



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission de conseil concernant le projet d'extension de l'élevage bovin SCEA Pérault à Houlbec- Cocherel et à Douains



Rapport CGEDD n° 013838-01, CGAAER n° 21033

Établi par Olivier ROBINET (CGEDD) et Yves GEFFROY (CGAAER)

Juillet 2021

**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction
de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☒	Communicable (données confidentielles occultées)
☐	Communicable

Sommaire

Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	7
Introduction	8
1 Présentation de la SCEA Pérault.....	9
1.1 Eléments d'histoire.....	9
1.2 L'activité agricole	9
1.3 Emplacement et insertion économique	10
1.4 Les singularités de la ferme	14
1.5 La demande d'autorisation et son cheminement	15
2 Les contestations au projet	17
2.1 Les nuisances directes pour le voisinage	17
2.1.1 Les odeurs	17
2.1.2 La circulation	17
2.1.3 La pollution des sols et le ruissellement.....	18
2.1.4 Les nuisances visuelles	18
2.2 Les craintes de nuisances projetées du projet	18
2.2.1 L'impact sur les sols et les milieux aquatiques	19
2.2.2 L'impact sur la biodiversité et le climat	19
2.2.3 Les contraintes d'urbanisme et la perte de la valeur immobilière.....	19
2.3 Les contestations du mode d'élevage.....	19
2.3.1 L'origine des aliments	19
2.3.2 Le circuit des produits et l'insertion dans l'économie locale	19
2.3.3 La gouvernance et la gestion du personnel de l'exploitation	20
2.3.4 Le bien-être animal	20
2.3.5 Le modèle économique et la concurrence avec les élevages de taille modeste ..	21
3 Les actions pour la résolution des problèmes	22
3.1 La maîtrise des odeurs.....	22

3.2	La circulation des engins.....	22
3.3	La lutte contre les pollutions diffuses	23
3.4	La maîtrise de l'insertion paysagère	23
3.5	Contraintes d'urbanisme et perte de valeur immobilière	24
3.6	Le mode d'élevage.....	24
3.6.1	Actions concernant l'origine des aliments	24
3.6.2	Actions concernant le bien-être animal	25
3.6.3	Le circuit des produits et l'insertion dans l'économie locale	25
3.6.4	La gouvernance et la gestion du personnel	26
3.7	En conclusion : quelques éléments de constat sur le projet.....	26
4	Améliorer l'intégration territoriale de l'exploitation : vigilance partagée, efficacité des mesures, transparence et confiance	28
4.1	Commission locale de suivi : un observatoire participatif	28
4.2	Un référent et un registre pour gérer les plaintes et les questionnements	28
4.3	Un plan d'action et un dispositif de suivi.....	29
4.4	Un projet davantage intégré dans le territoire, à l'écoute des attentes sociétales et des consommateurs	30
5	Des scénarios pour demain	32
5.1	Le scénario prudent : ne pas autoriser	32
5.1.1	Ne rien faire : maintenir le refus implicite.....	32
5.1.2	Transformer le refus implicite en refus explicite.....	33
5.2	Le scénario « économique » : autoriser le projet comme présenté en CODERST	33
5.3	Autoriser autrement sous conditions	33
5.3.1	Adapter le nombre d'animaux autorisés	34
5.3.2	Agir sur le calendrier	34
5.3.3	Une voie complémentaire: un projet davantage ancré dans le territoire?	35
	Conclusion.....	36
	Annexes.....	37
1	Lettre de mission.....	38

1.1	<i>Lettre des cabinets du MTE et du MAA au préfet de l'Eure</i>	38
1.2	<i>Lettre du préfet de l'Eure aux CGEDD et CGAAER</i>	39
2	Liste des personnes rencontrées	41
3	Glossaire des sigles et acronymes	43

Résumé

D'importantes tendances sociétales, motivées par l'environnement, la santé, la condition animale placent l'agriculture sous les projecteurs. La demande des consommateurs évolue, de même que les politiques visant à réduire l'impact des activités agricoles sur les ressources en eau, le climat et la biodiversité.

Dès lors, les agricultures dites conventionnelles, c'est-à-dire celles qui ont misé sur une intensification pour améliorer leur compétitivité sont montrées du doigt. Au-delà d'une certaine taille, elles se heurtent à de fortes oppositions pour continuer à se développer face à une coalition de riverains et d'associations qui se dressent sur leur chemin. Elles peuvent moins compter sur des élus devenus circonspects, attentifs aux intérêts particuliers de leurs électeurs.

Le projet de la SCEA Pérault, dans l'Eure, en fait la difficile expérience. Cette exploitation sur deux sites a fait une demande d'autorisation environnementale d'extension à 634 vaches laitières sur un site, l'autre étant dévolu à l'élevage des animaux de remplacement. Ce projet a suscité une forte opposition qui est née lors de l'enquête publique, liée aux nuisances olfactives, de circulation, d'effluents et plus généralement au mode d'élevage hors-sol intensif.

Face à ces oppositions le projet pourra-t-il voir le jour ? Telle est la question posée à laquelle s'est attelée une mission d'analyse du CGAAER et du CGEDD afin d'objectiver les faits et d'identifier les voies éventuelles d'amélioration du projet et les conditions de sa meilleure acceptabilité.

Lecture attentive de plusieurs documents, nombreuses auditions (élus, voisins, administrations...), visites sur place des sites et de leur environnement, examen des contextes d'autres pays, analyse de situations compliquées vécues dans d'autres régions, visites d'autres sites laitiers etc. ont alimenté la réflexion de la mission.

Après avoir évalué l'ampleur des nuisances et des critiques de cette exploitation, analysé les enjeux et fait des recommandations pour leur prise en compte, la mission a envisagé divers scénarios : l'acceptation, le refus et l'acceptation sous conditions. Chacun d'eux a été évalué dans ses conséquences probables.

A la question posée, la réponse proposée par la mission emprunte une voie médiane, qui veille à laisser ouvert pour demain le champ des possibles : Sur le site principal, elle préconise de laisser l'éleveur structurer son activité mais **sans augmentation de la charge environnementale**, mesurée en termes d'équivalents gros bétail (UGB).

Cette réponse permettra-t-elle de concilier le futur de cette PME dans son environnement néo-rural ? C'est l'objectif qui a été recherché.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Mettre en œuvre les mesures préconisées dans le rapport Atmoterra pour la maîtrise des odeurs en tenant compte de la présence des riverains.	22
Recommandation 2. Mettre en place, sans délai, des voies de contournement étudiées sur les sites de Houlbec-Cocherel et Douains.....	23
Recommandation 3. Organiser la gestion des effluents d'élevage, notamment en assurant une collecte différenciée des eaux pluviales.	23
Recommandation 4. Mettre en place un projet paysager.	24
Recommandation 5. Optimiser la pâture des bovins sur les prairies.....	25
Recommandation 6. En partenariat avec les collectivités et la profession agricole, trouver une voie de valorisation locale pour le lait et le cas échéant les animaux de réforme.	26
Recommandation 7. Mettre en place dès que possible une commission locale de suivi (en précisant dès l'origine les conditions de fonctionnement et de gouvernance).....	28
Recommandation 8. Désigner un référent sur place et instituer un traçage pour suivre l'activité de l'exploitation et ses impacts sur son voisinage.	29
Recommandation 9. Afficher le plan d'activité et de développement de l'entreprise ; organiser son suivi.....	30
Recommandation 10. Accompagner l'entrepreneur dans une insertion territoriale plus affirmée et volontariste, économiquement compatible.....	31

Introduction

En date du 5 mars 2021, les directeurs de cabinets des ministères de la transition écologique et de l'agriculture et de l'alimentation ont saisi le préfet de l'Eure pour proposer la mise en place d'une médiation autour du projet d'extension de l'élevage de la SCEA Pérault à Houlbec-Cocherel.

Le 12 mars, le préfet de l'Eure saisit les CGEDD et CGAAER pour réaliser une mission de médiation grâce à une expertise extérieure afin de prendre du recul, objectiver certains faits et identifier des blocages pouvant être levés. La rencontre de l'ensemble des parties prenantes, permettant d'apprécier la teneur des positions en présence, d'identifier les voies éventuelles d'amélioration ou de révision du projet, et d'aider à identifier les conditions de sa meilleure acceptabilité.

La présente mission s'inscrit dans une longue suite d'échanges et d'expertises depuis le dépôt du dossier d'agrandissement, qui ont fait l'objet de rapports très complets, que ce soit pour l'enquête publique ou pour les expertises complémentaires demandées par le préfet à l'issue de l'enquête publique.

Sur la base du matériel disponible et des entretiens, la mission s'est focalisée sur les oppositions, mais aussi les soutiens, en tentant d'en faire une typologie afin d'identifier des marges d'adaptation du projet acceptables par les parties ¹:

1. Nuisances avérées,
2. Craintes et suspicions de nuisances,
3. Contestation du modèle de développement du projet,

avec pour chacune des contestations : une expression de la contestation, des éléments objectifs issus des rapports d'expertise et des propositions d'action.

Outre les oppositions locales, la mission a dû tenir compte du contexte national (calendrier parlementaire avec examen de la Loi Climat et résilience, des mesures sur le bien-être animal, enjeux écologiques très présents dans une période pré-électorale, négociations dans le cadre de la future PAC, du plan stratégique national et des écorégimes...).

Elle a dû prendre en compte également la sociologie propre à ce territoire, situé aux confins de la Normandie rurale et de la grande banlieue parisienne, avec une forte valeur patrimoniale qui conduit à une mixité sociale entre une population rurale et des résidences secondaires de populations urbaines de catégories sociales supérieures.

¹. Voir pour la méthodologie Th. Galibert et P. Kosuth, *conditions d'exploitation du méthaniseur de Gramat : expertise et pistes d'avenir*, rapport du CGEDD 2019.

1 Présentation de la SCEA Pérault

1.1 Eléments d'histoire

L'exploitation agricole de la SCEA Pérault d'aujourd'hui résulte de la fusion de deux exploitations laitières, situées à Douains et à Houlbec Cocherel. Ces deux élevages laitiers de belle envergure existaient depuis de nombreuses années.

La ferme d'Houlbec Cocherel avait été achetée par Aristide Briand en 1926, avec l'argent du prix Nobel de la Paix. Reprise par un nouvel exploitant en 1968, celui-ci a, à l'époque, réalisé une exploitation ultra moderne de 400 vaches laitières réparties en 4 bâtiments avec un manège de traite révolutionnaire. Cette ferme suscitait la curiosité et nombreux sont les visiteurs, y compris étrangers, qui venaient visiter cette installation laitière d'avant-garde. Pour autant, les préoccupations environnementales étaient moins importantes et la gestion des effluents de l'élevage n'étaient pas une priorité. Au sein de cet élevage une importante fromagerie a été bâtie que le fils de l'exploitant a dirigée et fait prospérer en valorisant le lait produit par les 400 vaches. L'élevage a été repris par les actuels exploitants en 1993. La fromagerie, restée la propriété de l'ancien exploitant sera finalement placée en liquidation judiciaire en 2013 et ses locaux rachetés un peu plus tard par la SCEA Pérault.

L'élevage de Douains a été créé en 1981. Une particularité de cette ferme moderne de 130 vaches laitières était que l'exploitant n'était pas propriétaire des vaches mais les louait à une société. Une liquidation judiciaire a été jugée en 2002 mais l'activité d'élevage a été autorisée jusqu'en fin 2004. Les actuels gérants de la SCEA Pérault ont racheté l'exploitation par adjudication en 2009.

Un autre moment important de l'histoire a été celui du classement de certains territoires en zone vulnérable, notamment pour éviter la pollution des nappes phréatiques par les nitrates. L'obligation de gestion des effluents d'élevage (collecte, stockage, épandage) a imposé d'importants travaux de mise aux normes dans les exploitations d'élevages, surtout les élevages laitiers. Ces travaux ont été financièrement accompagnés dans le cadre des programmes de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA). Ces mises aux normes sont intervenues en 1997 pour Douains et en 1998 pour Houlbec Cocherel. Depuis ces dates, ces 2 élevages sont ainsi réputés en situation de gérer les effluents liquides et solides (eaux pluviales, lisier, fumier, eaux de lavage des installations) ; des aléas et circonstances ont rendu la réalité quelque peu différente.

Enfin, un incendie survenu en 2015 sur le site d'Houlbec Cocherel a considérablement, et pour plusieurs années, impacté le fonctionnement de l'élevage. Encore aujourd'hui, les discussions entre experts se poursuivent avec les sociétés d'assurance, handicapant l'action des gérants pour remettre en état et en fonctionnement normal l'activité laitière, et retardant les travaux d'amélioration des installations.

1.2 L'activité agricole

L'exploitation agricole est spécialisée sur la production laitière.

L'activité principale est la production de lait qui dépasse les 3,2 millions de litres par an. Entre 300 et 400 vaches laitières sont traitées. La traite est exclusivement réalisée sur le site d'Houlbec-Cocherel, depuis la reprise des deux sites par la SCEA Pérault.

Les veaux sont élevés sur place : les femelles pour le remplacement des vaches laitières après un élevage d'environ 2 années, les mâles, jusqu'à maintenant, engraisés aussi sur place pour être abattus avant 12 mois pour faire du « veau rosé ».

283 hectares sont exploités pour produire l'alimentation des bovins, 168 en propriété, 115 en fermage. 81 viennent de la ferme de Douains. La principale culture est le maïs, sur près de 150 ha, pour la fabrication d'ensilage. La production de luzerne est développée sur 43 ha. Environ 40 ha de blé et 20 ha d'orge sont cultivés. On trouve des prairies sur environ 35 hectares.

Cette surface n'est pas suffisante pour alimenter tous les animaux et des contrats d'achat de nourriture sont passés d'abord avec des céréaliers locaux, et aussi avec un commerce d'aliments, notamment pour l'approvisionnement en tourteaux.

Cette surface n'est pas non plus suffisante pour épandre les déjections des animaux et des contrats sont passés avec des producteurs de céréales locaux, le plan d'épandage étant prévu sur environ 850 hectares.

Épandage, cultures et fabrication d'aliments sont autant que possible faits sur site. Mais l'incendie de 2015 a détruit du matériel et la sous-traitance a ainsi été augmentée.

Le chiffre d'affaire est d'environ 1,5 millions d'€, le lait étant le produit principal, pour un peu moins d'un million. Quant aux charges, le plus gros poste de dépense est l'achat d'aliments pour 350 000€, les dépenses de personnel dépassent les 250 000€ et le poste de dépenses pour des travaux réalisés n'atteint pas 180 000€ quand le coût d'entretien du matériel est contenu en deçà de 90 000€. Le budget d'investissement s'appréhende difficilement au regard des années écoulées, celles-ci restant atypiques, en lien avec le sinistre de 2015 ; quant aux projections pour les années qui viennent, elles seront très liées au dispositif de l'autorisation préfectorale.

Le montant annuel des aides de la PAC atteint 93 000 €, dont 82 000 € d'aides découplées

1.3 Emplacement et insertion économique

Le site de la Cailleterie est situé à près de 3 km au sud du centre d'Houlbec-Cocherel, à 1 km à l'est du hameau de Cocherel situé en contrebas de la ferme en vallée d'Eure. Au sud de la ferme, un lotissement (Clairière de la Fortelle) est implanté à environ 200 m des bâtiments d'élevage.

Le site de Douains est au centre du bourg à sa sortie est.

Les 2 sites sont distants de 8 km par la route, un peu plus de 5 à vol d'oiseau.

Sur le site de Houlbec-Cocherel, on dénombre 6 habitations à moins de 100 m des installations existantes. Le vallonnement est important, rendant peu modélisable la circulation des masses d'air, notamment par temps ensoleillé.

Le sujet de la distance des parcelles urbanisées de tiers relativement aux bâtiments de l'élevage de Douains est très sensible. Selon le classement de la ferme au regard de la nomenclature des installations classées, le rayon réglementaire, variant de 50 à 100 mètres, concerne de 1 à 15 voisins.



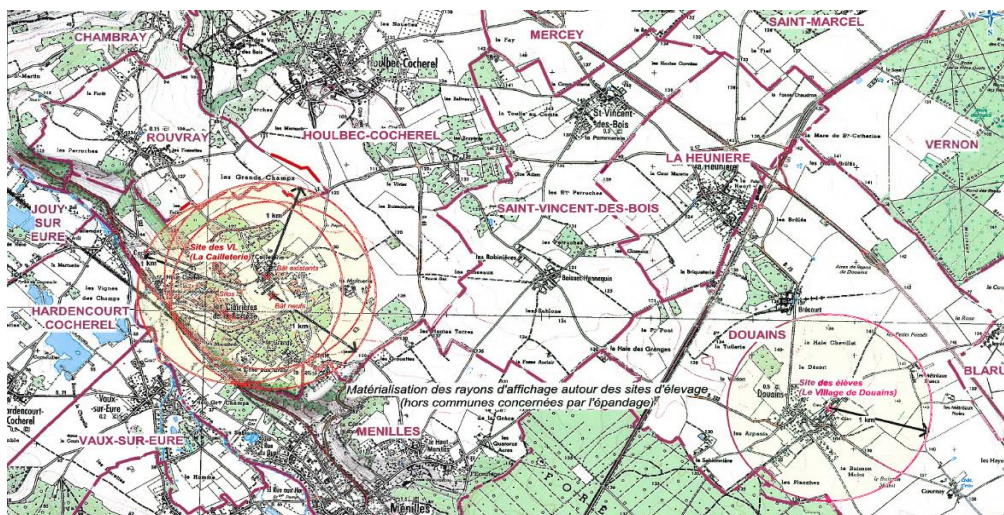


Figure1. Plan de situation des deux sites de l'exploitation de la SCEA Pérault
(source, dossier d'enquête publique)

L'exploitation agricole de la SCEA Pérault est aujourd'hui organisée sur un modèle qui vise à la plus grande autonomie alimentaire possible et au meilleur ratio UTH/lait produit. Aussi ses connexions au tissu local sont minimales :

- Très peu de salariés, la plupart vivant sur le site ; certains d'entre eux maîtrisent mal la langue française. Le site de Douains n'a pas de main d'œuvre dédiée, les employés de la Cailletterie s'y rendant pour les soins aux animaux ;
- Pour l'aliment qui n'est pas produit à la ferme, des contrats d'approvisionnements concernent des exploitations partenaires locales ainsi qu'une entreprise de Saussay-la-Campagne, (Société Agricole du Vexin Normand – SAVN) ;
- L'épandage des effluents d'élevage est prévu sur un plan de plus de 850 hectares dans le cadre de conventions de mise à disposition avec 5 prêteurs de terres (céréaliculteurs). L'entreprise de travaux agricoles (ETA) Michel Galmel est chargée des épandages ;
- Le lait est stocké et part en citerne dans une unité industrielle de fabrication de crème glacée de la coopérative belge Milcobel. La collecte du lait des exploitants laitiers de l'Eure ne reste pas non plus dans ce département ;
- Les veaux mâles engraisés jusqu'à 1 an n'ont pas de bassin de consommation en France : ils sont commercialisés par une société hollandaise (VITELCO). En l'absence de capacité d'abattage locale, ils sont transportés dans des structures hors de la région.

La fromagerie située dans l'exploitation est désaffectée en matériel. Les locaux ainsi que les capacités de froid sont importants.



Figure 2. Vue aérienne du site de la Cailletterie
(source étude d'impact environnemental)

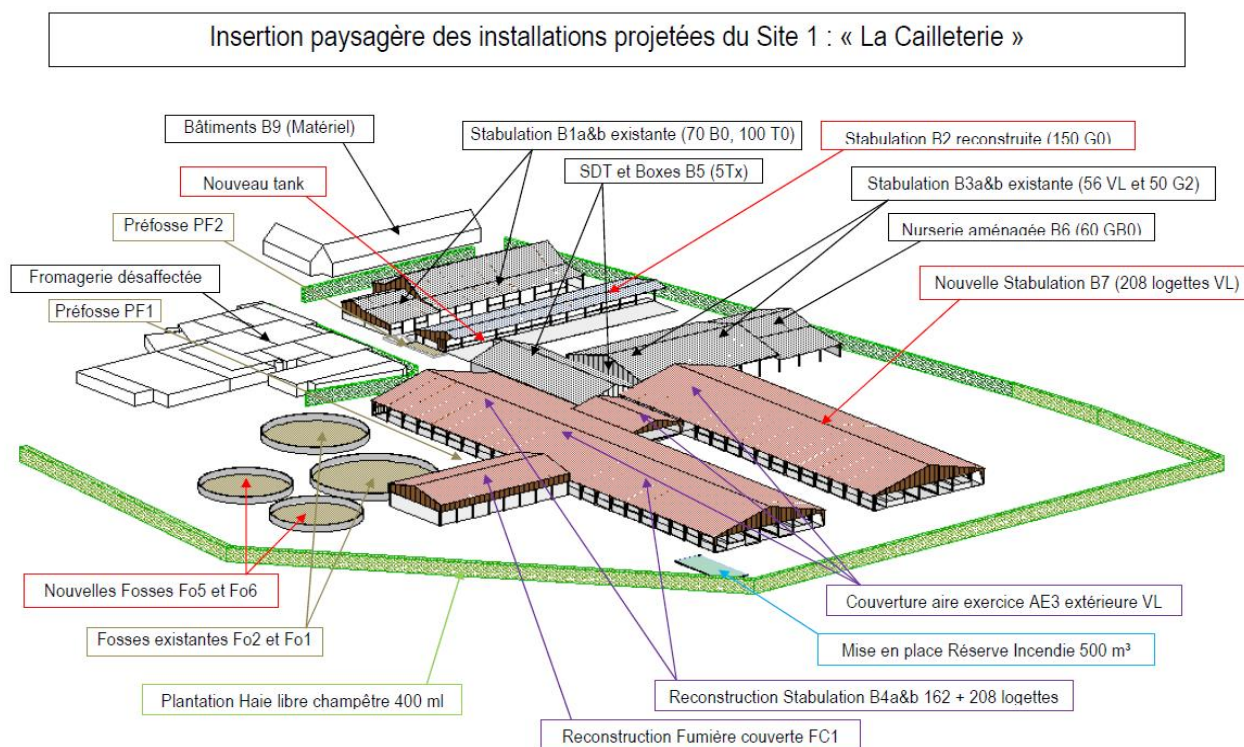


Figure 3. Disposition des bâtiments projetés (en rouge)
(source étude d'impact environnemental)



Figure 4. Vue aérienne du site de Douains
(source Google Earth)

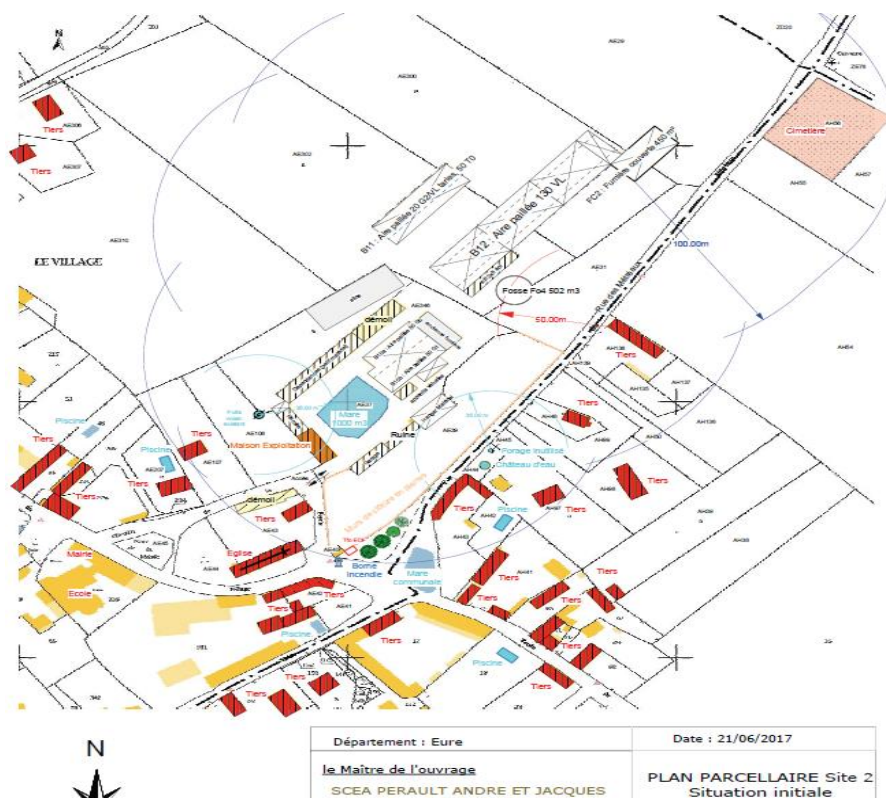


Figure 5. Plan parcellaire du site de Douains. En rouge les bâtiments de tiers
(source étude d'impact environnemental)

1.4 Les singularités de la ferme

La gouvernance :

Elle a fondamentalement changé.

Pendant longtemps, l'exploitation a été dirigée par un poids lourd du monde agricole, respecté et admiré, président du GDS de l'Eure, président de l'EDE de l'Eure, vice-président de la chambre d'agriculture. Sa ferme était une vitrine moderne et avant-gardiste de la production laitière, avec un manège de traite impressionnant. Sa personnalité était forte et son aura et sa présence locales élevées.

Le gérant principal de la SCEA pilote à distance avec son frère plusieurs exploitations laitières en Belgique, en France et aux Pays-Bas. Sa gouvernance est adossée à la technologie informatique, celle-ci lui permettant de savoir en temps réel ce qui se passe sur son exploitation² et connaître l'état de santé de chacun de ses animaux. Il est expert de la santé animale, de l'alimentation bovine, de ce modèle intensif de production de masse. Sa présence physique sur site est très réduite et il n'utilise pratiquement pas de délégation pour gérer Houlbec et Douains. Il s'affiche comme seule interface pour tout type de sollicitation.

La traite :

Elle n'est pas robotisée mais un seul vacher peut traire 400 vaches (il y a néanmoins un binôme de deux employés pour gérer les opérations de traite dans leur ensemble (amener les vaches dans l'aire d'attente, nettoyage des aires, soins à certaines vaches, ...). Les tanks de stockage du lait sont d'une capacité telle qu'il suffit d'un passage de camion de collecte tous les deux jours pour les vider. Le lait est transformé à près de 300 km du lieu de production.

La production de « veaux rosés » :

Le choix quant à la production du veau mâle est atypique au sens où les veaux « rosés » produits selon un cahier des charges précis (lait fermier, abattage entre 11 et 12 mois) n'ont pas de marché de consommation en France alors qu'ils trouvent des débouchés dans les pays méditerranéens (Espagne, Italie). Ce choix de production induit une organisation de l'abattage et du transport pour servir les bassins de consommation demandeurs du produit. En tout état de cause, si la valorisation des veaux sur l'exploitation est cohérente au regard du modèle, la question de la durabilité de la production d'un type de viande à un endroit différent de celui de la consommation reste légitime.

Un décalage culturel :

Quand bien même nous sommes en Europe, la perception par le voisinage de gérants belges est d'autant moins neutre qu'elle est associée à une gestion à distance et à une organisation de pilotage centralisé de plusieurs grosses exploitations laitières pouvant se trouver à plusieurs centaines de km les unes des autres.

De l'autre côté, les gérants méconnaissaient les usages locaux et ont peut-être négligé la création et l'entretien de liens tant avec la population locale qu'avec les édiles. Cette prise de conscience a été tardive. Leur témoignage souligne les différences culturelles importantes avec les porteurs du projet.

Un passif de non-conformité :

Ceux qui connaissaient les exploitations de Douains ou de Houlbec-Cocherel au siècle dernier n'hésitent pas un instant à dire que la gestion des effluents ou du pluvial n'étaient pas la priorité. Au demeurant, il suffit de regarder quelques photos des installations à cette époque pour s'en rendre compte. Aussi, la situation d'aujourd'hui, quand bien même elle n'est pas conforme, est très

² Une vidéosurveillance est en place sur les deux exploitations

sensiblement meilleure en termes de nuisances qu'elle n'était il y a 30 ans.

En théorie, les mises aux normes de 1998 et 1999 devaient conduire à une parfaite gestion des flux, une maîtrise des eaux blanches, vertes et brunes, des épandages adaptés, des capacités de stockage d'effluents dimensionnées, des aires de parcours ou de stockage étanches, etc. Force est de constater qu'à Douains comme à Houlbec, cette situation est loin d'être atteinte. L'histoire, à Douains comme à Houlbec, explique partiellement ce hiatus mais il paraît peu contestable que l'entretien des installations pour préserver cette conformité de la gestion des effluents d'élevage a été insuffisant. La demande d'extension de l'élevage est intervenue sur ce contexte de non-conformité.

Un sinistre handicapant :

L'incendie de l'été 2015 a non seulement détruit du matériel et des bâtiments, dégradé la production laitière, donc diminué les revenus de la ferme mais a eu des répercussions importantes sur la capacité des gérants à conduire les travaux d'amélioration de leur installation.

Ce handicap est d'abord financier car ils ont dû injecter d'énormes sommes pour *a minima* abriter leurs animaux et leur rendre des conditions de vie à peu près satisfaisantes. En effet, l'ampleur du sinistre, l'imbricolage pour déterminer les responsabilités, les joutes entre assureurs, n'ont pas favorisé les indemnités. Aujourd'hui plusieurs millions d'euros n'ont pas été remboursés aux gérants, grevant ainsi leur capacité financière à conduire les aménagements projetés. Ces contentieux entre assureurs ont aussi conduit à de nombreuses expertises et à une injonction des assureurs à ne pas modifier les lieux suite au sinistre, ceci pendant plusieurs années. Dès lors, nombre de projets ont dû être gelés.

Cette situation n'est pas terminée. Des expertises sont encore en cours. Il a été démontré que les gérants n'ont pas de responsabilité dans la survenue de ce sinistre.

1.5 La demande d'autorisation et son cheminement

Une inspection du service des installations classées de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) réalisée fin 2014 conduit début 2015 à une mise en demeure des gérants de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale.

Tableau 1 Suivi de l'instruction du dossier SCEA PERAULT

Projet d'extension d'un élevage bovin (634 vaches laitières sur un seul site) : régime de l'autorisation : rubriques 2101-2a et 2101-1c de la nomenclature ICPE de l'arrêté 27/12/2013.		
Inspection DDPP	13/11/14	Constats écoulement direct d'effluents dans milieu naturel
AP mise en demeure	11/02/15	- faire cesser immédiatement les écoulements dans milieu naturel, - déposer un dossier d'autorisation
Inspection DDPP	08/07/15	- constat de la maîtrise des effluents de silos, mais constat d'effluents non maîtrisés dans le fossé, - Injonction de maîtrise avant le 31/07/2015
incendie	08/2015	Destruction des bâtiments, du matériel, pollution du sol
Urbanisme	30/09/17	Autorisation délivrée pour l'extension d'un élevage bovin laitier sur le terrain le clos Bourgogne à Houlbec-Cocherel

Pétitionnaire MM Van Ranst	15/05/2019	Dossier de demande d'autorisation environnementale de fusion de 2 élevages laitiers et d'augmentation d'effectifs (634 vaches laitières) complet.
Avis MRAe	17/07/19	Avis tacite (absence d'avis)
AP Enquête publique	26/07/19	du 02/09/2019 au 04/10/2019
AP prolongation enquête	23/09/19	Jusqu'au 15/10/2019
Rapport du commissaire enquêteur	15/11/19	Avis défavorable
Inspection DDPP	09/12/19	Visite suite à des plaintes massives
AP 1ère prolongation	28/01/20	Jusqu'au 19/04/2020
AP 2nde prolongation	23/03/20	Jusqu'au 19/06/2020
AP prescrivant 4 tierces expertises	17/06/20	L. 181-13 et R. 181-41. Un mois pour remettre les propositions en termes de tierces expertises. Suspension de l'instruction (R. 181-41) jusqu'à la production de l'expertise. Ouverture en SPA (09/09/2020)
AP mise en demeure ou demande de consignation	04/09/20	Sur la base du L.171-8 CE, de l'AM du 27/12/2013 ou de l'AP d'autorisation
Tierces expertises :	18/12/20	Restitution des rapports
Présentation des tierces expertises	15/01/21	
Rapport DDPP	18/01/21	
Passage en CODERST	02/02/21	Avis favorable (17/02/2021)
Saisie CGEDD et CGAAER	12/03/21	

L'absence de décision prise suite à l'ensemble du cheminement de cette demande d'autorisation vaut à ce jour (juin 2021) refus du regroupement des vaches laitières à Houlbec-Cocherel et de l'augmentation des effectifs pour passer à 634 vaches laitières.

Tableau 2. Répartition des effectifs autorisés, présents et projetés (source dossier d'enquête publique, rapport Atmoterra)

Type d'animaux	Effectifs autorisés		Effectifs présents (au 01/09/19)		Effectifs projetés	
	Houlbec	Douains	Houlbec	Douains	Houlbec	Douains
Vaches laitières	400	130	323	0	634	0
Génisses 0-1 an	150	50	136		180	100
Génisses 1-2 ans	150	50	98		0	280
Génisses +2 ans	30	20	1	0	0	0
Mâles 0-1 an	60	50	105	0	48	0
Mâles 1-2 an	-	-	0	45	0	0
Taureaux	5	0	5	0	5	0
Total	795	300	713		867	380

2 Les contestations au projet

Compte tenu de la situation particulière du projet, qui s'inscrit dans la continuité d'une activité ancienne mais ayant subi de fortes perturbations depuis l'incendie de 2015, il convient de distinguer les contestations sur les nuisances actuelles de l'exploitation, de celles projetées avec l'augmentation prévue du cheptel, de celles enfin, qui concernent le mode d'élevage (modèle économique et conduite de l'exploitation)³.

Ces contestations ont été développées in extenso dans le rapport de l'enquête publique. Cette dernière a fait l'effet d'un véritable révélateur de griefs jusque-là largement intériorisés : d'un rejet principalement exprimé par les riverains, l'opposition s'est ensuite étendue aux élus des collectivités communales et intercommunales concernées, puis a été reprise au niveau national. Il semble qu'il y ait eu un déficit d'information en amont des élus locaux.

L'objet de la présente mission était de tenter d'objectiver ces contestations, par des observations directes, la prise en compte des expertises postérieures à l'enquête publique, et des séries d'entretiens et de les actualiser, plus de 18 mois après, à la lumière des actions correctrices déjà engagées.

2.1 Les nuisances directes pour le voisinage

L'opposition des riverains se focalise sur quatre nuisances principales : les odeurs, la circulation des véhicules (problèmes de sécurité et nuisances), la pollution des sols et l'impact visuel. Ces nuisances concernent principalement le site de Houlbec-Cocherel, à l'exception de la circulation qui concerne les deux sites.

2.1.1 Les odeurs

Les nuisances olfactives sont les premières citées par les riverains, qui semblent avoir culminé durant les périodes estivales de 2018 et 2019, juste avant l'enquête publique, au point d'obliger à limiter les activités de plein air des riverains. La concomitance du phénomène avec la construction de la stabulation de remplacement suite à l'incendie, avec une orientation perpendiculaire au bâtiment originel, pourrait en être en partie la cause, de même que la non couverture des fosses à lisier. Ces données ont été objectivées par la très complète étude du bureau Atmoterra qui conclut en combinant la fréquence, l'intensité et le caractère hédonique⁴ des émanations à un maximum pour l'aire de stabulation, de la préfosse à lisier et dans une moindre mesure des silos. Lors des différentes visites de la mission sur le site, ces odeurs apparaissaient toutefois d'intensité modérée sans qu'on puisse en tirer des conclusions quant à leur caractère permanent.

2.1.2 La circulation

Le trafic de véhicules généré par l'activité actuelle sur les deux sites gérés comme une seule exploitation, bien que distants de plus de 8 km a été également évoqué par nos interlocuteurs, que ce soit les tracteurs pour les travaux agricoles, les camions de lait, le transfert quotidien entre les deux sites des aliments pour les génisses ainsi que pour l'épandage des effluents. D'après les personnes auditionnées, ce trafic génère un cortège de nuisances : un caractère de dangerosité en raison d'une voirie étroite à Houlbec et la nécessité de passer actuellement dans le centre bourg à Douains, et dans

³ Si la mission s'est concentrée principalement sur les oppositions, elle a néanmoins bien pris en compte les éléments positifs avancés par les soutiens à ce projet : maintien d'une activité laitière dans un contexte de forte régression dans le département, complémentarité avec les grandes cultures pour l'approvisionnement en fourrages et la fertilisation organique, création d'emplois etc.

⁴ Le caractère hédonique mesure sur une échelle de -4 à +4, la perception agréable ou désagréable d'une odeur.

une moindre mesure, les dégradations de la chaussée qui y sont liées (fragilisation des accotements, boue, poussière). Là aussi, ces nuisances ont été d'après eux accentuées depuis l'incendie, en raison d'un large recours à des sous-traitants qui ne respecteraient pas les limitations de vitesse. Ces activités génèrent de nombreux bruits liés au trafic routier auquel s'additionne le bruit des engins sur l'exploitation même, sur des plages horaires très étendues y compris le dimanche.

Le caractère relativement enclavé du site de Houlbec-Cocherel, avec une route communale étroite passant à proximité des habitations constitue un danger indéniable, de même que le passage dans le centre bourg à Douains, aggravé par le recours à du personnel extérieur à l'exploitation, sur lesquels l'exploitant dit avoir peu de prises pour le respect des règles de circulation. Les observations de la mission, confirment le fondement de ces plaintes concernant la circulation du tombereau à ensilage entre les deux sites de dimension peu compatible avec le gabarit de la chaussée lors des passages dans les centres bourgs.

2.1.3 La pollution des sols et le ruissellement

Des pollutions par les effluents liquides issus de la ferme ont été signalés sur le site de la Cailleterie avec, notamment, des écoulements qui ruissèlent sur le chemin se dirigeant vers la vallée dans des zones sensibles⁵. L'origine de ces effluents provenait des eaux de ruissellement sur les aires d'exercice extérieures, les fosses à lisier et les silos d'ensilage, ainsi que des aires d'exercices extérieures existantes (génisses, veaux), en lien avec un déficit de récupération des eaux pluviales. Ces observations ont été faites lors de visites d'inspection des services de l'État (DDPP) avec rédaction de procès-verbal suivi d'un arrêté préfectoral de mise en demeure.

L'expertise hydrogéologique réalisée en septembre 2020 à la demande de la préfecture avait toutefois établi une absence de risque de pollution de la nappe phréatique compte tenu de sa profondeur. Cette expertise avait néanmoins préconisé de séparer les eaux pluviales et de transférer les effluents de silos chargés vers la fosse à lisier.

2.1.4 Les nuisances visuelles

De nombreuses observations ont été faites sur la faible insertion paysagère de l'exploitation à Houlbec-Cocherel, située sur un promontoire dominant le lotissement des Clairières de la Fortelle, et des chemins de randonnée qui contournent l'exploitation, de dépôts de déchets solides et des déchets résultants des bâtiments détruits par l'incendie.

Lors de ses visites, la mission a pu constater que si des nuisances sont encore présentes (tank à lait entreposé et restes des bâtiments détruits, en attente du règlement du dossier d'assurance), la réalisation du merlon paysager (voir infra), bien que restant à végétaliser a contribué grandement à diminuer l'impact paysager de l'exploitation. À Douains, l'impact visuel n'apparaît pas flagrant, même si l'intégration paysagère du site gagnerait à la réalisation d'une haie bocagère le long de la clôture.

2.2 Les craintes de nuisances projetées du projet

Parmi les nuisances projetées, figurent en premier lieu les nuisances actuelles et en particulier les odeurs et la circulation qui se trouveraient mathématiquement multipliées par l'accroissement du cheptel. D'autres relèvent de nuisances projetées sur l'ensemble de l'aire d'activité de l'exploitation (cultures fourragères, zones d'épandage ou encore sur le périmètre d'inconstructibilité liées au classement ICPE).

⁵ présence d'un captage d'eau potable en contrebas et de terrains en zone Natura 2000

2.2.1 L'impact sur les sols et les milieux aquatiques

Des craintes se sont exprimées sur les épandages de lisier et les risques qu'ils font courir de pollution de la nappe phréatique. Ces craintes paraissent toutefois infondées à la suite du rapport d'expertise réalisé par le bureau d'étude NCA Environnement qui conclut, sous réserve de quelques aménagements pour exclure des zones sensibles, que le plan d'épandages était suffisamment dimensionné, les apports en azote et en phosphore ne permettant pas de se substituer totalement aux engrais minéraux utilisés en grandes cultures.

2.2.2 L'impact sur la biodiversité et le climat

L'augmentation du cheptel de cet élevage industriel est perçue comme nocive pour la biodiversité - en supprimant le recours aux prairies permanentes du fait que les vaches ne pâturent plus une fois en lactation, remplacées par des cultures de type maïs ou céréales - et le climat par la production de méthane par fermentation entérique des bovins.

Si le rôle positif des prairies permanentes et du bocage est avéré pour la biodiversité et le stockage du carbone, le rôle néanmoins positif des cultures fourragères de légumineuses dans l'assolement des grandes cultures et la fertilisation organique des sols par les effluents d'élevage n'est jamais évoqué lors des entretiens. La comparaison est faite avec un système de bovins à l'herbe et pas avec le modèle dominant dans le département de grandes cultures avec fertilisation minérale pourtant pas plus vertueux pour le climat et la biodiversité.

2.2.3 Les contraintes d'urbanisme et la perte de la valeur immobilière

Les conseils municipaux et les riverains interrogés s'inquiètent de la perte de valeur immobilière liée au classement ICPE, qui doit être mentionné dans l'acte de vente, ainsi que le périmètre d'inconstructibilité de 100 mètres autour des bâtiments d'élevage et leurs annexes des installations classées qui interfère avec les projets d'urbanisme prévus par la commune. Ce problème est particulièrement aigu sur le site de Douains où plusieurs habitations sont concernées, cristallisant les oppositions de la commune et de ses habitants.

2.3 Les contestations du mode d'élevage

2.3.1 L'origine des aliments

Les critiques portent sur ce type d'élevage industriel et hors sol, avec des vaches laitières haute production, qui nécessite l'apport d'aliments protéagineux comme le tourteau de soja importé d'Amérique avec un bilan environnemental désastreux (cultures OGM avec large recours à des pesticides), contribuant à la déforestation des forêts tropicales⁶ et à dégrader le bilan carbone du lait ou de la viande produits par rapport aux petits élevages traditionnels.

Si la ration de base provient de l'exploitation et de ses environs, le recours à des concentrés à base principalement de tourteaux de soja et de colza (7 kgMS en moyenne dans la ration quotidienne des vaches laitières), ne permet pas d'écarter ces critiques, s'agissant notamment du tourteau de soja utilisé sur l'exploitation.

2.3.2 Le circuit des produits et l'insertion dans l'économie locale

La faible insertion de l'exploitation dans l'économie locale est également régulièrement pointée par

⁶ Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (<https://www.deforestationimportee.fr/fr/produits/soja-4>)

ses opposants : le lait est expédié en Belgique pour être transformé en crèmes glacées, les taurillons aux Pays-Bas et les vaches de réforme sont abattues hors de la région, ne contribuant pas au développement économique local et aggravant les nuisances liées au transport et aux émissions de gaz à effet de serre. La fermeture de la fromagerie attenante à l'exploitation qui permettait, du temps de l'ancien propriétaire, de transformer sur place le lait est à ce titre considérée comme très regrettable par l'ensemble des personnes auditionnées.

A contrario, le bénéfice de cet élevage pour les exploitations céréalières intégrées dans le plan d'épandage ne doit pas être occulté, permettant ainsi un moindre recours aux engrais minéraux.

2.3.3 La gouvernance et la gestion du personnel de l'exploitation

Une autre particularité pointée du doigt est le mode de conduite de l'exploitation SCEA Pérault, composée des deux co-gérants et de leurs trois enfants. Chacun des membres a la responsabilité d'un secteur d'activité, de la SCEA mais également d'autres fermes situées en Belgique, sans qu'aucun d'entre eux ne réside en permanence sur le site ou qu'un responsable local ait été désigné. S'il est fait une large utilisation d'outils numériques pour le suivi du troupeau par le gérant principal permettant un pilotage à distance, cela ne permet pas d'avoir une vision globale de l'activité de l'exploitation et de ses interfaces avec son environnement immédiat.

De plus, le personnel résidant sur le site de Houlbec-Cocherel (au nombre de 10 selon l'enquête publique ou 7 selon le compte d'exploitation 2019), en majorité étranger et non francophone, n'est pas en capacité, lorsque des nuisances de voisinage surviennent, de prendre des mesures correctrices immédiates, ce qui oblige à contacter par messagerie directement l'exploitant, ce qui est source d'incompréhensions quant à la nature réelle des problèmes et de frustrations.

Dans un contexte de fossé culturel grandissant entre le monde agricole et des attentes sociétales exprimées par le public, plusieurs représentants de la profession rencontrés ont insisté sur la nécessité d'un dialogue renforcé avec le voisinage et d'ouverture de la ferme pour sortir des clichés et faire prendre conscience des réalités des contraintes de cette activité⁷. À ce titre, le mode particulier de gouvernance et de gestion de la SCEA Pérault constitue un handicap pour son intégration dans le paysage local.

2.3.4 Le bien-être animal

De nombreuses critiques concernent le mode d'élevage des vaches laitières, en stabulation couverte avec logettes sur sable, sans mise à l'herbe après leur premier vêlage, considéré comme contraire au bien-être animal, ainsi qu'un état sanitaire dégradé illustré par un fort taux de mortalité.

Le modèle retenu dans ce projet avec l'expertise de la Chambre d'agriculture, en stabulation libre avec logettes sur sable, correspond aux standards en termes de bien-être animal dans le cadre d'un élevage intensif. S'il n'est pas possible dans ce mode d'élevage de prévoir un pâturage direct des vaches en production, compte tenu des effectifs, il semble en revanche que la mise à l'herbe des génisses et des vaches taries, pourtant possible, ne soit pas réalisée de manière systématique.

Les chiffres du suivi sanitaire fournis par la DDPP attestent d'un taux de mortalité élevé des bovins adultes et des veaux par rapport à la moyenne des élevages laitiers. Ces chiffres peuvent toutefois être imputés en partie au traumatisme des bovins présents lors de l'incendie et aux conditions dégradées qui ont suivi comme l'atteste le retour à des valeurs plus proches des normales sur les derniers relevés.

⁷ Plusieurs initiatives ont été mentionnées comme la marque « Bienvenue à la ferme » reconnue au niveau national et la charte de bon voisinage mise en place dans l'Eure par la Chambre d'Agriculture, associant les maires, la profession agricole et les associations de consommateurs.

2.3.5 Le modèle économique et la concurrence avec les élevages de taille modeste

Le modèle d'élevage, de type industriel, amène des critiques sur le profit financier, considéré comme seul critère, conduisant à une course perpétuelle à la croissance pour réduire les coûts marginaux. Outre les impacts environnementaux déjà évoqués, ce modèle, qui se développe dans un marché libéralisé avec la fin des quotas laitiers, viendrait concurrencer les petits producteurs qui eux font pâturer leurs vaches, en exerçant une influence baissière sur le prix du lait⁸.

Si cet argument ne peut être écarté compte tenu de la forte pression sur les prix qu'impose la grande distribution, sur un produit peu différencié comme le lait non transformé, en revanche, il ne nous semble pas que cet effet soit déterminant en l'espèce, s'agissant d'une exploitation qui vend son lait pour la transformation hors du marché national.

En revanche, l'examen des comptes d'exploitation annuels de la SCEA auxquels la mission a eu accès ne permet pas d'avoir une image claire de sa rentabilité : celle-ci a été grandement obérée par les pertes d'exploitation liées à l'incendie et à ses conséquences (destruction de bâtiments et de matériels, obligeant d'avoir recours à la sous-traitance) et en l'absence de règlement du dossier d'assurance, plus de cinq années après le sinistre, mais aussi compte tenu des relations financières de la SCEA avec la holding Van Ranst qui couvre les autres activités familiales.

⁸ La concurrence des élevages industriels qui cassent le prix du lait serait la principale cause de disparition des élevages laitiers traditionnels pour Mme Claire O'Petit, députée de l'Eure

3 Les actions pour la résolution des problèmes

Certaines actions ont été prévues par l'exploitant dans le dossier de demande, d'autres ont été prescrites par l'arrêté préfectoral de mise en demeure, à la suite de l'enquête publique, d'autres enfin préconisées par les rapports d'expertise pour la résolution des problèmes. Le présent chapitre fait l'inventaire de ces mesures, de leur mise en œuvre, et tente d'en évaluer l'impact, à la faveur des observations réalisées, des éléments d'expertise obtenus et des retours des principales parties concernées, pour formuler le cas échéant des recommandations complémentaires.

3.1 La maîtrise des odeurs

À la suite de l'enquête publique et l'arrêté préfectoral de mise en demeure, plusieurs mesures ont été prises par l'exploitant pour tenter de minimiser les nuisances olfactives : couverture avec de la paille des cuves à lisier, couverture et récupération des lixiviats d'ensilage, augmentation de la fréquence de récupération des cadavres d'animaux et réalisation d'un merlon paysager. Par ailleurs, l'étude Atmoterra, a produit une liste de recommandations pouvant être mises en œuvre rapidement à moindre coût : augmentation de la fréquence de raclage des stabulations et la collecte des effluents en bout de bâtiment, lors du remplissage et de la vidange de la fosse et lors de l'épandage du lisier et sur la zone d'ensilage...

L'étude des nuisances projetées, conclut en règle générale et sous réserve du respect des prescriptions, à l'absence d'augmentation des nuisances olfactives dans le cadre du projet d'agrandissement, à l'exception notable d'une aggravation des odeurs de stabulations et de la fosse perçues par les habitants des Clairières de la Fortelle, sous certaines conditions météorologiques (vent du secteur nord), *a priori* sans effet d'atténuation à attendre du merlon.

Ces prévisions sont en ligne avec les observations de la mission : malgré la réalisation du merlon et le paillage des fosses à lisier, de nouvelles plaintes sur les odeurs ont été enregistrées par la mission avec le retour des beaux jours.

À ce titre, la mission rejoint les recommandations formulées par l'étude Atmoterra sur la mise en place d'un registre et une procédure de gestion des plaintes, permettant d'objectiver les nuisances et d'identifier les circonstances et conditions météorologiques d'occurrence afin d'éviter les activités et travaux les plus impactant lors de ces périodes.

Enfin, la mission estime que des marges de progrès existent par une meilleure prise en compte des moments les moins pénalisants pour les mouvements d'effluents, en tenant notamment compte des moments de la journée ou de la semaine où les riverains risquent le moins de subir des nuisances. Des habitudes et des réflexes sont à établir pour mieux tenir compte du voisinage.

Recommandation 1. Mettre en œuvre les mesures préconisées dans le rapport Atmoterra pour la maîtrise des odeurs en tenant compte de la présence des riverains.

3.2 La circulation des engins

Face au danger que constitue la circulation des engins agricoles dans des centres bourgs étroits, l'exploitant s'est engagé à réduire la vitesse et proposer des chemins de contournement pour éviter les zones les plus sensibles, que ce soit à la Cailletterie et dans le centre du bourg de Douains. Ces mesures semblent à même de résoudre une bonne partie des problèmes de sécurité évoqués, ainsi que les dégradations sur les accotements à Douains où une solution pour éviter le centre bourg est identifiée

et paraît simple à réaliser. Sur le site de la Cailleterie, le circuit alternatif envisagé semble à même de résoudre une partie des problèmes.

La mission recommande de mettre en place, sans délai, les voies de contournement alternatives pour les engins de l'exploitations telles que prévues et la réalisation des chemins de randonnées séparés des voies utilisées pour les activités de l'exploitation.

Néanmoins, il semble que quels que soient les aménagements réalisés, l'augmentation du cheptel réparti sur les deux sites entrainera mathématiquement plus de circulation, que ce soit pour le transport et l'alimentation des génisses, du lait et des effluents.

Recommandation 2. Mettre en place, sans délai, des voies de contournement étudiées sur les sites de Houlbec-Cocherel et Douains.

3.3 La lutte contre les pollutions diffuses

Des actions d'amélioration ont été engagées en application de l'arrêté préfectoral de mise en demeure du 4 septembre 2020. Notamment des travaux ont été réalisés sur les silos pour en assurer l'étanchéité et pour la collecte des jus d'ensilages dans une fosse à lixiviats. En revanche, les préconisations faites par l'expertise hydrogéologique, de séparer les eaux pluviales et de transférer les effluents de silos chargés vers la fosse à lisier, n'ont pas été réalisées.

Lors des visites, la mission a constaté l'absence de collecte séparée des eaux pluviales entraînant un engorgement des zones de lagunage pour le traitement des jus d'ensilages, faisant craindre un impact pour les zones d'intérêt écologique situées à proximité et en aval du site.

Même si les risques de pollution des sols, avec répercussion grave sur le milieu ou la nappe s'avèrent réduits sur le site de la Cailleterie, la récupération, la collecte et le stockage des effluents de l'élevage, leur séparation d'avec les eaux pluviales doivent être parfaitement assurés, cette disposition constituant une des règles de base des élevages.

La mission recommande la réalisation, sans délai, des travaux de collecte séparée des eaux pluviales et d'aménagement des zones de lagunage tels que préconisés.

Sous réserve de la réalisation de ces travaux, de la modification du plan de lagunage, et d'une veille permanente du bon fonctionnement du dispositif, il semble en effet à la mission qu'il est possible de mettre en place un contrôle efficace des effluents de l'exploitation.

Recommandation 3. Organiser la gestion des effluents d'élevage, notamment en assurant une collecte différenciée des eaux pluviales.

3.4 La maîtrise de l'insertion paysagère

Ce qui a frappé la mission, à Douains comme à Houlbec, est l'importance de la maîtrise du visuel. Un gros effort a été réalisé par l'exploitant pour résorber les atteintes visuelles les plus flagrantes : dépôts d'ordure sauvage, gravats, déchets divers, et ce d'autant plus que plusieurs sentiers de randonnée longent l'exploitation. Pour ce qui est de l'intégration des bâtiments eux-mêmes, divers aménagements de façade et surtout la mise en place du merlon sont des éléments qui ont modifié considérablement la perception de la ferme.

Cet « avantage » pourrait opportunément être valorisé en prenant un soin particulier dans le choix et la réalisation de la végétalisation de celui-ci pour maximiser son apport paysager et de barrière anti-odeurs. Les écrans à l'activité d'élevage constituent des facteurs favorisant qui méritent d'être cultivés. **La mission recommande que soit mis en place un projet paysager soigné, de nature à modifier avantageusement la perception de l'élevage.**

Recommandation 4. Mettre en place un projet paysager.

3.5 Contraintes d'urbanisme et perte de valeur immobilière

L'impact de l'exploitation sur le marché du foncier et la valeur immobilière relève de deux mécanismes :

- la possible dévalorisation des biens liés aux nuisances qui affectent leur bonne jouissance (odeurs, impact visuel, bruit et circulation) comme ce peut être le cas du site de Houlbec-Cocherel où potentiellement 150 habitations situées dans un rayon de 1 km autour de l'exploitation sont concernées. A ce titre, l'efficacité des mesures mises en place pour corriger ces nuisances aura un effet déterminant sur la valorisation éventuelle des biens alentours ;
- les contraintes liées au périmètre d'inconstructibilité autour des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), a priori de 100 mètres autour des installations d'élevage et de leurs annexes et la possibilité éventuelle d'y déroger sous certaines conditions. À ce titre, la situation juridique du site de Douains, dévolu à l'élevage des génisses (qui ne sont pas prises en compte dans la détermination des catégories ICPE), et sans construction de nouveaux bâtiments, mérite d'être clarifiée. Une absence de classement en ICPE pourrait réduire ce périmètre de restriction de constructibilité, source des principales oppositions. Pour autant, un tel déclassement devrait être correctement analysé quant à l'ensemble de ses conséquences, cette démarche pouvant paraître inappropriée et mettre l'exploitant à terme dans une fragilité non souhaitable. Dans le cas contraire, un aménagement du PLU communal, avec dérogation limitée est toujours possible avec l'accord des parties prenantes (art L. 111.3 du CR).

3.6 Le mode d'élevage

Les contestations concernant le mode d'élevage comportent une part d'irréductibilité, d'ordre existentiel. Le modèle alternatif d'un élevage laitier sur pâturage permanent est de fait incompatible avec des élevages au-delà d'une centaine de vaches laitières. S'il ne fait aucun doute que l'élevage à l'herbe est bien plus favorable à l'environnement que le modèle intensif, la disparition de ce type d'élevage traditionnel dans le département au profit des grandes cultures doit interroger sur sa pérennité économique dans le contexte eurois. Dès lors, il est légitime de questionner l'impact de cet élevage par rapport aux alternatives locales de valorisation du foncier agricole et d'objectiver cet impact à la fois sur les plans économique, social et environnemental.

Toutefois, sans remettre en cause radicalement le modèle d'élevage, plusieurs actions pourraient être entreprises pour répondre aux critiques concernant ce point, et seraient de nature à améliorer son acceptabilité⁹:

3.6.1 Actions concernant l'origine des aliments

Le rôle positif de la ration à base d'ensilage de maïs, de luzerne et de céréales, produits sur

⁹ La mission a eu l'occasion de visiter la Ferme des peupliers à Flippou, élevage laitier de taille comparable mais qui constitue une illustration intéressante des actions menées pour répondre aux enjeux sociétaux et aux attentes des consommateurs

l'exploitation ou à travers des contrats avec des exploitations voisines, pourrait être mieux documenté, notamment dans les grandes cultures en introduisant des légumineuses dans les assolements.

En revanche, le recours à une complémentation avec du tourteau de soja importé d'Amérique, sans garantie de l'absence d'OGM, dont les effets sur la déforestation notamment au Brésil sont bien documentés¹⁰ aurait avantage à être revu : une substitution avec d'autres sources protéiques et notamment le tourteau de colza disponible à proximité, serait à rechercher. Alignée avec les politiques nationales¹¹, l'alimentation locale est en outre moins sujette aux fluctuations des cours mondiaux contrairement au tourteau de soja dont le prix fluctuant est un facteur important dans le coût de revient du lait et la performance économique de l'exploitation.

La mission recommande la recherche de substituts locaux au tourteau de soja, compte tenu de son impact environnemental.

3.6.2 Actions concernant le bien-être animal

La mission recommande, dans la mesure du possible, un recours beaucoup plus systématique au pâturage direct des animaux non productifs (génisses, vaches taries, mâles), notamment sur les prairies à proximité de l'exploitation.

Cette mesure permet d'agir sur le bien-être des animaux, de diminuer la charge des effluents sur le site. En outre, elle a pour intérêt de modifier la perception du caractère totalement hors sol de l'exploitation et ainsi en améliorer son acceptabilité.

Recommandation 5. Optimiser la pâture des bovins sur les prairies.

3.6.3 Le circuit des produits et l'insertion dans l'économie locale

Outre la taille de l'exploitation et les nuisances déjà évoquées, la faible insertion de l'exploitation dans l'économie locale concentre la majorité des oppositions. Même s'ils soutiennent le projet, pour sa complémentarité avec les grandes cultures, les représentants de la profession (chambre d'agriculture, principaux syndicats) reconnaissent néanmoins que ce n'est pas le modèle d'élevage dont ils font la promotion et regrettent qu'il n'y ait pas une meilleure valorisation locale des produits. À ce titre, la transformation à la ferme et la recherche de circuits courts est une des orientations de travail de la chambre d'agriculture, permettant une meilleure rémunération pour l'éleveur, tout en créant davantage des liens avec le voisinage et les consommateurs.

La présence sur le site de la Cailletterie, d'une fromagerie industrielle, qui traitait le lait de l'exploitation jusqu'au début des années 2010, constitue une opportunité de valorisation locale qui fait largement consensus, même parmi les opposants au projet. L'exploitant, qui traite déjà son lait pour faire des crèmes glacées sur son site en Belgique et possède donc le savoir-faire, se déclare favorable à la reprise de l'activité de la fromagerie, une fois réglé le dossier d'indemnisation du sinistre de l'incendie.

De même, la recherche de débouchés locaux pour les animaux de réforme devrait être entreprise par l'éleveur ou dans le cas contraire, l'absence de solutions plus locales économiquement acceptables documentée.

La mission recommande d'étudier la faisabilité de la reprise des activités de la fromagerie comme activité complémentaire de l'élevage et la recherche de débouchés locaux pour les

¹⁰ Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (<https://www.deforestationimportee.fr/fr/produits/soja-4>)

¹¹ Stratégie nationale protéines végétales (<https://agriculture.gouv.fr/plan-proteines-vegetales>)

produits de l'élevage.

Recommandation 6. *En partenariat avec les collectivités et la profession agricole, trouver une voie de valorisation locale pour le lait et le cas échéant les animaux de réforme.*

3.6.4 La gouvernance et la gestion du personnel

Si le mode d'organisation de la SCEA, relève de choix managériaux qui sont propres aux exploitants, l'absence d'un responsable local désigné, disponible et ayant une vision globale sur l'ensemble des activités de l'exploitation apparaît comme particulièrement pénalisante pour l'acceptation locale.

La mission recommande de désigner une personne responsable de l'exploitation, résidente sur le site de la Cailleterie, identifiée des riverains comme l'interlocuteur privilégié. Celui-ci doit avoir suffisamment d'autonomie pour pouvoir mettre en œuvre des mesures correctrices sans délai lors de problèmes avec le voisinage. La présence d'un tel interlocuteur chargé des relations de bons voisinage mais aussi avec des compétences techniques est d'autant plus nécessaire que la SCEA a recours à du personnel expatrié, non francophone, qui ne peut remplir cet office.

3.7 En conclusion : quelques éléments de constat sur le projet

A l'issue des entretiens et lecture des documents disponibles, il est possible de résumer le constat **suyant** fait par la mission :

- aucun des acteurs rencontrés n'a dit souhaiter la disparition de l'élevage, perçu comme facteur de diversité et de complémentarité avec les grandes cultures ;
- les oppositions au projet se cristallisent sur des nuisances actuelles avérées, et projetées (bruit, odeurs, circulation, effluents...). Si certaines nuisances sont liées au mode dégradé de l'exploitation suite à l'incendie de 2015 et dans l'attente du règlement du dossier d'assurance, cela ne permet pas d'expliquer pourquoi des mesures peu coûteuses préconisées par les bureaux d'étude Atmoterra et IFB environnement, respectivement pour gérer les odeurs et les effluents, n'aient pas été mises en place à ce jour.
- à Douains, l'opposition principale concerne les restrictions à l'urbanisation et la dévalorisation foncière liée au classement en ICPE et la contestation sur les droits d'exploitation de 130 vaches laitières ;
- la présentation du projet d'agrandissement de +20% des effectifs à 634 vaches laitières, en additionnant les droits des deux sites, ne reflète pas la réalité de l'accroissement de l'activité et de son impact environnemental sur le site de Houlbec-Cocherel (+58% par rapport à l'effectif autorisé ou +70-80% par rapport à la situation présente) ;
- la faible insertion territoriale de cette exploitation en ce qui concerne la destination des produits, contribue à sa perception d'une activité hors-sol, mondialisée, dont le territoire n'en retire que des nuisances ;
- le mode particulier de gouvernance et de conduite de cette exploitation par la SCEA (pilotage à distance sectorisée entre les 4 membres, absence d'un interlocuteur sur place, personnel non francophone) contribue à exacerber les oppositions et nuit à la résolution des problèmes ;
- malgré des signes de bonne volonté de l'exploitant (réalisation de travaux importants sur ses fonds propres), celui-ci souffre d'un déficit important de confiance auprès de différentes parties prenantes, ce qui constitue un obstacle à la recherche de solutions acceptables pour la suite ;

- le projet porte une forte dimension symbolique - comme contre-exemple dans les débats actuels sur l'évolution de la PAC et le bien-être animal pour ses opposants ou comme dernier rempart pour éviter la disparition de l'élevage laitier pour ses soutiens - qui nécessiterait d'être étayé et l'impact réel quantifié pour éviter au maximum d'être instrumentalisé ;
- enfin, la forte valeur patrimoniale des deux sites et les nombreuses opportunités économiques liées à son positionnement sur l'axe Paris-Rouen font apparaître le projet d'agrandissement en décalage avec les plans de développement des collectivités concernées.

En conséquence, les conditions ne paraissent pas réunies pour une acceptation en l'état du projet d'agrandissement. Celui-ci passe d'abord par le rétablissement de la confiance, la correction effective des nuisances actuelles et une gestion de l'exploitation plus ouverte sur le territoire.

Il apparaît un besoin d'objectiver l'impact environnemental, à la fois local (ce qui a déjà été fait en partie, mais nécessite d'être suivi dans le temps), mais aussi global (effets sur le climat et la biodiversité).

De même, l'impact de l'exploitation sur l'économie locale mériterait d'être approché, afin de servir de base à une réflexion sur une meilleure insertion de celle-ci dans le territoire.

Cette étape d'évaluation et d'objectivation apparaît nécessaire pour recréer un climat propice au dialogue et à la concertation sur la base d'un diagnostic partagé de l'exploitation, son rôle et son impact actuel et potentiel pour le territoire et au niveau global.

Nous reviendrons sur ces aspects dans le chapitre suivant.

4 Améliorer l'intégration territoriale de l'exploitation : vigilance partagée, efficacité des mesures, transparence et confiance

La réconciliation de cette activité agricole dans son environnement territorial paraît être un préalable et une urgence pour la mission : faire cesser un climat conflictuel, d'attentes et de surveillance, adossé à une défiance enracinée paraît impératif.

Quelle que soit la décision concernant la demande d'autorisation pour cette exploitation, sa ré-intégration dans son milieu est à co-construire.

Ouvrir la ferme, dire ce qu'on y fait, faire ce qui est dit, développer des actions de développement local, imaginer des bénéfices pour l'environnement, pour l'économie d'énergie, augmenter l'implication des habitants, ouvrir aux apprentis, ... devrait, du point de vue de la mission, constituer un chantier prioritaire.

4.1 Commission locale de suivi : un observatoire participatif

Au-delà du droit à l'information sur les risques, tel que prévu à l'article L. 125-2 du code de l'environnement, il paraît opportun de prévoir une instance officielle permettant de suivre l'activité de cette installation. Le projet d'arrêté préfectoral qui a été soumis à l'examen du CODERST de l'Eure le 2 février 2021 prévoit la création d'une commission locale de suivi (article 32 du projet).

Cette instance serait le lieu officiel de mise en transparence, d'une part des modalités de conduite de l'exploitation, d'autre part des dispositions prises par l'exploitant pour gérer les incidents ou les nuisances qui auraient été observés.

Elle pourrait être réunie 2 fois par an. Au moins une fois par an, elle pourrait être précédée d'une visite de l'exploitation.

La présentation de l'état d'avancement du plan d'actions et du suivi du registre des incidents et des plaintes serait prévu. Des travaux d'expertise ou d'analyse, qu'elle soit locale, nationale ou européenne pourraient permettre l'objectivation de débats.

La mission recommande une vigilance particulière concernant la gouvernance de cette commission. La fonction première de celle-ci étant de recréer les conditions d'un dialogue local, sa composition et sa gouvernance devraient refléter avant tout les parties prenantes locales, l'exploitant, les riverains, les communes concernées... L'État participerait comme facilitateur, garant du respect des conditions de dialogue, ainsi que pour mobiliser l'expertise nécessaire dans un rôle de médiateur plus que d'arbitre. En tout état de cause, sa composition et son fonctionnement devraient faire l'objet d'une concertation préalable par les principales parties concernées.

Faut-il attendre une décision préfectorale pour instituer une telle commission ? Aux yeux de la mission, non : une telle commission pourrait être préfigurée et installée sans délai. Une première réunion pourrait être prévue en septembre 2021, notamment pour présenter l'analyse et les recommandations de notre mission.

Recommandation 7. Mettre en place dès que possible une commission locale de suivi (en précisant dès l'origine les conditions de fonctionnement et de gouvernance).

4.2 Un référent et un registre pour gérer les plaintes et les questionnements

Un déficit dans les suites apportées suite à des constatations de nuisances ou d'anomalies de

fonctionnement des installations d'élevage est régulièrement dénoncé. Par ailleurs, le positionnement de l'exploitant principal comme correspondant exclusif à contacter pour toute observation ou tout signalement n'est pas optimal, notamment en lien avec son éloignement géographique, mais aussi par les incertitudes et l'inaction que pointent les riverains et les élus.

Pour résoudre cela, la mission suggère la mise en place d'un registre pour consigner toute observation liée à l'exploitation et suivre avec un traçage précis les suites apportées. La forme du registre, matérialisée et/ou dématérialisée, comme les dispositions pour l'enregistrement des observations sont à définir.

Un référent doit être prévu comme point d'entrée et de contact pour piloter les enregistrements réalisés sur le registre et consigner l'organisation des suites au fur et à mesure de leurs réalisations.

Le choix d'un tel référent n'est pas anodin. Dans les entreprises industrielles à partir d'une certaine dimension, le responsable de la communication ou le responsable qualité remplit habituellement cette fonction. Dans les exploitations agricoles, le responsable d'exploitation est le contact naturel.

S'il s'avère compliqué de trouver au sein de la SCEA Pérault un responsable présentant les compétences requises, l'État, en lien avec le partenariat local, aurait à trouver la voie pour organiser cette interface, afin d'accueillir les sollicitations extérieures et négocier avec les gérants responsables les suites à mettre en place.

Recommandation 8. Désigner un référent sur place et instituer un traçage pour suivre l'activité de l'exploitation et ses impacts sur son voisinage.

4.3 Un plan d'action et un dispositif de suivi

Rétablir la confiance et structurer la transparence permettront de comprendre puis d'accepter le fonctionnement de l'élevage dans son environnement.

Cette ferme laitière est contrainte par des obligations réglementaires soit au titre de son statut actuel soit en vertu des dispositions qui seront arrêtées suite à la demande de restructuration et d'extension.

L'éleveur a lui-même prévu des investissements, des aménagements et des constructions pour développer et optimiser le fonctionnement de son entreprise ; ses projets peuvent s'inscrire dans un calendrier prévisionnel, quand bien même ils peuvent aussi évoluer.

Dans le fonctionnement courant de l'élevage, certaines activités sont susceptibles d'impacter le voisinage. Par exemple, la période pendant laquelle les fosses sont vidées pour être épandues sur les terres prévues à cet effet, par exemple la période où l'herbe ou le maïs sont ensilés, par exemple les journées prévues pour la fenaison, notamment sur les pâtures à proximité de la ferme sont des opérations habituelles et incontournables auxquelles les exploitations laitières sont toutes confrontées.

Le fonctionnement au quotidien peut (doit pouvoir) aussi être affiché, par exemple les moments des transports du lait, de l'aliment entre les deux sites, les prévisions de transport d'animaux, etc.

L'expertise Atmoterra a proposé 74 mesures permettant de mieux maîtriser l'impact olfactif de l'activité d'élevage ; certaines mesures sont faciles à mettre en œuvre, d'autres moins. En tout état de cause, une programmation prévisionnelle de prise en compte des propositions de cette expertise pourrait être bâtie par les exploitants.

Toutes ces actions, qu'elles soient de mise en œuvre quotidienne, à court terme ou à long terme, pourraient être intégrées à un plan d'action consultable qui permettrait de mieux connaître et

comprendre cette activité agricole et ainsi anticiper ses temps forts.

Un tel plan aurait aussi vocation à être présenté quant à son avancement lors des réunions de la commission locale de suivi.

Au-delà de sa conception, la maintenance et l'actualisation d'un tel plan pourraient faire l'objet d'un suivi, voire de vérifications pour celles qui sont obligatoires.

La mission suggère qu'un dispositif de suivi soit installé dans un protocole à plusieurs niveaux :

- une actualisation régulière du plan d'actions par l'exploitant avec inscription des avancées, des aboutissements et des adaptations ;
- une vérification de l'avancement normal des actions soit par un responsable qualité au sein de l'entreprise, soit par un prestataire externe ;
- une inspection périodique de l'inspecteur des installations classées ;
- une consultation régulière de la commission locale de suivi.

De l'analyse des rapports mis à notre disposition et des propos recueillis lors de nos auditions, la mission estime qu'une part des doléances exprimées concernant l'exploitation de cet élevage laitier résulte non seulement d'une information déficitaire sur les activités de la ferme, mais aussi d'une insuffisante prise en compte du voisinage pour la réalisation du travail au quotidien par les salariés de la SCEA. Il nous apparaît que d'intéressantes marges de progrès existent sur ces deux volets.

Recommandation 9. Afficher le plan d'activité et de développement de l'entreprise ; organiser son suivi.

4.4 Un projet davantage intégré dans le territoire, à l'écoute des attentes sociétales et des consommateurs

« Cette entreprise n'apporte rien à part des nuisances » est ce que nous avons souvent entendu lors de nos auditions. « Le lait part en Belgique, les employés de la ferme ne parlent pas le français, le gérant est rarement sur place, les vaches ne vont jamais dehors, ... ».

De fait, l'insertion territoriale de cette entreprise reste limitée¹². Le rachat des locaux d'une ancienne fromagerie, située au sein de l'exploitation agricole à Houlbec, pourrait servir à valoriser localement le lait produit. D'après l'exploitant, ce projet reste d'actualité, mais la priorité reste pour l'instant, à ses yeux, la reconstruction des bâtiments suite au sinistre de 2015, les aménagements de la voirie, la stabilisation du troupeau dans sa production et son renouvellement, la réfection des bâtiments d'habitation, de stockage ou de remisage du matériel, la réalisation des prescriptions prévues dans l'arrêté préfectoral d'autorisation.

Ayant entendu les élus, des voisins et des représentants professionnels, après aussi avoir visité d'autres modèles de fermes laitières de taille équivalente, il apparaît judicieux de développer des actions en faveur des filières locales et de l'emploi corollaire, de l'optimisation des transports, de l'environnement, de la sobriété et de l'efficacité énergétique et de la rationalisation des déchets.

Ainsi et par exemple, l'adhésion à une démarche de diagnostic carbone permettrait vraisemblablement

¹² Dans la réflexion conduite sur la place de cet élevage dans son territoire, il convient toutefois de mentionner la contribution de l'exploitant à l'entretien d'un patrimoine historique emblématique (maison d'Aristide Briand).

de déceler des moyens peu coûteux voire rémunérateurs de mieux gérer l'impact environnemental de l'exploitation¹³.

Autre exemple, l'importante surface de toiture pourrait servir à la production d'énergie photovoltaïque.

La remise en état de la fromagerie, accompagnée par le Conseil départemental, Seine Normandie agglomération, les communes, la chambre d'agriculture, voire un industriel fromager, permettrait de valoriser le lait produit sur place et aussi de modifier également l'image dégradée du transport lointain du lait, outre qu'elle permettrait aussi d'employer des salariés pour cette transformation.

L'utilisation des herbages pour le pâturage des bovins participerait aussi au changement du regard porté sur cette ferme.

Rompre l'isolement de l'exploitation serait bénéfique : des journées à thème, portes ouvertes, créeraient du lien au niveau local.

Bien évidemment, de telles dispositions ne peuvent être imposées et doivent être librement choisies par les gérants, ceux-ci devant naturellement veiller à rester dans une équation économique viable, compatible avec le contexte de leur filière, tant au niveau national qu'international.

Recommandation 10. Accompagner l'entrepreneur dans une insertion territoriale plus affirmée et volontariste, économiquement compatible.

¹³ Voir à ce sujet la démarche CAP'2ER (Calcul automatisé de la démarche environnementale en élevage de ruminants) développé par l'Institut de l'élevage, qui à travers une approche multi-critères de la durabilité adaptée à l'échelle du système d'exploitation, permet de réaliser un diagnostic et construire un plan d'action.

5 Des scénarios pour demain

La lettre du préfet de saisine du CGAAER et CGEDD, demandait à la mission, après avoir fait un travail d'objectivation, d'identifier les blocages qui pourraient être levés, les voies éventuelles d'amélioration ou de révision du projet et d'aider à identifier des conditions de sa meilleure acceptabilité. C'est ce qu'elle a tenté de faire dans les chapitres précédents.

Si des pistes ont été identifiées pour rapprocher les positions et tenter de lever des points de blocages durs, la mission est bien consciente que, quelles que soient les mesures mises en place, elles ne lèveront pas toutes les critiques et in fine, la possibilité de recours juridiques suite à la décision prise par le préfet concernant cette demande d'autorisation ¹⁴.

Le présent chapitre passe en revue les différentes options qui s'offrent au préfet à la fois pour éclairer sur certaines conséquences possibles de sa décision, mais également comme base de discussion sur les conditions d'une cohabitation apaisée de l'exploitation avec son entourage, quelle que soit la décision qui sera prise.

La mission estime que sans attendre une décision préfectorale, plusieurs des mesures correctrices préconisées dans les rapports d'expertise¹⁵ pour réduire les nuisances actuelles doivent être mises en œuvre.

5.1 Le scénario prudent : ne pas autoriser

Cette absence d'autorisation peut être implicite ou explicite.

5.1.1 Ne rien faire : maintenir le refus implicite

Les délais réglementaires de la procédure d'instruction de la demande d'autorisation d'installation classée déposée le 30 juin 2017, et malgré plusieurs reports liés à l'enquête publique, des arrêtés de prolongation, la réalisation de tierces expertises et l'ordonnance de gel des délais d'instruction liée à l'épidémie de la COVID-19, et la réunion du CODERST le 2 février 2021, apparaissent dépassés en l'absence de décision prise par le préfet. Dans le cadre de cette procédure, une absence de décision vaut refus d'autorisation¹⁶.

Cette solution permet de laisser ouverte toutes les possibilités futures de décisions, y compris un aménagement ou un reformatage du projet (voir infra). Elle est toutefois pénalisante pour le porteur du projet qui :

- se retrouvera bloqué dans son projet de développement et ne manquera pas de s'interroger sur l'avenir de son exploitation au regard du manque de soutien de l'État et des collectivités locales ;
- sera susceptible de demander des compensations financières en raison des investissements qui lui ont déjà été imposés et de la perte d'exploitation que cette absence de décision lui fait subir. Cette dernière éventualité apparaît toutefois limitée actuellement, en absence de règlement définitif du dossier d'assurance suite au sinistre qui, *de facto*, retarde les travaux

¹⁴ Cet aspect de d'analyse en droit n'a volontairement pas été abordé puisqu'il dépasse le cadre de la mission et a déjà été pris en compte dans la procédure d'instruction du dossier.

¹⁵ En particulier ceux d'Atmoterra et IFB environnement

¹⁶ L'article R. 181-42 du code de l'environnement consacre le principe du « silence vaut refus » : « *Le silence gardé par le préfet à l'issue des délais prévus par l'article R. 181-41 pour statuer sur la demande d'autorisation environnementale vaut décision implicite de rejet.* »

prévus.

5.1.2 Transformer le refus implicite en refus explicite

Compte tenu des éléments résumés dans le chapitre précédent, la mission considère que les conditions environnementales ne sont pas remplies actuellement pour autoriser ce projet d'agrandissement. Un refus explicite du préfet sur ce projet aurait le mérite de la clarté, de permettre à l'exploitant de tourner la page de son projet initial et de prendre des dispositions pour travailler sur les améliorations nécessaires à l'exploitation existante et de laisser le temps aux mesures de concertations et de dialogue afin de rétablir un climat de confiance.

Si cette option devait être retenue, il serait judicieux de bien mentionner dans les motifs du refus ce qui relève des spécificités propres à l'exploitation et son insertion locale et non pas d'une position générique, de principe, sur les demandes d'autorisations d'élevages bovins laitiers au titre des autorisations ICPE. Une communication adaptée vis-à-vis de la profession serait également nécessaire compte tenu de la sensibilité du sujet de l'élevage laitier.

5.2 Le scénario « économique » : autoriser le projet comme présenté en CODERST

Sur la base de l'instruction administrative au titre des ICPE par les services de l'État, instruction rigoureuse et qui apparaît peu contestable, et de l'avis favorable au projet donné par le CODERST, et sous réserve de la réalisation intégrale des mesures prescrites dans l'arrêté préfectoral de mise en demeure, une décision d'autorisation pourrait être légitimement délivrée.

Si cette option est évidemment celle attendue par l'exploitant et une partie des représentants de la profession, elle s'expose à un risque accru de recours contentieux dans le contexte actuel de radicalisation des positions. Cette décision risque également de contribuer à une dé-territorialisation du dossier pour en faire un sujet national comme en témoignent les pétitions déjà réalisées auprès de parlementaires et d'associations animalistes. Le précédent de « la ferme des mille vaches de la Somme », qui a défrayé la chronique, durant près d'une décennie, avec pour issue finale le dépôt de bilan de l'exploitant, montre les difficultés à faire prospérer une activité lorsqu'elle se heurte à une opposition généralisée, malgré les autorisations réglementaires.

Pour autant, dans un contexte difficile pour les PME, aggravé par la crise sanitaire, l'État doit aussi veiller à ne pas participer au démantèlement du tissu économique de ces PME et regarder au contraire ce qui peut être fait pour simplifier leur activité dans le respect de la réglementation¹⁷. S'agissant de la SCEA Pérault, la résilience qu'elle a montrée, à la suite du sinistre, comme sa capacité à mener des investissements (merlon par exemple) n'étaient sans doute pas à la portée d'une exploitation laitière *lambda*. Mais combien de contraintes pourrait-elle encore supporter avant de lâcher prise ?

5.3 Autoriser autrement sous conditions

Comme mentionné en conclusion du chapitre 3, la mission estime que **les conditions ne sont actuellement pas remplies pour développer le projet tel que demandé par le pétitionnaire. : « Pas tout de suite et pas comme cela ».**

¹⁷ La holding propriétaire de la SCEA étant implantée au Benelux, une comparaison des politiques en faveur des entreprises et l'application des normes environnementales dans ces pays par rapport à la France, induisant des distorsions de concurrence pour les productions hexagonales pourrait être soulevée.

Toutefois, la mission est consciente de la nécessité d'assurer la rentabilité de l'exploitation pour faire face aux remboursements des investissements déjà réalisés et ceux encore à venir, en optimisant l'outil de production dans une recherche permanente de réduction de son impact sur l'environnement.

Ceci étant posé, deux options peuvent être envisagées comme voie médiane à l'alternative refus/autorisation :

- limiter l'autorisation au seuil actuel à Houlbec-Cocherel, tout en laissant au pétitionnaire la liberté de structurer son activité à l'intérieur de ce seuil ;
- autoriser cette extension mais dans un séquençage par étape avec un cahier des charges restrictif.

5.3.1 Adapter le nombre d'animaux autorisés

Si la base de calcul à prendre en compte correspond aux droits acquis du site de Houlbec-Cocherel (400 vaches laitières), une augmentation relative du nombre de vaches laitières pourrait se justifier, à « charge environnementale constante », compte tenu du transfert des génisses de renouvellement sur le site de Douains et l'amélioration des installations liées au projet.

À Houlbec-Cocherel, le calcul de la charge environnementale actuelle fait ressortir 622 UGB¹⁸. Une option serait de fixer ce plafond à l'exploitant tout en lui laissant la liberté d'organiser son activité, et le type de bovins sur les deux sites en restant en deçà de ce chiffre en équivalent UGB.

Pour Douains, comme nous l'avons vu, la préoccupation majeure est une problématique d'urbanisme. L'option qui est souvent envisagée, y compris par certains services de l'État, est de sortir l'élevage de la réglementation des installations classées ; la mission n'est pas persuadée que ce choix serait judicieux

Si l'application du règlement sanitaire départemental n'est pas sous la même gouvernance administrative, et allège a priori les contraintes d'inconstructibilité, les dispositions qui y sont prévues ne sont pas véritablement très différentes de celles qui concernent les installations classées agricoles.

La mission se demande si le positionnement de l'élevage, en sortie de bourg, ne permettrait pas une organisation de son fonctionnement qui, concertée avec le conseil municipal, pourrait constituer un compromis satisfaisant.

Ces options seraient à tester préalablement avec le pétitionnaire qui devrait de manière volontaire réviser son projet.

5.3.2 Agir sur le calendrier

Dans cette option, il s'agirait d'accéder à la demande de l'exploitant mais seulement à l'issue d'un moratoire de deux à trois années. Pendant cette période l'exploitant devrait :

- procéder à tous les travaux prévus pour gérer la totalité des nuisances : gestion des effluents, des odeurs, du pluvial, des écoulements des silos, de la circulation routière ;
- procéder aux travaux d'extension, de raccordements, de gestion préalablement à une augmentation des effectifs ;

¹⁸ UGB : Unité Gros Bovin : soit 1,1 UGB pour une vache laitière haute production, et 0,3, 0,6 et 0,8 UGB pour des veaux et génisses respectivement de moins d'un an, de 1 à 2 ans, et plus de 2 ans. Pour le site de Houlbec-Cocherel : 400VL *1,1 soit 440 UGB, 150 génisses de moins d'un an*0,3 soit 45 UGB, 150 génisses de plus d'un an*0,6 soit 90 UGB, 30 génisses de plus de 2 ans*0,8 soit 24 UGB, 60 veaux *0,3 soit 18 UGB et 5 taureaux soit 5 UGB.

Au terme de cette période, et sous réserve de la réalisation de toutes les prescriptions, l'exploitant pourrait accroître l'effectif, soit en totalité de l'autorisation accordée, soit en 2 temps, le premier dans un effectif équivalent en terme de « charge d'animaux » (cf. option précédente), en vérifiant la capacité de gestion de l'exploitant dans ce niveau d'accroissement, au regard de l'organisation du travail, notamment dans les phases « critiques » (vidange des fosses et épandage en automne et printemps, ensilage), avant de monter au niveau de son effectif autorisé.

Ce dispositif échelonné permettrait à la commission locale de suivi de se mettre en place et de jouer son rôle de suivi de l'activité et de concertation. Il répondrait ainsi à la demande du maire d'Houlbec-Cocherel (moratoire...) et correspondrait aussi à la prescription du commissaire enquêteur.

5.3.3 Une voie complémentaire: un projet davantage ancré dans le territoire?

Nous avons vu, dans les parties précédentes, combien il serait avantageux d'avoir un projet de développement plus ancré dans le territoire, notamment avec une valorisation du lait sur place. À cet égard, la remise en service de la fromagerie serait évidemment d'un intérêt majeur.

Mais l'État n'a pas dans ses prérogatives de reformater la demande d'un pétitionnaire. Aussi, l'initiative d'une telle option appartient au porteur de projet.

Conclusion

Dans le diagnostic posé par la mission, le premier point concerne la défiance, à l'égard de l'exploitant, son système économique mais aussi dans une moindre mesure des organisations professionnelles et des services de l'État.

Traiter cela apparaît être un préalable. C'est pourquoi la mission a proposé un train de dispositions visant à la mise en transparence de cette grosse exploitation laitière, de son projet et du traitement des inconvénients qu'elle suscite dans son fonctionnement.

Quand on explore les différents impacts de cette activité d'élevage, il semble que des solutions sont possibles pour la plupart des griefs. Le seul pour lequel subsiste une incertitude est l'impact olfactif qui nécessite un suivi spécifique pour identifier les pratiques et aménagements susceptibles de l'atténuer.

Concilier l'activité de cet élevage laitier avec son voisinage, quand bien même elle n'est pas conforme aux attentes sociétales apparaît possible si on y met les moyens.

Ce préalable étant posé, plusieurs scénarios ont été explorés. Aucun n'est parfait ni ne suscitera l'unanimité, ni ne mettra à l'abri de recours devant la justice.

Le scénario idéal pour faire cesser toutes les nuisances est de fermer la ferme : pas d'activité donc pas de nuisance pour les riverains. Ce n'est pas ce qui est souhaité par la majorité des personnes rencontrées.

Parmi les différentes réponses à la demande d'autorisation, le rapport étudie les options du refus (explicite ou implicite) et celle d'une autorisation en l'état en tentant d'en analyser certaines conséquences. La mission envisage également deux scénarios intermédiaires, l'un limitant la « charge environnementale » à son niveau actuel, tout en laissant la possibilité d'aménagements entre les deux sites, l'autre encadrant une extension dans un dispositif contraint, permettant de vérifier la compatibilité du fonctionnement avec l'extension envisagée.

Considérant en particulier l'acuité de l'impact olfactif, la mission suggère que, dans le cadre de cette demande d'autorisation, il ne soit pas fait droit à la demande de l'exploitant telle que formulée actuellement.

Ayant noté combien ce projet était controversé en raison notamment du peu de retombées positives apportées au territoire, la mission invite vivement l'exploitant à revisiter le développement de son activité s'il le peut financièrement et économiquement.

Des aménagements visant à valoriser localement le lait, diminuer son impact carbone et sur la biodiversité, viser une plus grande performance énergétique peuvent être trouvés. Dans cette optique, un accompagnement par les élus des collectivités, par la profession agricole lui serait utile, dans le cadre d'une approche partenariale pour renforcer l'insertion de cette activité dans son territoire.

Yves Geffroy



Inspecteur général

Olivier Robinet



Inspecteur général

Annexes

1 Lettre de mission

1.1 Lettre des cabinets du MTE et du MAA au préfet de l'Eure



GOUVERNEMENT

*Liberté
Egalité
Fraternité*

Le directeur de cabinet de la ministre de la
Transition écologique

Le directeur de cabinet du ministre de
l'Agriculture et de l'Alimentation

Paris, le 5 / MARS 2021

à

Réf : D20003634

Monsieur Jérôme FILIPPINI
Préfet de l'Eure
Préfecture de l'Eure
Boulevard Georges-Chauvin
27022 Evreux

Objet : Mise en place d'une médiation autour du projet d'extension de la SCEA Perault à Houlbec-Cocherel

Le projet d'extension du site de Houlbec-Cocherel a suscité de vives oppositions locales. En parallèle, ce projet d'extension a aussi donné lieu à une forte mobilisation politique et médiatique.

A l'issue de l'enquête publique sur le projet d'extension, le commissaire enquêteur a rendu un avis défavorable le 15 novembre 2019. Pour répondre aux remarques du commissaire enquêteur, l'exploitant a revu l'économie générale de son projet et a déposé un dossier modificatif. Par ailleurs, vos services ont procédé depuis le printemps dernier à une analyse administrative fine du dossier, notamment à travers la réalisation de 3 tierces expertises. Ces travaux ont permis une amélioration du projet par rapport au dossier initialement déposé par l'exploitant. Si les parties prenantes locales ont pris note des améliorations proposées, elles restent toutefois opposées au projet en l'état.

Dans ce contexte, il vous est demandé de mettre en place dans les prochains mois une médiation qui associera étroitement les élus locaux, les parlementaires territorialement concernés, les associations de protection de l'environnement, la chambre d'agriculture et l'exploitant du site dans l'objectif de déterminer si le projet peut encore être ajusté en vue d'améliorer son acceptabilité territoriale. Pour la réalisation de cette médiation, et selon votre appréciation de la situation, des experts au fond du CGAAER et du CGEDD pourront être mis à votre disposition. Sur la forme, vous jugerez également de l'opportunité de solliciter l'expertise de la CNDP dans le cadre de l'article L. 121-1 du code de l'environnement.

Jack AZOULAY

Fabrice RIGOLET ROZE

Copie : CGEDD, CGAAER, CNDP

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solaire.gouv.fr

Hôtel de Villeroy
78, rue de Varenne – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 49 55 49 55
www.agriculture.gouv.fr

1.2 Lettre du préfet de l'Eure aux CGEDD et CGAAER



**PRÉFET
DE L'EURE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evreux, le 12 mars 2021

Le préfet de l'Eure
à
Messieurs les vice-présidents

- Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
- Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)

Objet : Projet d'extension de l'exploitation d'élevage bovin SCEA Pérault dans l'Eure – sollicitation en vue d'une médiation

Pj : Note détaillée

Réf : courrier des directeurs de cabinet de la MTE et du MAA au préfet de l'Eure en date du 5 mars 2021

Le projet d'extension d'un élevage laitier existant, situé dans deux communes de l'Eure (Houlbec-Cocherel et Douains), porté depuis 2017, s'inscrit dans un climat tendu entre la profession agricole et certains riverains habitués à un haut niveau de qualité de vie, soutenus par les défenseurs de l'environnement.

Compte tenu des défaillances de l'exploitant pourtant bien implanté localement depuis 1993, de nuisances apportées à l'environnement et de la méfiance inspiré par son modèle d'élevage considéré comme intensif, ce nouveau projet d'extension a donné lieu à une forte opposition politique et médiatique d'audience locale et nationale.

A l'issue de l'enquête publique, le commissaire enquêteur ayant rendu un avis défavorable au projet, l'exploitant a revu l'économie générale et déposé un dossier modificatif.

Les services de l'État ont procédé depuis le printemps 2020 à un recadrage administratif du dossier pour lever ses zones d'incertitude et apaiser les tensions.

Si les conditions semblent désormais réunies en droit pour une décision préfectorale autorisant cette extension dans des conditions améliorées par rapport au projet initial, l'opposition locale au projet demeure très forte.

Les services départementaux de l'État se sont efforcés d'obtenir l'amélioration de la qualité du projet présenté par le pétitionnaire, afin de concilier continuité de l'activité d'une exploitation agricole ancienne, protection de l'environnement et tranquillité de la vie des riverains.

Un refus pur et simple se heurterait sans doute à vive réaction de la profession agricole, qui a accepté le recadrage de l'État, mais ne comprendrait pas désormais un rejet sans autre forme de procès.

A l'inverse, une décision d'autorisation immédiate, fondée en droit, serait vivement critiquée par les opposants. Comme toute décision administrative, cet arrêté pourra certes être contesté devant le tribunal administratif. L'arrêté prescrit par ailleurs la mise en place d'une commission de suivi de site, qui devrait être, à l'avenir, le cadre du dialogue entre l'exploitant et son environnement.

La voie d'une médiation, conduite grâce à l'expertise de sachants qui n'ont pas pris part à l'instruction du dossier, semble de nature à permettre de prendre du recul, à objectiver certains faits et à identifier ceux des blocages qui pourraient être levés.

C'est en vue de l'organisation d'une telle médiation que je me permets de vous saisir sur le fondement du courrier des directeurs de cabinet des ministres cité en référence, afin que vous désigniez deux membres issus respectivement de vos conseils généraux.

Il leur reviendrait de rencontrer les acteurs locaux parties à ce dossier – pétitionnaire, services instructeurs de l'État, chambre d'agriculture et représentants de la profession agricole, élus locaux, parlementaires territorialement concernés, associations de protection de l'environnement -, afin d'apprécier la teneur des positions en présence, d'identifier les voies éventuelles d'amélioration ou de révision du projet, et d'aider à identifier les conditions de sa meilleure acceptabilité.

Cette mission de médiation pourrait se dérouler au cours des trois prochains mois et remettre ses conclusions à l'été 2021.

Je joins à ma lettre une note détaillant l'état du projet.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour tous autres éléments.

Amicalement.

Le Préfet de l'Eure

Jérôme FILIPPINI

2 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Allot	Elodie	Seine Normandie agglomération	DG adjointe SNA
Besnier	Jean	Centre d'économie rurale	Expert-comptable
Bordet	Estelle	Direction départementale de la protection des populations de l'Eure	Directrice Adjointe
Bour-Poitrinal	Emmanuelle	Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux	Présidente section 4
Brzezinski	Véronique	Association de défense de l'environnement à Houlbec Cocherel et alentours (ADHECA)	Présidente
Cabrol	Cyril	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de l'Eure	Directeur
Caillé	Yannick	Mairie Houlbec-Cocherel	Adjoint au maire
Canin	Julien	Conseil départemental de l'Eure	Conseiller du président, Maire adjoint à Pacy sur Eure
Caron	Moïse	Mairie Houlbec-Cocherel	Maire Houlbec Cocherel
Chedru	Edouard	Ferme des peupliers	Co-gérant Ferme des peupliers
Chedru	François	Ferme des peupliers	Gérant ferme des peupliers, ER
Chedru	Guillaume	Ferme des peupliers	Co-gérant Ferme des peupliers
Dassonneville	Jean-Luc	Mairie Douains	Adjoint au maire de Douains
Defillon	Bernard	Association de sauvegarde de l'environnement	Président association de sauvegarde de l'environnement
Delavoipiere	Victor	Jeunes agriculteurs	Coprésident
Denis	Patrick	Préfecture Eure	Chef pôle juridique interministériel
Descours	Alianore	Ministère de la transition écologique	Cheffe du bureau des biotechnologies et de l'agriculture DGPR/SRSEDPD/
Dolle	Jean-Baptiste	Institut de l'élevage (IDELE),	Chef service environnement
Drobnik	Jean-François	Direction départementale de la protection des populations de l'Eure	Chef du pôle environnement ICPE, IIC
Duche	Frédéric	Seine Normandie agglomération (SNA)	Président Communauté SNA, VP adjoint du Conseil départemental, Maire des Andelys
Etaix	Corinne	Mission régionale de l'autorité environnementale	Présidente MRAe Normandie
Filippini	Jérôme	Préfecture de l'Eure	Préfet
Gabelle	Dany	Union fédérale des consommateurs de l'Eure	Président
Herment	Cédric	Ministère de la transition écologique	Conseiller santé-environnement et risques - Cabinet de la ministre
Joubin	Maguelonne	Ministère de la transition écologique	Chargée de mission label carbone Bureau Politique climat et atténuation - DGEC/SCEE/DLCES
Lagneau	Olivier	Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement de Normandie	Chef adjoint du service SRI
Lamiot	Jacques	Coordination rurale de l'Eure	Président
Larbouret	Patricia	Ministère de la Transition Ecologique	Cheffe bureau changement climatique et biodiversité
Le Nahour	Fabrice	Assemblée nationale	suppléant parlementaire, Maire de

			Chavincourt-Provemont
Lehongre	Pascal	Conseil départemental de l'Eure	Président conseil départemental
Leroy	Vincent	Mairie Douains	Maire
Lievens	Gilles	Chambre d'agriculture de l'Eure	Président
Lozier	Jean-Bernard	Confédération paysanne	Porte-parole
Marteau	Anne-Laure	Chambre d'agriculture de l'Eure	Secrétaire générale
Michelet	Paul	Conseil général de l'environnement et du développement durable	Membre de la section 3
Moulard	Fabrice	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de l'Eure	Président
O'Petit	Claire	Assemblée nationale	Député de l'Eure, 5 ^e circonscription
Paignant	Patrick	Direction départementale de la protection des populations de l'Eure	Directeur
Pintus	Rossella	Ministère de la transition écologique	Cheffe du pôle réglementation DGPR/SRT
Poitou	Hervé	Chambre d'agriculture de l'Eure	Spécialiste bâtiment
Querrec	Urwana	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Conseillère filières animales, santé et bien-être animal, cabinet du ministre
Sené-Rouquier	Virginie	Sous-préfecture des Andelys	Sous-Préfète des Andelys
Tessier	Laurent	Direction départementale des territoires de l'Eure	Directeur
Val De Grace	Geneviève	Association de défense de l'environnement à Houlbec Cocherel et alentours (ADHECA)	Riveraine, membre Adheca
Valance	Anais	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Chargée de mission changement climatique DGPE/SCPE/SDPE/BCCB
Van Ranst	Bonny	SCEA Pérault	Co gérant
Vandererven	Rik	Direction départementale des territoires de l'Eure	Directeur Adjoint
Viau	Julien	Ministère de la transition écologique	Chef bureau des marchés du carbone DGEC/SCEE/DLCES
Vickoff	Patrice	Mairie Douains	Premier adjoint

3 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADEHCA	Association de défense de l'environnement à Houlbec-Cocherel et alentours
AP	Arrêté préfectoral
CR	Coordination rurale
CA	Chambre d'agriculture
CE	Code de l'environnement
CER	Centre d'expertise comptable
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CIPAN	Culture intermédiaire piège à nitrates
CLS	Commission locale de suivi
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
CP	Confédération paysanne
CR	Code rural
DDPP	Direction départementale de protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
EARL	Exploitation agricole à responsabilité limitée
EDE	Etablissement de l'élevage
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETA	Entreprise de travaux agricoles
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
GDS	Groupement de défense sanitaire
ICPE	Installation classée pour la protection de l'Environnement
IDELE	Institut de l'élevage
IFT	Indicateur de fréquence de traitement
IIC	Inspection des installations classées
JA	Jeunes agriculteurs
LPO	Ligue de protection des oiseaux
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAE	Mesure agro-environnementale
MAEC	Mesure agro-environnementale et climatique
MRAe	Mission régionale de l'Autorité environnementale
MS	Matière sèche
MTE	Ministère de la transition écologique
NIMBY	Not in my back yard
OGM	Organisme génétiquement modifié

Acronyme	Signification
PAC	Politique agricole commune
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PLU	Plan local d'urbanisme
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
SAVN	Société agricole du Vexin normand
SCEA	Société civile d'exploitation agricole
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SNA	Seine Normandie agglomération
UFC	Union fédérale des consommateurs-que choisir
UGB	Unité gros bovin
UTH	Unité travailleur homme
ZNT	Zone de non-traitement

