

PROCÈS-VERBAL DE LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE PRÉSERVATION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

du jeudi 25 novembre 2021

La Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) s'est réunie le 25 novembre 2021, en salle Cloutier dans les locaux de la direction départementale des territoires (DDT), sous la présidence de M. Bruno BOUCHARD, chef du service aménagement et appui aux territoires, en représentation de Monsieur le Préfet de l'Yonne, empêché.

Étaient présents

Membres à voix délibérative :

- M. Bruno BOUCHARD, représentant M. le préfet de l'Yonne (+ pouvoir de la Confédération Paysanne) ;
- Mme Manon ETHUIN, représentant le directeur départemental des territoires (+ pouvoir de l'INAO) ;
- Me Lucie BOURSIER, représentant le président de la chambre départementale des notaires ;
- M. Guillaume GOUX, représentant le président de la Chambre d'Agriculture (+ pouvoir de la Coordination rurale) ;
- M. Gilles ABRY, représentant des maires de l'Yonne ;
- M. Jean-Pierre BAUSSART, représentant d'un président de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural de l'Yonne ;
- M. Franck MANSANTI, président de l'association des communes forestières de l'Yonne ;
- M. Hubert LEPRETRE, représentant des propriétaires agricoles de l'Yonne ;
- M. Guy PERDRIAT, co-président de l'Association de Défense de l'Environnement et de la Nature de l'Yonne (+ pouvoir de l'association Yonne Nature Environnement) ;
- M. Guy BERTHEAU, représentant le président de la fédération départementale des chasseurs de l'Yonne ;

Membres à voix non délibérative :

- M. Joël SABATIER, représentant le président de la SAFER de Bourgogne – comité technique de l'Yonne ;
- M. Antoine DELBERGUE, représentant le directeur du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF) Antenne Yonne ;

Observateur qualifié :

- M. Yann LANCIEN, chef de l'unité Énergie, Climat et Aménagement Durable à la DDT ;

Secrétaire de la commission

- M. Émilien LAGALIS – DDT – chargé d'études et d'appui aux territoires

Étaient excusés

- M. le porte-parole de la Confédération paysanne (pouvoir donné au président de la CDPENAF) ;
- Mme la présidente de l'association Yonne Nature Environnement (pouvoir donné à l'ADENY) ;
- M. le président de la Coordination rurale (pouvoir donné à la Chambre d'Agriculture) ;
- Mme la directrice de l'Institut National de l'Origine et de la qualité (pouvoir donné à la DDT) ;
- M. le directeur de l'agence interdépartementale Bourgogne Ouest de l'ONF ;
- M. Jean-François BOISARD, représentant des maires de l'Yonne ;
- M. le directeur du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) ;

Étaient absents

- M. le président de l'antenne Yonne de la Fédération régionale des Coopératives d'Utilisation et de Matériel Agricole de Bourgogne ;
- M. le président du syndicat des forestiers privés de l'Yonne ;
- M. le président de la FDSEA de l'Yonne ;
- M. le président des Jeunes Agriculteurs de l'Yonne ;
- M. le président du Conseil Départemental de l'Yonne ;

Quorum : membres votants 10 présents (+4 pouvoirs, soit 14 voix délibératives), le quorum (à 10) est atteint.

I – Approbation du compte-rendu de la CDPENAF d'octobre 2021

Une erreur sur le nom d'un participant a été signalée dans le compte-rendu. La correction est effectuée. Le compte-rendu est donc approuvé définitivement et sera publié sur le site Internet des services de l'État dans le département.

II – Inventaire des friches agricoles – Résultats de la méthode retenue

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 introduisait l'article L112-1-1 du code rural et de la pêche maritime qui rendait obligatoire, tous les 5 ans, la réalisation par la CDPENAF d'un « *inventaire des terres considérées comme des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole* ». L'objectif est donc que le travail aboutisse à une base de données exploitable par les élus, les collectivités territoriales et surtout le monde agricole pour identifier les friches agricoles et anticiper leur usage futur.

Cette obligation a fait l'objet d'une proposition méthodologique de la DDT lors de la CDPENAF de février 2021 : il avait été décidé que la DDT répliquerait la méthode mise en place par la CDPENAF du Loiret pour le même exercice. Cette méthode entièrement automatisée par traitement de données géomatiques donne un inventaire de parcelles susceptibles d'être des friches mais qui nécessite une vérification de terrain.

La DDT ré-explique donc comment fonctionne la méthode et les résultats qu'elle donne :

- La première étape consiste à conserver les sols qui ont été considérés comme ayant un usage agricole par photo-interprétation de l'imagerie satellite Sentinel. C'est-à-dire que les images satellites sont analysées et interprétées automatiquement pour en déduire l'occupation des sols. De cette couverture, sont conservées uniquement les catégories culturales, pastorales ainsi que les landes ligneuses et les pelouses. Cela donne une approximation de l'ensemble des surfaces du département ayant potentiellement une nature agricole.
- De ces surfaces ne sont conservées que celles qui sont déclarées auprès de la Direction générale des Finances Publiques (DGFIP) comme du foncier agricole, c'est-à-dire les sols déclarés fiscalement comme « terre », « prairies », « vignes » ou « vergers ». Cette double condition détermine les terres de nature agricole.

- Pour éliminer les parcelles actuellement exploitées, sont retirées de ces surfaces l'ensemble des parcelles déclarées au titre de la Politique Agricole Commune (PAC), c'est-à-dire qui sont présentes au registre parcellaire graphique de 2020.
- Le résultat obtenu est constitué de beaucoup de « bruit », des bordures de parcelles qui ressortent comme des friches alors qu'elles ne correspondent pas à de réelles parcelles agricoles. Un traitement a donc été fait pour retirer les parcelles de moins de 2 ha et ainsi ne conserver que des unités qui sont effectivement exploitables.

La cartographie des friches n'est toutefois pas fiable à 100 %. La critique du résultat porte :

- Sur le nombre important de terrains qui ressortent dans la méthode comme des friches alors qu'une rapide photo-interprétation par l'œil humain permet de constater qu'elles sont encore cultivées. Cela est dû à l'application du seul filtre de la déclaration PAC pour déterminer si une parcelle est exploitée ou pas. En effet, une parcelle effectivement exploitée n'est pas forcément déclarée à la PAC pour autant. C'est notamment visible dans les régions viticoles.
- Sur la probabilité que des friches agricoles n'aient pas été repérées par la méthode. En effet, la photo-interprétation via une intelligence artificielle est globalement juste mais comporte de nombreuses erreurs d'identification. Il est donc certain que des zones de nature agricole aient été catégorisées autrement, particulièrement dans le cas de friches, qui en quelques années peuvent perdre leur apparence agricole. Il est aussi possible que des parcelles qui ne sont plus exploitées soient tout de même déclarées à la PAC et donc n'apparaissent pas.

Des pistes d'amélioration sont proposées pour affiner le résultat, par exemple utiliser l'historique des déclarations PAC pour repérer les parcelles qui ont été déclarées et ne le sont plus, ce qui pourrait correspondre à des friches agricoles. Il est aussi possible de hiérarchiser les résultats obtenus selon différents critères pour commencer à travailler sur les friches potentielles qui sont les plus prometteuses a priori. Dans tous les cas, l'œil humain sera requis à la fin de la procédure pour vérifier la réalité d'une friche. La question se pose de l'échelle de ce travail de terrain, ainsi que de la répartition des acteurs devant l'effectuer.

L'utilisation finale de l'inventaire est également à préciser : si celle-ci se veut être une base de données utile pour les acteurs locaux (élus, chambres consulaires, profession agricole, etc), elle permettrait de mobiliser des espaces pour l'installation de nouveaux exploitants, pour aider la décision lors de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs, pour cibler le développement des énergies renouvelables sur des parcelles manifestement inexploitées, pour permettre des plantations pour l'activité forestière... etc. C'est à la commission et au monde agricole en général de définir les usages possibles de cet outil.

Échanges entre les membres de la CDPENAF :

Le fait de ne retenir que les données de la PAC de 2020 peut fausser le résultat final, si un exploitant oublie une seule année de déclarer ses terrains mais qu'ils sont dans les faits toujours cultivés. La commission approuve unanimement la nécessité de croiser les sources des déclarations à la PAC sur plusieurs années consécutives afin d'identifier les terrains non déclarés et donc théoriquement non exploités depuis plusieurs années, qui auraient donc davantage de probabilités d'être des friches réelles. De plus, l'idée d'utiliser l'historique de la PAC aussi pour déterminer les friches qui ont été déclarées mais ne le sont plus afin d'ajouter un filtre de détection des friches est aussi retenue.

Un membre indique également que la base de données « forêts » de l'IGN détient des données intéressantes qui pourraient être intégrées dans cette méthodologie d'inventaire des friches. Les catégories proposées peuvent permettre de repérer des parcelles en cours d'enfrichement.

Un membre indique à la commission que l'échelle pertinente pour faire la vérification des friches potentielles est celle de la commune. D'autres échelles plus larges seraient plus fastidieuses pour un travail précis de terrain. Les élus municipaux connaissent leur territoire et pourraient plus facilement se partager ce travail et mobiliser les acteurs locaux pouvant les aider. Concernant la thématique viticole, il est proposé de croiser les données retenues avec la base de données de l'INAO pour éliminer les fausses vignes en friches identifiées.

Le seuil de 2ha proposé par la DDT pourrait également être revu à la baisse car selon le type de culture, ce seuil ne paraît pas adapté. Cela est particulièrement le cas pour la vigne ou le maraîchage, qui exploitent régulièrement des surfaces plus petites et donc les friches de cette ampleur pourraient être valorisées. Le chiffre de 0,5 ha est proposé.

Enfin, il apparaît pertinent de prendre contact avec les collectivités en cours de réalisation d'un document d'urbanisme, notamment PLUi, afin que le travail d'identification des friches sur ces territoires soit effectué dans le diagnostic agricole.

Par ailleurs, la profession forestière indique qu'elle souhaiterait que la CDPENAF de l'Yonne s'autosaisisse des projets éoliens et photovoltaïques sur des espaces agricoles mais aussi naturels et forestiers qui arrivent au stade de l'autorisation administrative et non plus seulement au sujet de la compensation collective agricole. Cela permettrait de voir passer des dossiers qui ne seraient pas forcément inscrits à l'ordre du jour de la commission suivant les critères réglementaires actuels, alors qu'ils entrent dans les prérogatives de la CDPENAF. C'est le cas des projets ne consommant pas de terres agricoles (donc non soumis à compensation collective) ou situés sur des communes dotées de documents d'urbanisme (donc n'étant pas soumis à l'avis de la CDPENAF sur l'aspect de la consommation d'espaces). Il est rappelé que le principe d'une autosaisine systématique au titre de la consommation avait été retenue pour les projets photovoltaïques sur sols agricoles. Il est possible d'y ajouter les projets éoliens et d'élargir aux espaces naturels et forestiers.

III – Compensation collective agricole

III-1) Projet de parc éolien à Béon (société JPEE)

Le porteur de projet, accompagné de son bureau d'études agricoles, présente les grandes caractéristiques du parc ainsi que l'étude préalable agricole.

Le projet consiste à implanter 3 éoliennes sur la commune de Béon, d'une puissance nominale totale de 12,6 MW. La zone d'implantation potentielle était initialement prévue dans un périmètre de 152 ha, mais la superficie totale consommée réelle s'élève à 1,56 ha + 0,65 ha de surface temporaire. Le PLUi du Jovinien a zoné ces parcelles en Aer (agricole indicé er pour l'implantation d'énergies renouvelables).

La zone d'implantation du projet est un espace agricole dominé par les grandes cultures en rotation traditionnelle blé tendre / orge / colza. Ces usages correspondent à l'agriculture sur le périmètre d'études élargi qui est la petite région agricole du Gâtinais. L'économie agricole sur ce territoire est caractérisée par une SAU stable, une bonne qualité agronomique et une filière céréalière structurée. Elle souffre de la baisse du nombre d'exploitations, d'une forte spécialisation et d'un fort endettement et est menacée par l'augmentation du risque d'aléas climatiques, par la fluctuation des cours mondiaux et par les problèmes de transmission des exploitations. Mais, elle pourrait bénéficier de la proximité du bassin de consommation parisien, du soutien à la conversion en agriculture biologique et de la demande en produits locaux et de qualité.

Les mesures d'évitement présentées sont les suivantes : positionnement des plateformes des éoliennes et choix du tracé du nouveau chemin d'accès favorables à l'exploitation. Les mesures de réduction quant à elles consistent à améliorer la circulation des engins agricoles sur l'ensemble des cheminements proches des mats et à remettre en état agricole les aménagements temporaires.

Le projet impacte très faiblement 3 exploitations agricoles (de 0,002 à 0,006 % de leur SAU). L'évaluation de l'impact sur l'économie agricole du territoire est basée sur la valeur ajoutée dégagée à chaque étape (production agricole, collecte, première transformation). L'addition des chiffres de l'ensemble de la filière aboutit à une somme de 900 €/ha/an. Ces valeurs sont issues des chiffres des exploitations des 83 ha de la zone d'implantation potentielle initiale et affectés aux 1,56 ha de terres prélevées à l'agriculture, aboutissant à un impact annuel de 1 404 €/an. En prenant en compte un temps de retour sur investissement de 7 ans, le chiffre final de l'impact sur l'économie agricole est de 9 828 €. Le porteur de projet propose d'arrondir à 10 000 € sa compensation.

Cette somme viendra abonder le projet alimentaire territorial (PAT) du Jovinien, qui est actuellement au niveau du diagnostic. Une fois finalisé, le PAT fera émerger des projets agricoles collectifs structurant la transition de l'économie agricole locale : soutien des circuits courts et valorisation dans les structures collectives (cantines), création d'outils de transformation, développement des filières de qualité. L'étude préalable n'identifie pas un projet précis à ce stade mais en s'engageant à soutenir des actions du PAT se garantit de soutenir un projet local favorable aux dynamiques de transformation de l'économie agricole, en lien avec la stratégie alimentaire du territoire.

Échanges entre les membres de la CDPENAF :

Le choix de retenir le PAT du Jovinien est approuvé par la commission dans le sens où il soutient un projet réel du territoire, ce qui paraît plus concret qu'une enveloppe financière non ciblée. Le porteur de projet est interrogé sur la façon de formaliser cet engagement et de s'assurer que la compensation qui sera faite soit en accord avec les critères réglementaires de la compensation collective agricole. Il répond que cela demandera effectivement de revenir vers la CDPENAF pour valider les actions finalement financées par la compensation, lorsque celle-ci aura lieu (une fois toutes les autorisations reçues). Cela devrait aussi être un moment où le PAT sera dans une phase opérationnelle avec des actions à soutenir, la plupart ayant une vocation collective.

Une remarque est formulée sur l'élargissement et la reprise des chemins, qui sont présentés comme une mesure de réduction de l'impact du projet en cela qu'ils amélioreraient la circulation des engins agricoles. En même temps l'élargissement est compensé financièrement, car il fait partie de l'emprise permanente prélevée par le projet. Le porteur de projet admet qu'il s'agit davantage d'une mesure d'accompagnement que de réduction. La commission souligne l'intérêt pour les exploitants, le porteur de projet et la municipalité de réaliser une convention sur l'utilisation du chemin à créer afin de limiter les conflits d'usage sur ces espaces utilisés par plusieurs acteurs du territoire.

À la demande de la commission, le bureau d'études précise ses sources sur les chiffres définissant le résultat de la valeur ajoutée à l'hectare en indiquant que ses données proviennent directement des données des exploitants (croisées avec les données RICA) pour la production, des bases de données régionales et nationales de ESANE pour la collecte et la première transformation. La commission remarque que le montant à l'hectare de la compensation est légèrement supérieur à ceux constatés sur des projets similaires récents.

D'autre part, le porteur de projet précise que s'il a bien échangé avec les techniciens de la communauté de communes du Jovinien, il n'a pas pu obtenir l'avis des élus.

Avis de la commission sur l'étude préalable agricole :

avis défavorables : 3

abstentions : 1

avis favorables : 10

L'avis rendu est favorable

IV – Documents d'urbanisme

IV-1) PLUi de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan (CCAVM) – définition d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limités (STECAL à Saint-Germain-des-Champs)

Le représentant de la CCAVM est accompagné du porteur de projet pour effectuer la présentation. La CCAVM est dotée d'un PLU intercommunal depuis avril 2021 et le projet de Saint-Germain-des-Champs doit faire l'objet d'une modification de STECAL pour pouvoir aboutir.

Il s'agit d'un projet qui délimitera un STECAL de 5,74 hectares sur le hameau des Gâties. Il s'agit d'y installer des hébergements touristiques de loisirs, aménagés dans un périmètre permettant l'élevage équin et ovin. Concernant la typologie des espaces consommés, il s'agit essentiellement de prairies intégrées dans le périmètre du STECAL mais dont l'urbanisation sera faible (3 000 m² d'emprise au sol sur ces 5,74 ha). Le périmètre d'étude est situé en dehors d'une ZNIEFF de type 1 qui jouxte le hameau.

Un agrandissement de maison de 70 m² est prévu, ainsi que la construction d'un gîte de 5 personnes sur 100 m². Sur la dernière surface de 1,1 hectares, des locaux techniques avec piscine, solarium, stationnement, hébergement insolite de 4 personnes, 5 chambres de type hôtel et un espace pour roulotte, tiny house et salle de réception sont également prévus. Il est également prévu qu'une partie du STECAL autorise uniquement la création d'abris pour animaux et l'installation de dispositifs de production d'énergies renouvelables.

Échanges entre les membres de la CDPENAF :

La commission s'interroge sur la partie relative aux énergies renouvelables. Le porteur de projet indique qu'il s'agirait éventuellement de panneaux solaires au sol de faible emprise, afin de pouvoir obtenir de l'électricité en autoconsommation pour les quelques logements à créer. Le porteur de projet indique également que les chevaux seront intégrés au fur et à mesure sur les prairies leur étant destinées, et qu'ils sont partie prenante du projet.

Résultat du vote sur la délimitation du STECAL :

avis défavorables : 0

abstentions : 0

avis favorables : 14

L'avis rendu est favorable

IV-2) PLUi de la communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan – définition de deux STECAL (Quarré-les-Tombes)

Il s'agit d'un projet qui délimitera un STECAL de 6 400 m² sur le hameau des Guichards. Il s'agit d'y installer des hébergements insolites touristiques et de loisirs. Concernant la typologie des espaces consommés, il s'agit essentiellement de prairies (0,45 ha) intégrées dans le périmètre du STECAL. Le périmètre d'étude est situé en partie dans le périmètre d'une ZNIEFF de type 1 située dans le hameau.

Il s'agit d'une création de 5 hébergements insolites accompagnés de 5 sanitaires installés sur des terrasses en bois d'une emprise au sol d'environ 50 m² chacune, soit 250 m² au total. En plus de cela, sont prévus une piscine de 60 m², un accès avec assainissement de 650 m² d'emprise, pour une capacité totale d'accueil de 14 personnes.

Échanges entre les membres de la CDPENAF :

La commission s'interroge sur la partie relative à l'assainissement puisqu'un périmètre lié à l'épandage est prévu au centre de la parcelle, très proche du périmètre de la ZNIEFF. Une étude de sol a été commandée à un bureau d'études dont le résultat est attendu. Le représentant de la CCAVM indique que selon le résultat de cette étude, l'autorisation d'urbanisme pourrait être refusée si la nature du sol ne permet pas un épandage dans de bonnes conditions sanitaires. Il indique que le SPANC est consulté sur ce dossier et donnera son avis circonstancié.

Résultat du vote sur la délimitation du STECAL :

avis défavorables : 0

abstentions : 0

avis favorables : 14

L'avis rendu est favorable

Le président lève la séance à 11h25.

La prochaine commission se tiendra le jeudi 16 décembre 2021

à 9h00 salle Cloutier à la DDT de l'Yonne

En cas d'absence prévisible, merci de donner pouvoir à un membre de la commission à voix délibérative.

Pour le préfet,
Son représentant,
Le chef du SAAT


Bruno BOUCHARD