Demande de permis de construire pour l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol sur la commune de Plancy-L'Abbaye (10)

FRANSOL 21 SAS – 29 rue Vauthier – 92100 BOULOGNE-BILLANCOURT

B - CONCLUSIONS MOTIVÉES DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

1. Rappel de l'objet de l'enquête :

La société *FRANSOL 21 SAS* a déposé une demande de permis de construire une centrale photovoltaïque d'une puissance totale de 7,2 MWc sur la commune de Plancy-L'Abbaye

Elle permettrait une production électrique annuelle de 8,17 GWh/an soit la consommation annuelle d'environ 1 749 ménages selon le maître d'ouvrage.

La réglementation a rendu nécessaire une enquête publique compte-tenu de l'importance et de la destination de la production électrique de l'installation envisagée .

2. Déroulement de l'enquête :

Par décision du 22 juillet 2022 , M le Vice-Président du Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne a désigné M Guy-André MOTUS comme commissaire-enquêteur .

L'organisation de l'enquête publique étant de la compétence de Mme la Préfète de l'Aube, son arrêté du 22 août 2022 l'a fixée du 5 septembre 2022 à 15h00 au 6 octobre 2022 à 17h00 avec son siège en mairie de Plancy-L'Abbaye.

Les publicités légales concernant l'enquête ont été effectuées quinze jours au moins avant le début de l'enquête[1]:

- dans les annonces légales de deux journaux paraissant dans le département de l'Aube (Est-Éclair et Libération-Champagne). Elles ont été rappelées dans les huit premiers jours de l'enquête;
- sur le site internet des services de l'État dans le département de l'Aube ;
- par affichage de l'avis d'enquête en mairie de Plancy-L'Abbaye et sur le site concerné.

1 Il n'entre pas dans la mission du commissaire-enquêteur de vérifier que la réglementation a bien été respectée.

Le dossier d'enquête a été mis à la disposition du public :

- dossier complet mis en ligne sur le site internet des services de l'État dans le département de l'Aube ;
- dossier sous sa version papier consultable au secrétariat de la mairie de Plancy-L'Abbaye durant ses heures d'ouverture et durant les permanences du commissaire-enquêteur ;
- dossier sous une version dématérialisée sur un poste informatique de la préfecture de l'Aube durant ses heures d'ouverture .

Dès le début de l'enquête, ont été mis à la disposition du public :

- un registre papier pour recevoir les observations du public au secrétariat de la mairie de Plancy-L'Abbaye ;
- une adresse internet dédiée pour recevoir les observations durant l'enquête .

Le commissaire-enquêteur a tenu quatre permanences en mairie de Plancy-L'Abbaye :

- lundi 5 septembre 2022 de 15h00 à 18h00 ;
- samedi 17 septembre 2022 de 9h00 à 12h00 ;
- mercredi 28 septembre 2022 de 17h00 à 19h00 ;
- jeudi 6 octobre 2022 de 15h00 à 17h00.

À noter qu'à l'initiative de la commune de Plancy-L'Abbaye, les informations concernant les permanences du commissaire-enquêteur sont parues sur l'outil en ligne « panneaupocket ».

3. **Analyse du commissaire-enquêteur** :

Le projet de centrale photovoltaïque porté par la société FRANSOL est concerné par deux problématiques sociétales cruciales et très actuelles :

- la réduction de l'utilisation des énergies fossiles avec le développement des énergies renouvelables afin d'améliorer l'indépendance énergétique de la France et lutter contre le réchauffement climatique ;
- la préservation des terres agricoles pour garantir l'autosuffisance alimentaire de la France et la nourriture de la population de la planète qui ne fait qu'augmenter.

Réduire l'utilisation des énergies fossiles en développant les énergies renouvelables	**Préservation du foncier agricole pour le maintien d'une agriculture durable**
Contribuer à atteindre les objectifs de l'accord de Paris sur le climat[2] visant à maintenir le réchauffement climatique de la planète en dessous de 2°C d'ici 2100 en limitant les émissions de gaz à effet de serre .	Fixation par la loi Climat et Résilience[3] d'un objectif à d'atteindre en 2050 d'absence de toute artificialisation nette des sols, avec un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021 – 2031) .
Fixation par la France, dans le cadre de sa programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028, d'un objectif de 40% d'énergies renouvelables dans la production nationale en 2030, en développant les filières hydroélectriques, photovoltaïques et éoliens, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Une de ses mesures est de favoriser les installations photovoltaïques au sol vers des terrains dégradés ne pouvant accueillir d'autres développements, ou les parkings, afin de permettre l'émergence des projets en maintenant des exigences élevées sur les sols agricoles .	Quelques déclarations concernant spécifiquement les terres agricoles : *« La préservation du foncier agricole est une urgence et un enjeu fort pour le maintien d'une agriculture durable. ... la fonction première des terres agricoles, à savoir la production agricole prioritairement à des fins alimentaires, d'autres fonctions économiques, sociales et environnementales peuvent être remplies par ces espaces. »*[4] *« Depuis 30 ans, la France artificialise chaque année entre 50 000 et 60 000 hectares. Chaque année, c'est la capacité à nourrir une ville moyenne comme Le Havre qui est perdue . »*[5] *« L'artificialisation des sols concerne l'ensemble du territoire... Parmi de multiples conséquences, ce phénomène conduit à l'érosion du potentiel de production agricole et, à terme, pourrait avoir pour effet d'affaiblir l'autonomie alimentaire de la France, dans un contexte ou, plus que jamais, il est nécessaire de renforcer l'indépendance agricole. »*[6]

2 L'accord de Paris sur le climat, adopté le 12 décembre 2015 à l'issue des négociations de la COP21, est entré en vigueur le 4 novembre 2016

3 La loi Climat et Résilience a été votée en 2019 et est parue au Journal officiel le 24 août 2021

4 https://agriculture.gouv.fr/paysage-la-preservation-du-foncier-agricole

5 Rapport sur l'état des terres agricoles en France publié par « Terres de lien » en février 2022

6 Réponse du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation – JO Sénat du 05/05/2022 p 2519

Les objectifs nationaux ont été déclinés dans les documents stratégiques locaux :

Documents	Développer les énergies renouvelables	Préservation du foncier
SRADDET du Grand-Est	Règle n° 5 : développer les énergies renouvelables et de récupération Solaire photovoltaïque : mobiliser toutes les surfaces potentiellement favorables … pour les centrales au sol, les parkings et les sites dits « dégradés », ... Considérant l'importance du potentiel d'installation des panneaux photovoltaïques sur les espaces artificialisés ou sites dits dégradés, l'implantation … sur des espaces agricoles, naturels ou forestiers doit être exceptionnel ou ne devra pas concurrencer ou se faire au détriment des usages agricoles et des fonctions écosystémiques ...	Règle n° 16 : sobriété foncière réduire la consommation foncière au moins de 50% à l'horizon 2030 et tendre vers 75% en 2050. *Annexe 1 - Évaluation environnementale :* *§ 5.6 : enrayement de l'artificialition des sols* *« depuis 2006, l'Aube, la Marne, le Bas-Rhin et la Moselle connaissent une artificialisation supérieure à la moyenne (régionale).* *Depuis 1990, 1 150 ha/an dont 86% de terres agricoles ont été artificialisées »*
PLU de Plancy-L'Abbaye	Le règlement classe les terrains concernés en zone UY : zone urbaine destinée aux activités *précisions du règlement :* *« Zones urbaines : tous les terrains convenablement équipés ne peuvent pour autant être classés en zone urbaine. La délimitation du zonage doit tenir compte des paramètres suivants : … la qualité des terres agricoles … »* **Ce document a été approuvé en 2009, donc antérieurement à la formalisation des objectifs nationaux et régionaux qu'il n'a pas pu reprendre.**	

Qualités des terres agricoles concernés par le projet[7] :
« La parcelle agricole objet du projet présente un potentiel agronomique de bon niveau, favorable à la production de grandes cultures.
Ces sols autrefois réputés pauvres en matières organiques et minéraux faisaient qualifier la région de Champagne pouilleuse. Depuis les années 1960, les progrès de la mécanisation et de la chimie ont permis de les enrichir et en ont fait d'excellents sols à fort potentiel . »

Le projet sur cette parcelle ne peut donc pas satisfaire ces deux objectifs antagonistes :

- **développer les énergies renouvelables d'origine photovoltaïque ;**
- **préserver le foncier agricole dont la vocation première est la production de biens alimentaires.**

7 Étude de la Chambre d'agriculture de l'Aube mai 2022

Le commissaire-enquêteur s'est interrogé sur une utilisation agricole dégradée des terres couvertes par des panneaux photovoltaïques .
C'est l'objet des questions figurant à son procès-verbal de fin d'enquête[8] concernant :

1. l'installation de « trackers photovoltaïques[9] » dégageant une hauteur suffisante pour le passage des matériels agricoles ;
2. l'utilisation des surfaces occupées par le projet par des élevages ou des cultures adaptées.

Les réponses du pétitionnaire[10] écartent quasiment ces hypothèses pour des raisons principalement économiques :

1. *« les structures nécessaires à l' « agrivoltaïsme[11] » sont plus coûteuses et nécessitent plus d'espace qu'il n'est disponible sur le site de Plancy-L'Abbaye afin de faire des économies d'échelles. Ce site n'est pas approprié à un tel aménagement »* ;
2. *« La mise en place d'un pâturage ovin sous les panneaux est à l'étude. Une étude de faisabilité a été confiée à la Chambre d'Agriculture de l'Aube »*.
   A la date de la réponse du pétitionnaire, cette étude lui est déjà connue. Elle conclue que l'usage des surfaces couvertes en panneaux photovoltaïques par un élevage ovin n'est pas rentable par la seule production d'herbe et doit être compensé financièrement à l'éleveur .

Biodiversité :
Les préoccupations des personnes publiques consultées concernent notamment la sécurité écologique et la protection de la biodiversité.
La parcelle en question se situe en dehors de toute zone de protection, une zone d'intérêt écologique étant toutefois quasiment limitrophe.
La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) du Grand-Est s'en inquiète et souhaiterait un complément à l'étude d'impact sur l'aire de chasse d'oiseaux et de chauves-souris d'intérêt communautaire fréquentant la zone du projet.

Cependant, le fait que les terrains concernés sont voués aux grandes cultures depuis de longues années les rendent peu aptes à abriter une faune et une flore nombreuses et d'exception.
Il est même probable que si le projet de centrale photovoltaïque se concrétisait, ces terrains devenant une sorte de « friche contrôlée », se verraient recolonisés par une biodiversité locale que des installations inertes ne perturberaient pas.

Pollution :
Les personnes publiques consultées s'inquiètent aussi d'une pollution accidentelle de la ressource en eau, notamment durant le chantier, et demandent que des précautions soient prises pour l'éviter et qu'une procédure d'urgence soit prévue si, malgré tout, elle se produisait.

Le risque est peu important mais effectivement le pétitionnaire devrait envisager, si le projet de centrale photovoltaïque se concrétisait, de mettre en œuvre une organisation drastique durant le chantier et une surveillance constante durant l'exploitation des équipements afin de prévenir et de réagir à une pollution accidentelle. L'alerte rapide des autorités compétentes serait primordiale.

---

8 Pièce C2 en annexe du rapport du commissaire-enquêteur
9 Il s'agit de plusieurs panneaux solaires accrochés à un mât pouvant ou non pivoter pour suivre le soleil
10 Pièce C3 en annexe du rapport du commissaire-enquêteur
11 L'agrivoltaïsme est une culture étagée qui associe une production d'électricité photovoltaïque et une production agricole sur une même surface

4. **Conclusions du commissaire-enquêteur** :

- après avoir rencontré les services préfectoraux ;
- après avoir rencontré le Maire de Plancy-L'Abbaye ;
- après avoir étudié le dossier ;
- après avoir visité les lieux et constaté que les terrains envisagés pour le projet étaient emblavés en tournesols ;
- après avoir appris que ces terrains étaient propriété du Centre Communal d'Action Social (CCAS) de Plancy-L'Abbaye qui les louaient en bail précaire à un exploitant agricole ;
- après avoir échangé par courriel et téléphone avec la société FRANSOL 21 SAS ;
- après avoir constaté qu'il n'avait reçu qu'une observation durant l'enquête ;
- après avoir établi et signé le procès-verbal de synthèse d'après enquête avec le représentant de la société FRANSOL 21 SAS ;
- après avoir pris connaissance du mémoire en réponse de la société FRANSOL 21 SAS à ce procès-verbal ;
- après avoir pris en considération la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie 2019-2028 ;
- après avoir pris en considération la loi Climat et Résilience ;
- après avoir reçu à sa demande de la société FRANSOL 21 SAS et analysé l'étude de compensation agricole[12] élaborée par la chambre d'agriculture de l'Aube à la demande du pétitionnaire ;
- après avoir rédigé le rapport d'enquête ;
- après avoir construit sa propre analyse sur le projet ;
- en regrettant que la commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) de l'Aube n'a pas eu à prendre connaissance du projet et à émettre un avis puisque les terres en question sont classées en zone urbaine par le PLU en vigueur, malgré leur manque d'équipements et leur bonne qualité agronomique ;

le commissaire-enquêteur estime que ce projet :

- ne respecte pas les objectifs nationaux tels que :
    - la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) 2019-2028 issue de la loi relative à l'énergie et au climat adoptée en novembre 2019, qui demande par ses mesures spécifiques à la promotion du photovoltaïque au sol, de privilégier ces installations de préférence sur les terrains urbanisés ou dégradés et les parkings, **en veillant à ce que les projets respectent** la biodiversité, **les terres agricoles** et l'absence de déforestation ;
    - la préservation du foncier agricole prônée par la loi Climat et Résilience qui vise à atteindre l'**absence de toute artificialisation nette des sols**.
- ne promeut pas le développement du photovoltaïque en veillant à respecter les terres agricoles .

12 L'étude de compensation agricole n'était pas obligatoire et ne fait pas partie du dossier de demande du pétitionnaire car les terrains concernés se situent en zone urbaine du PLU. Le commissaire-enquêteur n'a appris son existence qu'après l'enquête. Compte-tenu de son importance, il l'a annexée à son rapport.

Le commissaire-enquêteur constate que le positionnement du projet sur des terres agricoles de grande valeur agronomique répond à une opportunité foncière, les terres appartenant au Centre Communal d'Action Social (CCAS) de Plancy-L'Abbaye qui souhaite se créer une rente financière pour ses actions sociales bien supérieure au rendement du bail agricole actuel, ce qui est tout à fait compréhensible.

Le commissaire-enquêteur, en reprenant les observations de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) du Grand-Est, constate que le pétitionnaire ne présente pas d'autres solutions alternatives et comparatives d'implantation du projet. Sa réponse aux observations de la MRAe : *« cette démarche itérative est le fruit d'une méthodologie interne qui ne peut être dévoilée en détail pour des raisons commerciales et de confidentialité[13] »* n'est pas satisfaisante.

Le commissaire-enquêteur est convaincu que des terres dégradées (anciennes carrières, friches commerciales, friches industrielles, friches militaires, …), ou des terres sans valeur agronomique et sans enjeux majeurs environnementaux et patrimoniaux, ou des parkings pouvant accueillir des ombrières[14], existent dans le département de l'Aube ou dans d'autres territoires régionaux ou nationaux, et pourraient recevoir des installations qui contribueraient heureusement à développer la production d'énergie photovoltaïque sans détruire des terres de grande valeur agronomique .

En conclusion, le commissaire-enquêteur émet un <u>avis défavorable</u> sur la demande de permis de construire déposé par la société FRANSOL 21 SAS.

Fait à Sainte-Savine, le 24 octobre 2022
le commissaire-enquêteur

SIGNÉ

Guy-André MOTUS

Les conclusions motivées sont adressées :

- à Mme la Préfète de l'Aube ;
- en copie dématérialisée, à M le Vice-Président du Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne

13 Mémoire en réponse – §7 – page 5/13

14 Les ombrières photovoltaïques, aussi appelées ombrières de parking, sont des structures équipées de panneaux solaires fournissant de l'ombre tout en produisant de l'électricité