déclinée au niveau régional (SRADDET) et local (PCAET). Il répond à la démarche de réduction de CO2 et il est de nature à contribuer à l'effort de développement de la production d'énergies renouvelables, décidé par le gouvernement, conformément à ses engagements européens.

La coactivité

Le projet de parc photovoltaïque de Guémené-Penfao est issu d'une volonté conjointe entre le propriétaire foncier et le GAEC candidat pour la valorisation des surfaces de disposer d'un espace de prairies en agriculture biologique, sur le long terme, sécurisant la production ovine en filière de proximité sur le territoire.

Cela s'est traduit par une opération tripartite, dans le cadre d'un projet commun dont la pérennisation sur le long terme est assurée par :

- L'assurance d'un loyer plafonné pour le propriétaire via un bail emphytéotique avec la société ABO Wind
- La contractualisation (sur 20 ans, renouvelable 1 fois) entre le GAEC et la société ABO Wind sur la base d'un contrat de prêt à usage.

Déroulement de l'enquête

Déclenchement de l'enquête :

Cette enquête publique a été déclenchée par un courrier du 31 mars 2023 de Monsieur le Préfet de la Loire-Atlantique à Monsieur Le Président du Tribunal Administratif demandant la désignation d'un commissaire-enquêteur en vue de réaliser une enquête publique visant « *la demande de permis de construire déposée par la société CPENR pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao (44)* ».

Cadre de l'enquête :

Par décision n°E23000060/44, en date du 6 avril 2023, Madame La Première Vice-Présidente du Tribunal Administratif de Nantes m'a nommé en qualité de commissaire-enquêteur titulaire pour cette enquête publique.

L'enquête a été ordonnée par l'arrêté préfectoral n°2023/ICPE/171 du 27 avril 2023 signé par M. Michel BERGUE, Sous-Préfet de Châteaubriant-Ancenis par intérim. Conformément à cet arrêté, l'enquête s'est tenue du 5 juin au 5 juillet 2023, soit pendant une durée de 31 jours pendant laquelle le dossier et le registre d'enquête ont été mis à la disposition du public à la mairie de Guémené-Penfao. Un registre dématérialisé (<https://www.registre-numerique.fr/parc-photovoltaïque-guemene-penfao>) et une messagerie dédiée à la présente enquête (parc-photovoltaïque-guemene-penfao@mail.registre-numerique.fr) ont été mis à la disposition du public pendant la même période pour lui permettre de formuler des observations en mode dématérialisé.

Le commissaire-enquêteur a tenu les permanences aux dates, heures et lieu suivant :

- Le lundi 5 juin 2023 de 8h30 à 12h30 (RDC salle des permanences de l'annexe de la mairie),

- Le samedi 10 juin 2023 de 9 à 12h (dito),
- Le mercredi 21 juin 2023 de 13h30 à 17h30 (dito),
- Le jeudi 29 juin 2023 de 8h30 à 12h30 (dito),
- Le mercredi 5 juillet 2023 de 13h30 à 17h30 (dito).

Publicité, affichage :

L'information du public a été effectuée dans les conditions réglementaires (deux avis annonçant l'enquête avant et après son démarrage dans deux journaux : « Ouest France » et « Presse Océan »).

En outre, comme prescrit dans l'arrêté préfectoral, un affichage régulier a été réalisé sur le panneau officiel de la Mairie et sur le site du projet. L'affichage durant tout le temps de l'enquête a été validé par un certificat d'affichage de Mme la Maire de Guémené-Penfao et par un second certificat émanant du maître d'ouvrage.

Conditions d'accueil du public et d'intervention du commissaire-enquêteur :

Les conditions d'accueil du public et d'installation du commissaire-enquêteur dans la salle des permanences au rez-de-chaussée de l'annexe de la Mairie ont été très satisfaisantes.

J'ai pu, en outre, obtenir les réponses à toutes les questions posées à M. Gaston BILEITCZUK, responsable projets voltaïques ABO WIND, rencontré ou contacté par téléphone ou par courriel préalablement et durant le déroulement de l'enquête.

Le dossier de l'enquête

Le dossier d'enquête de **1134 pages** m'est apparu de nature à assurer une excellente information du public sur la demande de permis de construire relative au projet d'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol.

CHAPITRE 2 – SYNTHÈSE DE L'EXAMEN DES OBSERVATIONS EMISES ET DU MÉMOIRE EN RÉPONSE

Le registre dématérialisé a enregistré **154 visiteurs (pour un nombre de visites s'élevant à 704), 223 téléchargements et 188 visualisations.** Ces chiffres démontrent, s'il en était besoin, la pertinence de la possibilité de consultation du dossier d'enquête par voie électronique et un réel intérêt de la population pour le sujet proprement dit. Cet intérêt est corroboré par la participation du public aux permanences (25 personnes) et dans l'expression citoyenne sur le registre d'enquête (75 observations). Les observations se répartissent comme suit :

- | | |
|--|----|
| - Celles qui émettent des réserves ou des inquiétudes mais sans avis tranché | 02 |
| - Celles qui sont défavorables au projet agrivoltaïque | 23 |
| - Celles qui sont favorables au projet agrivoltaïque | 48 |

Les positionnements des citoyens sont argumentées mais relativement binaires avec néanmoins un pourcentage d'avis favorables qui l'emporte assez largement (66%).

A l'inverse, les Personnes Publiques Associées (DDTM, Chambre d'Agriculture, CDPENAF, DREAL, commune de Guémené-Penfao) ont toutes formulé des avis défavorables ou leur avis a été réputé tacite sans observation à défaut de réponse dans le délai imparti (MRAe).

Ce paradoxe et la similitude des critiques formulées par les PPA et les citoyens opposés au projet ont nourri le questionnement du maître d'ouvrage dans le cadre du procès-verbal de synthèse, joint en annexe 1, qui se structure en trois chapitres :

- Rappel succinct du déroulement de l'enquête
- Observations recueillies à l'occasion de cette enquête.
- Questions du commissaire-enquêteur au responsable de projet.

La société ABO WIND a apporté des éléments de réponse précis et documentés aux questions du commissaire-enquêteur tant en ce qui concerne les grands thèmes de critiques et d'oppositions au projet que sur les points très particuliers soulevés de manière souvent unitaire au cours de l'enquête. Je considère, dès lors, que l'intégralité des remarques est désormais purgée.

Chacune de ces observations et chacune des réponses apportées par la société ont fait l'objet d'une analyse, d'un commentaire ou d'une annotation du commissaire-enquêteur.

CHAPITRE 3 – AVANTAGES ET INCONVENIENTS DU PROJET

Le tableau ci-dessous présente, selon mon point de vue, les avantages et les inconvénients du projet éclairés par les critiques formulées et les réponses apportées par le maître d'ouvrage.

BILAN DU PROJET D'IMPLANTATION D'UNE CENTRALE AGRIVOLTAÏQUE AU SOL

AVANTAGES ET REPONSES APPORTEES	INCONVENIENTS ET CRITIQUES
ACCEPTABILITE ET DIMENSION SOCIALE DU PROJET	
<p>De par sa situation géographique, l'impact de l'activité du projet du <i>Haut Guillet</i> sur la population locale sera faible de manière pérenne durant toute la durée de l'exploitation.</p> <p>Les opinions citoyennes qui se sont exprimées à l'occasion de l'enquête publique sont favorables au projet pour les deux-tiers d'entre-elles. Elles mettent notamment en avant la production d'une énergie renouvelable verte, propre et sans nuisance qui s'inscrit dans un processus de transition énergétique et qui participe largement à la réalisation des objectifs nationaux en la matière. Elles notent en outre que la production énergétique se concilie avec un véritable projet agricole d'agropastoralisme ovin et production bio locale qui préserve le paysage bocager et de pâture et participe de ce fait au respect de la biodiversité.</p> <p>En premier lieu, les surfaces de terres potentiellement dédiées à l'agrivoltaïsme sont très négligeables (cf. argumentation sur l'artificialisation des sols) et ne peuvent à elles seules générer une augmentation du prix des terres. Par ailleurs le coût du foncier n'a pas attendu la manifestation de projets agrivoltaïques pour être un sujet : la pertinence de cette préoccupation peut certainement trouver plus de matière dans l'observation de l'étalement</p>	<p>L'autorité environnementale a été officiellement saisie le 12 décembre 2022. A défaut de réponse dans le délai de deux mois, l'avis de la MRAe est réputé tacite sans observation.</p> <p>Les opinions défavorables (31%) cristallisent essentiellement les critiques sur :</p> <p>Les risques de spéculation foncière,</p>

urbain constaté depuis 15 ans ou dans l'apparition croissante d'un phénomène d'accaparement des terres agricoles à travers la vente de milliers d'hectares de parcelles (parfois 4 fois plus cher que le prix du marché) à des multinationales et investisseurs non-agricoles (par exemple le groupe l'Oréal-Chanel à Grasse,...).

Au surplus, penser qu'il serait opportun pour un agriculteur de pratiquer la rétention foncière de ses propres terres, et d'espérer l'arrivée d'un opérateur, est un mauvais calcul : Une installation photovoltaïque en milieu agricole ne peut être autorisée que si elle est agrivoltaïque au sens de l'article L.314-36 du Code de l'Energie. L'installation doit donc, entre autres, garantir à un agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable.

L'article 194 de la Loi Climat et résilience du 24 août 2021 exclut du champ de l'artificialisation (telle que définie à l'article 192 de la même loi) les parcs photovoltaïques sous conditions : « un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée ». Au cas d'espèce, l'artificialisation (emprise des postes de livraison, surface des locaux techniques et les ancrages des tables photovoltaïques) représente 500 m² sur les 25 ha clôturés avec une remise en état obligatoire lors du démantèlement de l'installation.

Les engagements de la France en matière de production d'énergie ont été déclinés au travers de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE). En ce qui concerne le photovoltaïque, les objectifs de la PPE à l'horizon 2028 sont d'atteindre entre 35 et 44 GW d'installations raccordées (avec un objectif intermédiaire de 20GW fin 2023) pour une production au 31/12/2022 de 16,33GW. Selon les travaux de l'ADEME le développement massif du photovoltaïque est incontournable pour atteindre la neutralité carbone en 2050 et a priori des objectifs spécifiques aux projets agrivoltaïques devraient être définis dans le cadre de la PPE3 (2024/2033). A ce jour, **les installations « grandes puissances » (>250kW) représentent 0,4% du nombre d'installations mais fournissent 55% de la puissance raccordée.** Si l'on prévoyait d'implanter 100% des installations photovoltaïques au sol sur des surfaces aptes à l'agriculture (ce qui n'est pas programmé ni envisagé) pour atteindre l'objectif de 2028 cela nécessiterait 45.000 ha soit 0,17% de la Superficie Agricole Utile (SAU) à mettre en perspective avec le million d'hectares consacrés aujourd'hui à la production d'agrocarburants. L'accroissement des installations de plus de 250KW (dont celui de Guéméné-Penfao) est donc incontournable pour se rapprocher des objectifs définis d'autant que l'artificialisation des terres et le monde agricole ne sont pas menacés par ces projets bien canalisés et encadrés par le législateur (loi du 10 mars 2023).

Durant la période de production d'électricité verte le projet agricole cohérent élaboré avec le GAEC local contribuera

Sur l'installation privilégiée des panneaux sur des superficies déjà artificialisées

Sur l'aspect irréversible d'un type de production agricole compatible avec une activité sous panneaux.

<p>durablement au maintien de la production ovine significative de l'entreprise et maintiendra donc la vocation agricole des terrains (la hauteur de l'installation agrivoltaïque et l'espacement inter rangées assurent la circulation fluide et sécurisée ainsi que l'abri des animaux et permettent la mécanisation nécessaire à l'entretien prairial).</p> <p>Quand l'exploitation du parc photovoltaïque cesse, la réversibilité des installations est à la fois obligatoire et complète au vu de la législation en vigueur (directive 2012/19/UE, arrêté du 24 décembre 2014 et enfin la loi du 10 mars 2023).</p> <p>Les terres porteuses du projet de parc agrivoltaïque sont actuellement dédiées à l'élevage bovin. Un pâturage ovin va se substituer à l'activité précédente sur l'intégralité de l'emprise du parc y compris sous les tables car les moutons pourront circuler librement du fait de la hauteur minimale au-dessus du sol des panneaux à 1m. Le projet ne s'opère donc pas au détriment de l'activité agricole. Il va, au contraire, participer à la protection contre les aléas en permettant une meilleure pousse de l'herbe en été ainsi qu'au bien-être animal durant toute l'année.</p> <p>Les objectifs de la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) à l'horizon 2028 sont d'atteindre entre 35.100 et 44.000 MW d'installations raccordées. Un développement croissant de l'énergie solaire est ainsi indispensable pour répondre aux objectifs fixés par le gouvernement. Dans cette optique, les installations « grandes puissances » supérieures à 250KW (comme celle de Guéméné-Penfao) doivent être développées. A ce jour elles représentent moins de 0,4% du nombre des installations mais procurent 55% de la puissance totale raccordée.</p> <p>La vraie synergie du projet est concrétisée par la présence réelle de 2 activités pérennes, complémentaires, ne se nuisant pas l'une à l'autre et en harmonie sur une même parcelle.</p> <p>La nouvelle définition issue de la loi 2023-175 du 10 mars 2023 précise : « <i>une installation agrivoltaïque est une installation de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et dont les modules sont situés sur une parcelle agricole où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole</i> ».</p> <p>Le projet de parc photovoltaïque de Guéméné-Penfao répond à la nouvelle définition légale : les modules de production d'électricité sont bien situés sur une parcelle agricole et vont bien contribuer durablement à l'installation et au maintien (voire au développement) d'une véritable activité agricole (ovine, bouchère et bio) portée par le « GAEC du Verger » et protégée par un contrat de prêt à usage de 20 ans renouvelable une fois pour la même période.</p> <p>Les termes du nouvel article L314-36 II du Code de l'énergie précisent au surplus : « <i>est considéré comme agrivoltaïque une installation qui apporte directement à la parcelle agricole l'un des services suivants, en garantissant à un agriculteur actif une production agricole significative et un revenu durable en étant issu :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>L'amélioration du potentiel et de l'impact agronomiques ;</i> - <i>L'adaptation au changement climatique ;</i> 	<p>Avis défavorable de la commune de Guéméné-Penfao par le biais de deux vecteurs :</p> <p>Un avis du maire du 9 avril 2022 qui stipule : « <i>le projet de centrale photovoltaïque impacte 8,8 hectares de surface agricole et restreint ces terres à la seule activité d'élevage ovin. Ces terres sont reconnues à haut potentiel agronomique. La préservation du foncier agricole est une forte préoccupation de la municipalité et souhaite pas de surenchère artificielle provoquée par ce genre de projet très rentable pour le propriétaire des terres</i> » ;</p> <p>Une décision défavorable du conseil municipal du 9 juin 2023 (16 avis défavorables contre 13 avis favorables) qui s'appuie sur le souhait de « <i>privilégier l'installation de panneaux photovoltaïques sur les toitures ou les terres artificialisées ou dégradées présentant peu d'intérêt paysager ou agricole</i> » et invoque le fait que le projet « <i>impacte la préservation des surfaces agricoles, que le rapport entre les revenus liés à la production d'énergie et ceux liés à l'élevage ovin est déséquilibré avec, de plus, aucune certitude sur la pérennité de cet élevage</i> ».</p> <p>Avis défavorable de la Chambre d'Agriculture aux motifs que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La circulaire de février 2017 des services de l'Etat a réaffirmé de privilégier en priorité les surfaces déjà artificialisées pour installer du photovoltaïque. • Surfaces attribuées à un GAEC sans se soumettre aux règles du Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles • Surfaces d'implantation des panneaux non éligibles aux aides PAC • L'agrivoltaïsme doit permettre de coupler une production photovoltaïque secondaire à une production agricole principale sur un même espace • Le projet se traduirait par une consommation d'espace de 25ha ayant un usage agricole avéré • Ce parc ne présente pas les caractéristiques d'un projet agrivoltaïque
---	--

<p>- <i>La protection contre les aléas ;</i> - <i>L'amélioration du bien-être animal. »</i></p> <p>Avec certitude les trois derniers services sont assurés en l'espèce et les associés du GAEC preneur ont pu le vérifier dans les retours d'expérience d'élevages qui sont dans les mêmes conditions. Quant au premier point, il ressort de la presse spécialisée et scientifique que le développement et la qualité des cultures pratiques (herbes) ne seraient que meilleurs.</p> <p>Dès lors, il est certain qu'au moins un des services est apporté à la production agricole projetée répondant ainsi précisément au texte de loi.</p> <p>Il faut ajouter également que la réversibilité des terres est garantie par le mode de fixations des structures du parc (pieux vissés ou battus).</p> <p>Enfin, le texte de loi rétablit l'éligibilité des terres porteuses de structures agrivoitaines aux aides PAC.</p> <p><u>La prise en compte des données liées au chiffrage global et mesures</u> : afin de compléter l'approche méthodologique un complément a été apporté en séance le 22/11/2022 via la méthode DRAAF Pays de Loire. A partir de ce nouveau chiffrage, la société a présenté 5 mesures de compensation agricole collective chiffrées et susceptibles de faire l'objet d'un suivi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • MC1 : soutien des actions de TERRENA pour les filières grandes cultures et élevages à hauteur de 61.455€ • MC2 : soutien des actions du GAB44 pour la valorisation des filières AB à hauteur de 61.455€ • MC3 : soutien des actions du PAT de la CC Derval Châteaubriant à hauteur de 20.000€ • MC4 : soutien des mutualisations du matériel en CUMA • MC5 : soutien des adaptations des pratiques agricoles en zone de captage d'eau potable. <p><u>L'éligibilité des aides PAC</u> : la loi d'accélération des énergies renouvelables du 7 février 2023 rend éligibles aux aides PAC les surfaces agricoles incluses dans l'emprise du parc photovoltaïque.</p> <p><u>L'installation d'un jeune agriculteur</u> : l'exploitation concernée prévoit la transmission d'un des associés du GAEC à un jeune agriculteur (recherche active en cours) ; l'exploitation, en agriculture biologique depuis 1990 devrait être certifiée biologique ou label bas carbone ; les revenus de l'exploitation sont exclusivement agricoles et privilégient les circuits courts et la transformation à 100% et la commercialisation à 100% en filières de proximité.</p> <p>Les méthodes de définition des mesures ERC : des mesures Eviter, Réduire, Compenser et Accompagner ont été approfondies significativement entre les demandes de compléments de mars 2022 et la tenue de la CDPENAF en novembre 2022 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evitement : choix de l'emprise de la centrale PV facilitant la conception du projet agricole (pâturage ovin tournant avec prise en compte des aménagements agricoles nécessaires tels que les abreuvoirs, les clôtures mobiles, les accès aux paddocks) - Evitement : adaptation des caractéristiques techniques de la centrale PV à l'élevage ovin grâce aux retours d'expériences en élevage ovin 	<p>Avis défavorable de la CDPENAF qui s'appuie sur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet et les mesures de compensation agricole collective n'ont pas été menées selon des méthodes recevables par la commission • L'inéligibilité de l'exploitation aux aides de la PAC • Absences de mesures de compensation agricole concrètes et absence de ce fait de possibilités de suivi. • La commission s'étonne que l'exploitation ne fasse pas l'objet de l'installation d'un jeune agriculteur.
--	--

présentés, les recommandations de l'IDELE dans son guide, et en application au cas du projet, selon l'étude de partage lumineux et l'étude technico-économique réalisées par des experts agronomes indépendants.

- Réduction : valorisation d'une activité ovine bouchère biologique et transformée par le GAEC sur les parcelles du projet (notamment viabilité appréciée par l'étude technico-économique d'un conseiller ovin, accompagnement financier et technique à la mise en place de la prairie).
- Compensation : cf. Mesures de compensation déclinées supra.

Par ailleurs, une feuille de route a été présentée en séance au CDPENAF afin de suivre et d'évaluer les engagements proposés.

Le projet ne prévoit pas la destruction des haies et des arbres du site qui constituent l'habitat de reproduction de la plupart des espèces (Chardonneret et linotte mélodieuse notamment). De plus, les prairies seront conservées et la gestion par pâturage ne devrait pas impacter significativement l'avifaune nichant au sol. Le projet ne consommera donc aucun habitat de reproduction d'oiseaux des milieux bocagers que ce soit les habitats de reproduction ou d'alimentation. Aucune dérogation à l'atteinte aux espèces protégées est nécessaire.

Les moyens mis en œuvre pour assurer la pérennité de l'activité agricole résultent des engagements d'ABO WIND et sont de 3 types :

- Le suivi de l'activité agricole sur le LT par trois experts (agronome, botaniste et pédologue)
- Les retours d'expériences disponibles
- La convention de prêt d'usage de 20 ans renouvelable une fois pour la même durée.

Le GAEC, futur exploitant composé d'agriculteurs actifs, locaux et pérennes depuis 36 ans dans la production ovine extensive, a signé avec le maître d'ouvrage une convention de prêt à usage qui fixe dans son cahier des charges des conditions strictes pour une reprise éventuelle des terrains par le propriétaire du parc photovoltaïque. La durée du prêt (22 ans avec reconduction tacite possible jusqu'à 40 ans) assure une stabilité de la surface exploitée et sécurise la pérennité de l'activité agricole y compris en cas de transmission de l'exploitation ou de changement de statut.

Le maître d'ouvrage a souhaité, dès l'identification du site, **développer une véritable concertation en amont** avec l'ensemble des acteurs en rapport avec le projet

- Présentation générale du projet aux élus de Guémené-Penfao en octobre 2020 ;
- Elaboration de 2 documents d'information à destination de la population locale et insérés dans les bulletins municipaux de février et avril 2021 ;
- Concertation préalable volontaire en mai 2021 avec bilan de la concertation et réponses apportées aux contributions citoyennes (consultables sur le site de la commune ou en mairie pendant deux mois).
- Présentation du projet en juin 2021 aux autorités institutionnelles (Préfecture, DDTM, DREAL, Chambre d'Agriculture).

Avis défavorable de la Préfecture de Loire-Atlantique aux motifs que :

- La justification du choix du site est insuffisante
- La création de la centrale photovoltaïque va impacter la zone d'alimentation de 2 espèces protégées (Chardonneret élégant et Linotte mélodieuse) qui ont besoin d'un espace prairial pour chasser
- Le projet ne garantit pas la pérennité de l'exploitant agricole et ne peut donc être qualifié de projet agrivoltaïque

Réponses très précises et documentées apportées par le maître d'ouvrage sur tous les points soulevés.	
ENJEUX ECONOMIQUES	
<p>Le parc, d'une puissance de 19,4 MWc, produira annuellement 24.452 MWh soit la consommation électrique de 5.170 foyers.</p> <p>Le projet s'insère dans une démarche de développement durable et devrait avoir un impact positif sur l'économie locale : création d'emplois durant la phase de construction (utilisation privilégiée des compétences locales, restauration, logement) et au cours de la phase d'exploitation (maintenance, entretien et surveillance du site).</p> <p>Le projet est générateur de ressources pour les collectivités locales de l'ordre de 90.000€ (dont 20.000€ pour la commune de Guéméné-Penfao).</p> <p>La maîtrise foncière de l'ensemble des terrains d'assise du projet par l'exploitant actuel.</p> <p>Compatibilité du projet avec la charte du Projet Alimentaire de Territoire de Redon Agglomération.</p> <p>Pour le GAEC bénéficiaire d'un prêt à usage de 22 ans (renouvelable une fois dans la limite de 40 ans) : protection du troupeau contre les aléas, surveillance des bêtes par vidéo, sécurisation du site avec une clôture de 2m sur un linéaire de 4.416m, autonomie fourragère, optimisation de la fonctionnalité parcellaire.</p> <p>Mise en œuvre de 5 mesures de compensation agricole collective (cf. supra).</p>	<p>Disparition d'une production bovine et réduction temporaire de toutes activités agricoles pendant le semestre de travaux de création du site.</p> <p>L'examen des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire génère une perte de 1189€/an et la nécessité de mise en place de mesures de compensation agricole collective.</p>
ENJEUX JURIDIQUES	
<p>L'opération s'inscrit à bon droit dans le cadre de la législation des permis de construire soumis, en l'espèce, à la décision de l'autorité préfectorale (article L.422-2 du Code de l'Urbanisme).</p> <p>La composition du dossier de l'étude d'impact du projet est conforme aux dispositions de l'article R.122-5 II du Code de l'Environnement.</p> <p>L'étude préalable agricole est conforme aux prescriptions de l'art. L.112-1-3 du code rural et la pêche maritime.</p> <p>Conformité du projet avec les documents d'urbanisme de rang supérieur (DOO et PADD du SCoT du Pays de Redon Bretagne Sud, SDAGE Loire-Bretagne, SAGE, Schéma Routier Départemental) et de l'arrêté préfectoral du 10 février 2015 (Zone Agricole Protégée) dès lors qu'il ne compromet pas le caractère agricole de la zone.</p> <p>Le site du projet n'est pas compris dans le zonage du PPRI et de l'AZI du Don, du Chère et de l'Isac.</p> <p>Le projet est compatible avec le règlement de la zone A du PLU communal.</p> <p>Le projet de centrale photovoltaïque au sol de Guéméné-Penfao répond à la nouvelle définition de l'agrivoltaïsme visée à l'article 54 de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 (relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables) et dorénavant codifiée à l'article L314-36 du Code de l'Énergie. Dans ce nouveau contexte juridique nous voyons poindre une nouvelle phase de développement de l'énergie solaire mieux encadrée et mieux définie qui permet la « coactivité » (production agricole et production d'énergie dans l'intérêt de toutes les parties).</p>	

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le périmètre du projet est une zone bocagère composée de prairies pâturées par des bovins et fauchées, bordées de haies arborées et/ou arbustives propices au développement de la biodiversité. Le projet respecte intégralement le **caractère bocager du site** (maintien des haies arborées, arbustives et buissonnantes ainsi que des bosquets) voire l'améliore (création d'une haie de 200m). Il évite les zones humides, préserve les prairies humides et mésohygrophiles ainsi que les mares et plans d'eau. Il préserve ainsi l'ensemble des habitats des oiseaux nicheurs, des amphibiens, des chiroptères, des reptiles, ...

Mise en place d'un suivi environnemental pendant la phase chantier puis durant la phase d'exploitation du parc.

Pour favoriser la biodiversité et une fréquentation le plus large possible de la faune du secteur plusieurs préconisations sont énoncées :

Pression de pâturage : Afin de ne pas dégrader la végétation par surpâturage, limiter la modification du cortège végétal, limiter les risques de destruction de nids et le dérangement de l'avifaune nicheuse, le chargement sera contrôlé et limité en vue d'une exploitation extensive de la centrale. Un chargement instantané d'1 UGB/ha maximal sera recherché (soit environ 5 brebis/ha), soit l'équivalent d'un troupeau d'une centaine de brebis à l'échelle de la centrale. Le nombre de bêtes sera adapté afin de conserver cette gestion extensive en cas de mise en place de pâturage tournant en enclos mobile, ce qui pourra être le cas afin d'intervenir sur des secteurs pas ou peu pâturés.

Période de pâturage : Une pression de pâturage extensive sera compatible avec la mise en place d'un pâturage s'étalant du printemps à l'automne (avril-octobre). En cas d'itinéraire technique prévoyant une pression supérieure, la période de pâturage pourra être réduite afin d'éviter un trop grand impact sur la végétation en période printanière (pâturage à partir de juillet).

Phytosanitaires : Aucun usage de produits phytosanitaire ne sera réalisé pour l'entretien de la centrale.

Gestion des refus de pâturage : les refus de pâturage seront traités, au besoin, mécaniquement par une fauche ou un broyage de fin de saison (septembre/octobre). Cette gestion concernera les secteurs dont la végétation peut potentiellement perturber la production électrique de la centrale, certains secteurs plus excentrés pourront être laissés en évolution libre plus longtemps et entretenus que tous les 2 à 3 ans.

Le projet s'inscrit dans les enjeux thématiques du SRCAE et du SRADDET des PDL, participe à la réalisation de leurs objectifs chiffrés en **évitant l'émission de 4.382 tonnes de CO2 par an durant 30**

<p>ans et satisfait de ce fait aux objectifs nationaux et internationaux en matière de développement des énergies renouvelables et de réduction des gaz à effet de serre (GAS).</p> <p>Le projet est en phase avec les objectifs du PCAET de Redon Agglomération qui est en cours d'élaboration. L'ancrage des panneaux au moyen de pieux en acier battus ou vissés limite l'imperméabilisation des sols (150m² environ), facilite le démantèlement du site le moment venu et favorise le caractère réversible du projet.</p> <p>L'étude d'impact mesure les conséquences du projet sur l'environnement :</p> <p>Les enjeux paysagers et patrimoniaux sont faibles du fait de l'éloignement du site d'étude des grandes zones d'habitation et de l'omniprésence de la strate arborée sous forme de boisements et de haies. Les enjeux de biodiversité sont globalement faibles (aucun impact résiduel significatif sur les espèces protégées).</p> <p>Le périmètre du projet ne se localise dans aucuns des zonages de protection environnementale (Natura 2000, ZNIEFF, ...). Il est situé en dehors des zones inondables et sur une zone de sismicité faible.</p> <p>Aucune observation et/ou critiques n'ont été formulées par les associations de protection de l'environnement.</p> <p>Un protocole de suivi voulu par ABO-WIND permettra la remontée d'informations (fournies par un expert agronome et un géobiologue) à destination des services instructeurs et un retour d'expérience territorial sur la valorisation des prairies dans l'emprise des parcs photovoltaïques par des élevages ovins professionnels.</p>	<p>Seul le syndicat « Chère Don Isac » a formulé trois réserves qui visent au maintien sur les parcelles d'une activité agricole transmissible, à l'impact de l'ombrage des panneaux sur le cycle de l'herbe et à la réorientation des panneaux vers bâti ou les terrains déjà artificialisés sans évoquer des sujets relatifs à l'environnement et au respect de la biodiversité.</p>
ACCESSIBILITE – PROTECTION - SECURITE	
<p>Sécurisation du site</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clôture de 2m de haut sur un linéaire de 4.416m (surface clôturée de 253.722m²), 3 portails d'accès verrouillés de 5m de large et 4 portails pour les déplacements des ovins ; • Une piste d'exploitation autour de la centrale et des pistes aménagées pour accéder aux postes de transformations seront conçues et représenteront un linéaire de 4071 mètres. • Système de télésurveillance (caméras infra rouge, verrouillage des portails d'accès, ...) ; • Protection foudre (parafoudres et paratonnerre), cellules photovoltaïques, postes de transformation et de livraison ; • Défense incendie : pistes coupe-feu, citerne et extincteurs adaptés. 	<p>Le SDIS 44 a formulé un avis prescriptif de mesures :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le site doit être clôturé • Les parois des locaux techniques doivent assurer une résistance au feu • Chaque local technique doit être équipé d'un extincteur approprié aux risques • Le site doit être accessible aux engins incendie par une desserte de 3m de largeur avec un portail d'accès d'au moins 4 mètres • L'exploitant doit assurer aux services de secours un accès permanent au moyen de portail munis d'un dispositif d'ouverture validé par le SDIS44 • Préconisation des moyens nécessaires pour la DECI (défense extérieure contre l'incendie) : poteau d'incendie et citerne.

<ul style="list-style-type: none"> • Tous les câblages qui doivent relier les différentes rangées de modules au poste de transformation seront placés dans des fourreaux enterrés dans des tranchées de 80cm de profondeur. • Les onduleurs seront reliés au poste de livraison par des câbles enterrés et disposés sur une couche de sable au fond de tranchées de 80 cm de profondeur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition à l'entrée du site d'un plan des installations à l'usage des services de secours.
--	--

Conclusion sur le bilan avantages-inconvénients

Sans mésestimer les critiques notamment sur le risque de spéculation foncière, la nécessité de privilégier l'installation de panneaux photovoltaïques sur des surfaces déjà artificialisées et la mise en place irréversible d'un type de production compatible avec une activité sous panneaux, **Le bilan m'apparaît globalement favorable** tant au niveau de la mise en œuvre immédiate du projet que des perspectives d'avenir économiques et environnementales qu'il porte.

CHAPITRE 4 – AVIS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR SUR LE PROJET

Après avoir,

1. Étudié le dossier constitué par la société CPENR Guémené-Penfao et mis à l'enquête publique en application de l'arrêté préfectoral 2023/ICPE/171 du 27 avril 2023,
2. Regretté qu'à défaut de réponse dans le délai imparti, l'avis de la MRAe a été réputé tacite sans observation,
3. Vérifié l'avis au public diffusé par voie de presse à 2 reprises et dans 2 journaux (avant le début de l'enquête et après le début de l'enquête),
4. Préparé et assuré le bon déroulement de l'enquête, en liaison avec M. Gaston BILEITCZUK, responsable projets voltaïques ABO WIND,
5. Vérifié les conditions dans lesquelles a été réalisé l'affichage et fait certifier par la mairie et par le maître d'ouvrage le maintien en place des affiches durant l'enquête,
6. Enregistré les commentaires oraux du public reçu durant les permanences et pris note des observations, remarques et critiques formulées par écrit (registres papier et dématérialisé, courriers et courriels),
7. Remis à M. Gaston BILEITCZUK, le 11 juillet 2023 le procès-verbal de synthèse des observations et étudié le mémoire en réponse du 24 juillet 2023,

Et considérant, à travers le bilan globalement favorable de l'analyse des avantages et des inconvénients du projet, que :

- Sa réalisation s'inscrit pleinement dans les orientations définies par l'Europe et l'Etat français pour la production d'énergie renouvelable décarbonée et l'indépendance énergétique de l'union européenne et de la France en particulier.
- Il correspond à la nouvelle définition de « *l'agrivoltaïsme* » portée par la loi 2023-175 du 23 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

- Il apparaît d'intérêt général dès lors qu'il permettra l'alimentation en électricité d'un grand nombre de foyers et qu'il participera dès lors à la satisfaction des besoins en la matière.
- Le projet participe à la lutte contre le changement climatique (pas de pollution, pas de gaz à effet de serre, pas de dioxyde de carbone, panneaux photovoltaïques très majoritairement recyclables...). De par sa mise en œuvre, il diminuera également la production d'énergie carbonée.
- Il est un projet innovant qui permet un équilibre entre un véritable projet agricole et une production d'électricité « verte ».
- Il participe au bien-être animal.
- Il n'entraîne pas de pollution visuelle ou sonore.
- Sa conception n'obère pas un usage agricole différent et donc une réversibilité au terme de l'exploitation du parc.
- La procédure découlant du cadre réglementaire a bien été respectée.
- Le public a été, en amont et durant l'enquête, bien informé.
- Le dossier d'enquête et l'ensemble de ses annexes est très complet et malgré une certaine complexité inhérente au sujet, répond aux exigences des textes en vigueur pour une telle procédure.
- La compatibilité avec l'ensemble des lois, arrêtés et préconisations a été bien examinée.
- L'évaluation environnementale a bien cerné tous les aspects : milieux humains et socio-économiques, incidence sur les occupations ou utilisations de l'espace environnant, environnement culturel et historique, conséquences sur les voies de communications et le trafic, intégration du projet dans le paysage, portée sur les milieux remarquables et/ou protégés, impact possible sur les sols et sous-sols, sur les milieux aquatiques, les risques naturels et technologiques potentiels que pourrait engendrer le projet.
- L'étude d'impact a considéré de façon sérieuse (selon moi) l'ensemble de la problématique environnementale dans son état des lieux initial, dans l'analyse des effets et dans la phase ERCA.
- La problématique des zones humides a bien été prise en compte dans la réflexion d'aménagement du site afin de limiter les impacts sur ces milieux sensibles.
- Le maître d'ouvrage a prévu des compensations paysagères pour diminuer les effets d'impact visuel au niveau du hameau au lieu-dit la Rose.

Je note par ailleurs que :

- Les aides PAC sont maintenues en totalité dans le cadre de la mise en place du projet de parc photovoltaïque de Guémené-Penfao.
- Dans le cadre d'un suivi destiné à garantir l'utilisation agricole sur la durée, la société ABO WIND s'engage à faire réaliser annuellement des bilans par un expert agronome qualifié et un géobiologue mandaté par l'exploitant pour estimer les effets éventuels des installations électriques sur le bien-être animal (cf. Etude préalable agricole page44).
- Des mesures de compensation agricoles collectives significatives sont proposées par ABO WIND pour soutenir des actions de TERRENA pour les filières grandes cultures et élevages (61455€), des actions du GAB44 pour la valorisation des filières AB (61.455€), des actions du PAT de la CC Derval-Châteaubriant (20.000€), pour la mutualisation du matériel agricole (CUMA) et pour des adaptations des pratiques agricoles en zone de captage d'eau potable.

- Des retours d'expériences réalisés par l'INRAE sur deux sites dans l'Allier et le Cantal sont positifs au niveau de la pousse de l'herbe sous panneaux : « A l'été 2020, en moyenne sous les panneaux, nous avons observé que la pousse de l'herbe est de 125% à 200% supérieure à celle en pleine lumière. L'indice de végétation est aussi plus élevé, c'est-à-dire que l'herbe reste plus verte plus longtemps »¹. Cela est lié au fait que sous les panneaux, l'humidité est de 28% supérieure à celle entre les panneaux et la température de 4 à 6°C inférieure.

J'observe enfin que le projet de centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao :

- Fait majoritairement l'objet d'une acceptation sociale par la population au travers de l'expression citoyenne au cours de l'enquête publique
- Suscite des critiques de la part des Personnes Publiques Associées qui ont reçu des réponses documentées et précises de la part du maître d'ouvrage ;
- Est juridiquement conforme à la nouvelle définition légale de l'agrivoltaïsme issue de la loi du 7 mars 2023 ;
- D'un point de vue écologique, le projet préserve intégralement une zone bocagère composée de prairies pâturées bordées de haies arborées et/ou arbustives, évite les zones humides et par conséquent respecte la biodiversité du site
- Au plan de l'environnement, le projet s'inscrit dans la transition énergétique souhaitée par le Président de la République avec une production annuelle de 24.452 MWh d'énergies renouvelables et décarbonées et permet d'éviter l'émission de 4382 tonnes de Co2 par an
- D'un point de vue économique, il pérennise une activité agricole biologique d'élevage local, procure des loyers au propriétaire foncier et des ressources aux collectivités et développe une activité pendant la phase d'installation puis à l'occasion de la maintenance du site.

Dans ces conditions, je formule **UN AVIS FAVORABLE** à la demande de permis de construire de la société CPENR pour l'implantation d'une centrale photovoltaïque au sol sur le territoire de la commune de Guémené-Penfao.

Fait à Nantes le 5 août 2023



Jean-Paul NORIE
Commissaire Enquêteur

¹ Article de Gwénaëlle DEBOUTTE paru dans la revue « PV Magazine » le 21 décembre 2021 et intitulé « Premiers résultats de l'étude menée par l'INRAE, JPee et Photosol sur l'impact de l'agrivoltaïsme sur l'herbe » qui reprend les propos de Catherine PICON-COCHARD, directrice de l'unité de recherche sur l'écosystème prairial de l'INRAE.