

Note du secrétariat de la CDPENAF des Bouches-du-Rhône sur l'étude préalable des incidences des projets sur l'économie agricole et les mesures de compensation collective à envisager, le cas échéant

Note DDTM13/SAF/PSC/EA du 15 novembre 2018

I. Préambule

Le décret 2016-1190 du 31 août 2016, relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, découle de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

Les maîtres d'ouvrage de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole d'un territoire sont désormais tenus de produire une étude préalable comportant notamment les mesures envisagées pour éviter ou réduire la consommation des terres agricoles. En cas d'impact notable de la construction sur l'économie agricole du territoire concerné, ils devront proposer la mise en place de mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole.

Le décret précise la nature des projets devant faire l'objet d'une étude préalable, le contenu de celle-ci et la procédure d'examen par les préfets de département qui, avant de rendre leur avis, saisissent les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

L'enjeu de la démarche d'étude préalable est de parvenir à **éviter, réduire et si nécessaire compenser** l'impact des projets sur l'espace agricole et l'économie qu'il sous-tend.

II. Les maîtres d'ouvrages publics et privés concernés

Est soumis à étude préalable agricole tout projet de travaux, ouvrages ou aménagements remplissant **cumulativement les trois conditions**:

- de nature: **projets soumis à étude d'impact environnementale de façon systématique** (article R.122-2 du code de l'environnement, voir annexe)
- de localisation: l'emprise du projet est située pour tout ou partie sur toute surface affectée à, ou ayant connue une activité agricole (réf. L311-1 du CRPM)
 - commune avec document d'urbanisme: **zones A ou N: 5 dernières années / zones AU: 3 dernières années**
 - commune sans document d'urbanisme: 5 dernières années
- de consistance: **surface prélevée de manière définitive supérieure ou égale à 1 ha**

dans les Bouches du Rhône, (arrêté préfectoral du 16 mars 2017, suite à l'avis de la CDPENAF du 17 janvier 2017).

III. Que doit faire le maître d'ouvrage ?

Si le projet est soumis au décret, le maître d'ouvrage a en charge la réalisation d'une étude préalable des incidences de son projet sur l'économie agricole du territoire, avec l'obligation de proposer, le cas échéant, des mesures de compensation.

Le volet agricole d'une étude d'impact du projet peut tenir lieu d'étude préalable, s'il satisfait aux prescriptions énoncées par le décret.

« Art. D. 112-1-21. – I. – L'étude préalable est adressée par le maître d'ouvrage au préfet par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception. »

« II. – Lorsque les conséquences négatives des projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics et privés sont susceptibles d'affecter l'économie agricole de plusieurs départements, le maître d'ouvrage adresse l'étude préalable au préfet du département dans lequel se situent la majorité des surfaces prélevées, qui procède à la consultation des préfets des autres départements concernés par le projet et recueille leurs avis, rendus après consultation dans chaque département de la commission prévue aux articles L. 112-1-1, L. 112-1-2 et L. 181-10. Il peut prolonger le délai prévu à l'alinéa précédent d'un mois en cas de besoin. »

L'étude préalable des incidences sur l'économie agricole ou l'étude d'impact réalisée au titre du code de l'environnement qui en tient lieu, est adressée au préfet pour avis, à l'adresse suivante :

Monsieur le Préfet
Préfecture des Bouches-du-Rhône
Boulevard Paul Peytral
13006 Marseille

Une copie est adressée à la DDTM pour information, à l'adresse suivante :

Monsieur le Directeur Départemental des Territoires et de la Mer
Secrétariat de la CDPENAF
Service de l'Agriculture et de la Forêt
16 rue Antoine Zattara
13342 MARSEILLE Cedex 3

IV. Rôle de la CDPENAF

« Art. D. 112-1-21. – I. « Le préfet transmet l'étude préalable, y compris lorsqu'elle est établie sous

la forme mentionnée à l'article D. 112-1-20, à la commission prévue aux articles L. 112-1-1, L. 112-1-2 et L. 181-10 qui émet un avis motivé sur l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, sur la nécessité de mesures de compensation collective et sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage. Le cas échéant, la commission propose des adaptations ou des compléments à ces mesures et émet des recommandations sur les modalités de leur mise en œuvre. A l'expiration d'un délai de deux mois à compter de sa

saisine, l'absence d'avis sur les mesures de compensation proposées vaut absence d'observation. Avec ou sans compensations collectives, l'étude préalable doit faire l'objet d'un passage en commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui émet un avis motivé à rendre au Préfet.

« III. – Le préfet notifie au maître d'ouvrage son avis motivé sur l'étude préalable dans un délai de quatre mois à compter de la réception du dossier ainsi que, le cas échéant, à l'autorité décisionnaire du projet. Lorsque l'avis de plusieurs préfets est requis en application du II du présent article, le préfet du département dans lequel se situe la majorité des surfaces prélevées est chargé de la notification de ces avis dans les mêmes conditions.

« A défaut d'avis formulé dans ce délai, le préfet est réputé n'avoir aucune observation à formuler sur l'étude préalable.

« Lorsque le préfet estime que l'importance des conséquences négatives du projet sur l'économie agricole impose la réalisation de mesures de compensation collective, son avis et l'étude préalable sont publiés sur le site

internet de la préfecture. Lorsque l'avis de plusieurs préfets est requis en application du II du présent article, les avis des préfets des départements et l'étude préalable sont publiés sur le site internet de chacune des préfectures des départements concernés par le projet dès lors que l'un des préfets consultés estime que l'importance des conséquences négatives du projet sur l'économie agricole impose la réalisation de mesures de compensation collective. »

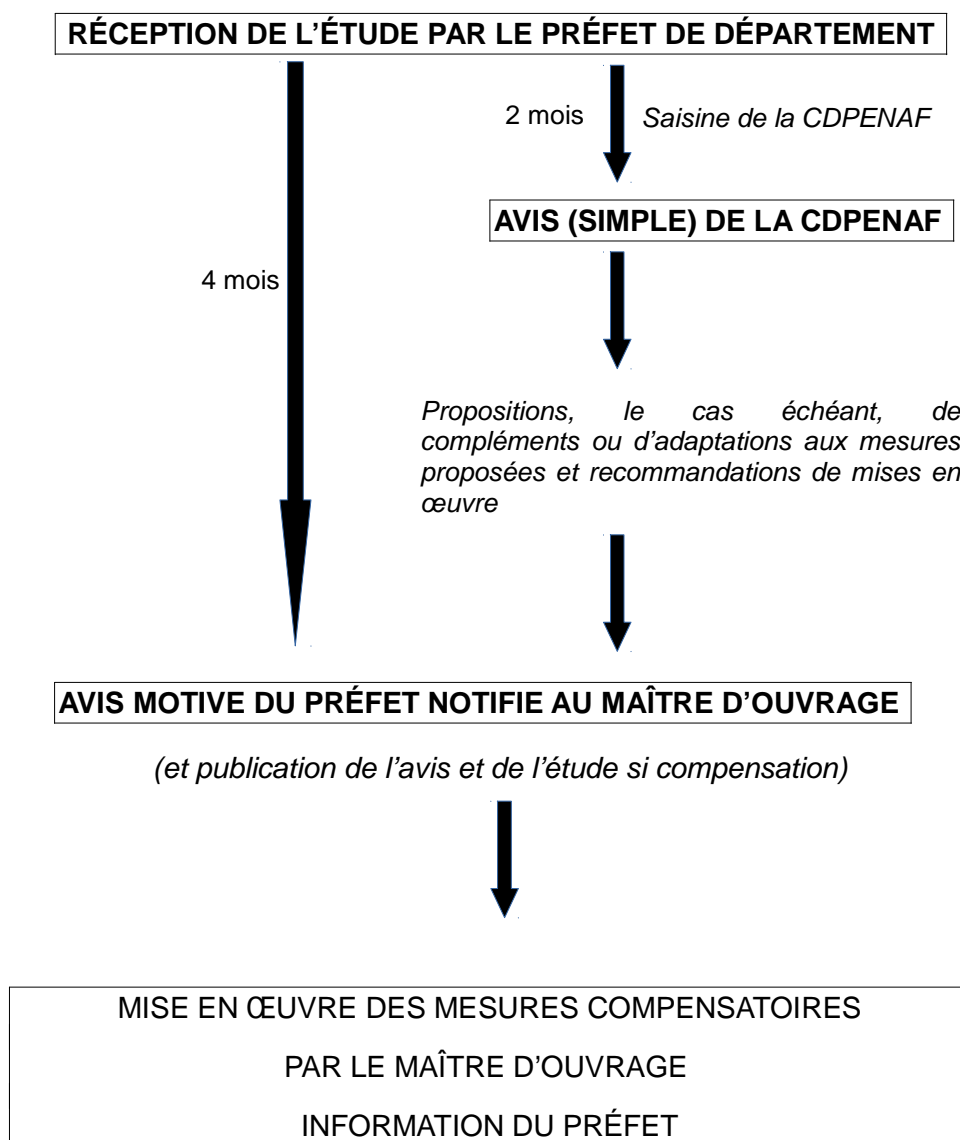
L'avis de la CDPENAF porte sur :

- l'existence d'effets négatifs sur l'économie agricole
- la nécessité de mesures de compensation collective
- la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées
- le cas échéant, la CDPENAF peut proposer des compléments ou des adaptations aux mesures proposées et émettre des recommandations de mises en œuvre.

La commission a deux mois pour répondre, suite à la saisine du Préfet.

Si des mesures compensatoires sont proposées, le préfet doit publier l'avis de la CDPENAF ainsi que l'étude préalable sur son site internet.

V. Procédure



VI. Contenu de l'étude préalable

L'article D.112-1-19 du code rural définit le contenu d'une étude préalable

- *Un descriptif du projet et la délimitation du territoire concerné (« Art. D. 112-1-19. – 1°)*

Le périmètre du territoire objet de l'étude s'appuie sur les parcelles situées dans l'emprise du projet mais il englobe tous les partenaires amont et aval des exploitations agricoles concernées.

Si le projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions (dont la réalisation peut être échelonnée dans le temps), les prescriptions s'appliquent à l'ensemble du projet.

- *Une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné (« Art. D. 112-1-19. – 2°)*

Elle porte sur la production agricole primaire, la première transformation et la

commercialisation faite par les exploitants agricoles et justifie le périmètre retenu par l'étude.

Cette analyse peut comprendre deux volets :

- de type micro-économique (état des lieux des activités agricoles dans l'emprise du projet) : exploitations concernées, occupation du sol, évolution de l'activité agricole sur le secteur...
- de type macro-économique (analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire) : analyse des données statistiques (INSEE, Agreste...), étude des filières amont/aval, dynamiques agricoles...

NB : il importe de chiffrer le potentiel de production lié à la surface cultivable impactée et de ne pas se limiter à ce qui est effectivement cultivé au moment de la concrétisation du projet (pour tenir compte d'éventuelles friches spéculatives).

- *L'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole de ce territoire (« Art. D. 112-1-19. – 3°)*

Elle intègre une évaluation de l'impact sur l'emploi ainsi qu'une évaluation financière globale des impacts, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus

L'étude devra intégrer les impacts **directs et indirects** :

- les **impacts directs sur les exploitations agricoles** : impacts structurels (emprises /SAU, déstructuration économique), impacts économiques, impacts sur des immobilisations (réseaux d'irrigation, de drainage, bâti agricole), impacts sur l'accès au parcellaire (flux de circulations agricoles...)
- les **impacts indirects sur les partenaires amont et aval des exploitations impactées** (fournisseurs, collecteurs, transformateurs,...). L'étude devra alors démontrer le lien entre la production du territoire et les industries agroalimentaires valorisant cette production.

L'étude intègre notamment :

- la valeur du produit brut agricole potentiel perdu (PBS Produit Brut Standard),
- l'incidence indirecte sur les filières aval (considérant que les filières amont sont comprises dans le produit d'exploitation agricole),
- le temps nécessaire à la régénération du potentiel économique perdu (temps nécessaire pour que le surplus de production généré par un investissement couvre la valeur initiale de cet investissement), estimé généralement entre 7 et 15 ans,
- l'effet levier des investissements

Remarque : La valeur vénale ne saurait suffire à chiffrer le montant du préjudice.

- *Les mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet (« Art. D. 112-1-19. – 4°)*

L'étude établit que ces mesures ont été correctement étudiées. Elle indique, le cas échéant,

les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues ou sont jugées insuffisantes. L'étude tient compte des bénéfiques, pour l'économie agricole du territoire concerné, qui pourront résulter des procédures d'aménagement foncier mentionnées aux articles L. 121-1 et suivants ;

L'analyse menée devra démontrer que des mesures d'évitement et de réduction d'emprise sur le foncier agricole ont été étudiées, par la présentation de scénarios alternatifs chiffrés et détailler, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues.

- *Le cas échéant, les mesures de compensation collective envisagées pour consolider l'économie agricole du territoire concerné, l'évaluation de leur coût et les modalités de leur mise en œuvre (« Art. D. 112-1-19. – 5°)*

La définition des mesures compensatoires s'appuie sur le montant du préjudice estimé et sur le montant d'investissement jugé nécessaire pour sa compensation.

Plusieurs schémas de compensation pourront être proposés, avec pour chacun d'eux, une analyse de leur efficience et une évaluation de l'adhésion des exploitants agricoles à ces schémas.

Les mesures proposées doivent être de portée collective et ne pas être assimilées à addition de mesures de compensation individuelles, notamment concernant des exploitants concernés par le projet, indemnisés par ailleurs au titre de l'expropriation.

Les mesures de compensation devront être élaborées en étroite collaboration avec les partenaires locaux (professionnels agricoles, collectivités) afin de garantir leur pertinence, leur faisabilité et d'assurer la cohérence des actions de développement du territoire.

Les mesures de compensation collective proposées devront être compatibles avec les mesures de compensation environnementales éventuelles et envisagées en complémentarité avec celles-ci. Une même mesure peut être intéressante à la fois sur le plan agricole et sur le plan environnemental mais elle ne saurait être comptabilisée 2 fois.

VII. Différentes formes de compensation collective possibles

Les mesures de compensation collective doivent bénéficier à plus d'une exploitation.

- Exemples de compensation foncière collective

Compensation des impacts directs générés par le projet d'aménagement :

Par la reconstitution du potentiel de production à valeur agro-économique équivalente; reconquête d'espaces non exploités qui présentent à minima des qualités agronomiques et des caractéristiques techniques identiques, label, équipements, accessibilité, réhabilitation de friches,

échanges parcellaires, réaménagement de chemins agricoles, aménagement foncier,... similaires aux espaces perdus et correspondant aux systèmes de production des exploitations en place.

➤ *Financement de projets collectifs*

Compensation des impacts indirects générés par le projet d'aménagement (impact sur les filières, sur les structures économiques, pressions foncières sur le milieu agricole alentour, nuisances des milieux agricoles avoisinants) :

Mise en place d'un projet ou d'une politique locale de développement : installation d'équipements agricoles structurants, circuits courts, appui technique, juridique, études répondant à un besoin exprimé, etc.

➤ *Participation à un fonds de compensation*

A la date d'élaboration de cette note et à titre d'information, il ressort des réflexions engagées par la DDTM, les pistes de réflexion suivantes :

L'investissement calculé peut être utilisé selon trois modalités, le volume de dossiers pouvant être un indicateur pertinent sur l'option à adopter :

-1- le porteur de projet gère directement l'investissement de compensation retenu en distinguant financièrement l'opération de son budget courant et mettant en place un calendrier de réalisation avec mise en place éventuelle d'appel à projet soumis à la CDPENAF, avec un suivi dans le temps. Le porteur de projet peut le cas échéant recourir à la Caisse des Dépôt et Consignations pour une mise en réserve des montants compensatoires avant affectations aux opérations retenues.

-2- le porteur de projet verse le montant de l'investissement théorique compensatoire à un **fonds de compensation** dont le portage peut prendre plusieurs formes juridiques (association, groupement d'intérêt public, collectivité, chambre d'agriculture.....). Une ligne budgétaire particulière d'un opérateur public peut être créée.

La mise à disposition via un fonds de concours géré par un organisme tiers n'exempte pas de la vérification de la compatibilité avec l'encadrement des aides d'état dans le secteur agricole.

Les modalités de fonctionnement du fonds devront être définies dans une charte ou une convention, le fonds pouvant obéir à deux conceptions :

- conception 1 : le fonds consiste en une mise en réserve temporaire en en garantissant la traçabilité des opérations et des financements pour s'assurer qu'un projet ne finance pas les conséquences d'un autre.

- conception 2 : l'instance de gouvernance du fonds met en place un programme global d'actions et un calendrier de réalisations annuelles, avec rédaction d'appels à projet à valider en CDPENAF. Celle-ci valide ensuite les projets au cas par cas, chaque dépense réalisée devant recueillir son avis formel avant d'être versée aux bénéficiaires.

Dans les 2 hypothèses, la règle selon laquelle les fonds ne sauraient en aucun cas financer des frais de fonctionnement générés par la gestion du fonds doit être observée. Dans les 2 hypothèses également un suivi partenarial du fonds est préconisé, la CDPENAF pouvant jouer ce rôle.

-3- le porteur de projet peut également avoir recours à une combinaison des deux options (financement direct ou portage via un fonds pour versement d'un solde à payer)

VIII. Suivi des mesures de compensation collective

En application de l'article D. 112-1-22 du code rural et de la pêche maritime, le maître d'ouvrage informe le préfet de la mise en œuvre des mesures de compensation collective selon une périodicité adaptée à leur nature.

Le pétitionnaire est engagé sur la mise en œuvre effective de toutes les mesures qu'il a proposées dans le cadre de l'étude préalable et leur pérennité.