

Étude préalable portant sur des projets susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole

Cahier de recommandations pour les études préalables relatives à la compensation collective agricole

DDTM 11 – version nov 2018

Art L.112-1 du CRPM
Décret 2016-1190 du 31 août 2016

Préambule :

L'étude préalable doit être réalisée par le maître d'ouvrage d'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole.

Cette étude comporte notamment les mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour **éviter et réduire les effets négatifs notables du projet et le cas échéant des mesures de compensation permettant de consolider l'économie agricole du territoire.**

Objectifs :

Réaliser un état des lieux de l'activité économique agricole sur le territoire concerné, ainsi que sur les filières économiques « amont » et « aval » ;

Qualifier et quantifier les impacts (directs, indirects, temporaires et/ou permanents) du projet consommateur de foncier agricole sur l'économie des exploitations agricoles et les filières impactées ;

Évaluer les impacts sur l'économie agricole du territoire concerné ;

Proposer des mesures pour éviter-réduire et le cas échéant compenser les impacts du/des projets sur l'agriculture (production et activité économique des filières amont et aval générée par cette même production).

Si une compensation des impacts est nécessaire, les chiffrer et proposer le type d'actions et les modalités de leur mise en œuvre.

1 – Description du projet – délimitation du territoire concerné

Pour chacun des chapitres, les sources ainsi que les modes de calcul des données présentées devront être spécifiés.

Cet état des lieux présente les principales caractéristiques du projet ainsi que les éléments justificatifs du territoire retenu pour l'étude préalable :

- Présentation synthétique du projet ;
- Localisation et emprise (cartographies à l'appui, parcelles cadastrales du projet) ;
- Caractériser les espaces impactés.

*Emprise du projet incluant les emprises définitives et temporaires
Définition et justification du périmètre d'étude à travers les caractéristiques du projet*

L'état des lieux est réalisé sur le périmètre « impacté » (directement et/ou indirectement) par le projet afin d'identifier les caractéristiques de l'économie agricole et des filières aval en cohérence avec l'emprise du projet, consommateur de foncier agricole.

Ce périmètre comprend l'emprise du projet mais également les zones pour lesquelles l'économie agricole est déjà impactée par le projet. Il englobe un zonage administratif de façon à mobiliser facilement et analyser des données statistiques à cette échelle.

Le périmètre est à justifier à partir des éléments qui seront développés dans l'état des lieux de l'agriculture à l'échelle du projet. À minima, le périmètre se définit par l'ensemble du parcellaire des exploitations impactées et des périmètres des filières (directes et indirectes) impactées. Le cas échéant, pourront être pris en compte les périmètres des petites régions agricoles (culture homogènes) et les périmètres des géo-territoires (marché homogène).

La superposition cartographique de ces différents périmètres aboutit à retenir **un territoire homogène et structuré** qui peut dépasser des zonages connus (EPCI, AOC...).

2 – Analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné

Ce chapitre sera essentiellement traité à partir de données statistiques et d'entretiens avec des experts ou référents.

L'état initial présente : un état exhaustif de la situation économique agricole du territoire concerné :

- Caractéristiques du territoire et de ses potentialités agricoles : relief, typologie des sols et potentialités agricoles, le potentiel agronomique des terres, pentes, RFU...
- Les protections s'appliquant au territoire étudié (ex. ZAP, PAEN...)
- Chiffres relatifs à la pression et la structure du foncier :
 - SAU (et évolution SAU sur les 10 dernières années) nombre d'exploitations ;
 - moyenne de la SAU en ha pour chaque exploitation.
 - le taux de mutation
 - nombre de candidats sur les cessions de la SAFER
 - disponibilité des terrains (superficie, prix)
- Un état exhaustif de la situation économique agricole du territoire concerné :
 - Poids économique de l'agriculture sur le territoire (surface agricole, nombre d'exploitations, emplois directs – exploitants, mains d'œuvre – et indirects, (UTA), chiffre d'affaires ...) et son évolution au cours de la dernière décennie ;
 - Productions agricoles pratiquées (cultures, activités d'élevage, polyculture...) et valorisation des productions sous forme de démarches de qualité (signes d'identification de la qualité et de l'origine : AOP, IGP, Agriculture Biologique, Label Rouge) ;
 - Typologie des exploitations (structure, système de production...), maîtrise du foncier (mode de faire-valoir) ; lieu d'implantation des sièges et bâtiments d'exploitation morcellement, accessibilité et dispersion du parcellaire
 - Caractéristiques des exploitations à l'échelle du périmètre : caractérisation du parcellaire (morcellement, parcellaires groupés/éclatés) et réalisation d'investissement individuels ou collectifs visant à améliorer la qualité des sols (aménagement foncier, installation de réseaux d'irrigation ou de drainage...) ; présence de friches et/ou de terres incultes ;
 - Identification de secteurs à sensibilité particulière (cultures à fortes valeur ajoutée ou sous contrat : semences, cultures pérennes, cultures spéciales ; orientation

technico-économique des exploitations (OTEX) dominantes et secondaires ou classification approchante ; surfaces d'épandage...) ;

– Identification des filières agricoles et agroalimentaires en amont (développement agro-fourriture) et aval (première transformation, vente directe) et des principaux circuits de commercialisation (circuits courts et de proximité, circuits longs opérateurs des filières, emplois indirects ...) ;

– Interrelations entre les filières locales, le périmètre d'étude et la zone directement impacté par le(s) projet(s) ;

– Activités en prolongement de l'activité agricole (hors production d'énergie) : agrotourisme, gîtes... et contribution à la structuration écologique et paysagère (trame verte) ;

– Présence sur le territoire de CUMA, ASA, entreprise de travaux agricoles, coopératives (à rajouter, le cas échéant, dans l'état des lieux) ;

– Contribution du périmètre d'étude au potentiel alimentaire issu de l'activité agricole qui y est pratiquée ;

Reprendre ces données dans un tableau avec une présentation synthétique des forces/faiblesses et opportunités/menaces (FFOM) de l'économie agricole.

3 – Donner la priorité à « l'évitement » puis à la « réduction »

Il s'agit d'identifier les mesures d'évitement et de réduction permettant de limiter l'impact du projet sur l'économie agricole du territoire :

- Études de toutes les possibilités visant à réduire les surfaces et/ou les effets négatifs du projet : comparaisons des impacts selon les différents scénarii.
- Justification du projet retenu et indication des raisons pour lesquelles les autres scénarii n'ont pas été retenus.

3.1- Les mesures d'évitement

Les **mesures d'évitement** doivent s'inscrire dans le cadre de l'étude des différentes alternatives possibles pour le projet avec la recherche d'un site présentant le moins d'impacts sur la consommation foncière et l'activité économique agricole.

La phase d'évitement s'envisage dès la conception du projet et s'étend tout au long de la réalisation du projet.

C'est dès l'amont du projet (cahier des charges, études préliminaires) que les grands choix d'évitement (comme, par exemple, l'évitement géographique ou technique) sont encore possible ; alors qu'ils le sont de moins en moins au fur et à mesure de l'avancement du projet. La fixation du cadre stratégique de développement territorial dans les documents de planification revêt de ce fait une grande importance.

Les mesures d'évitement doivent être recherchées tout au long de la durée de vie du projet : de la phase amont de définition des emprises définitives du projet et de choix des installations et ouvrages ; à la phase de réalisation, comprenant notamment la définition des emprises provisoires du chantier.

Les modalités de recherche de solutions d'évitement varient en fonction du type de projet et des espaces agricoles concernés.

Les **mesures d'évitement « amont »** doivent être définies avant la détermination de la version définitive du projet (stade des réflexions amont ou étude amont, évaluation des différentes variantes, des différentes solutions d'aménagement).

Les **mesures d'évitement géographique ou technique** qui concernent l'adaptation géographique du projet au regard de la solution retenue (limitation de l'emprise des travaux) sont à présenter dans le dossier de demande d'autorisation (étude d'impact).

3.2- Les mesures de réduction

Les **mesures de réduction** interviennent dès lors qu'un effet négatif ne peut être évité.

Elles visent à atténuer et réduire ces effets négatifs lorsque la solution retenue ne garantit pas ou ne parvient pas à supprimer totalement les impacts.

Les mesures de réduction peuvent avoir plusieurs effets sur l'impact identifié. Elles peuvent agir en diminuant soit la durée de l'impact, soit son intensité, soit son étendue, soit en combinant plusieurs de ces éléments.

Toutes les catégories d'impacts sont concernées : impacts directs, indirects, permanents, temporaires et cumulés.

Les mesures de réduction sont mises en place sur l'emprise du projet, du plan ou du programme ou à sa proximité immédiate.

Elles concourent, notamment, à réduire les effets directs et indirects sur le fonctionnement des exploitations agricoles, des filières et entreprises en lien avec leurs activités ou le fonctionnement d'infrastructures notamment collectives, recensées dans les études préalables agricoles (diagnostic).

Ces mesures peuvent être inscrites dans l'étude d'impact du projet soumis à enquête publique.

À titre indicatif, **quelques exemples de mesures de réduction** (liste non exhaustive) :

- mesures sur les déplacements des engins agricoles et animaux : rétablissement de dessertes routières permettant d'accéder aux bâtiments agricoles et/ou aux parcelles résiduelles après coupure par le projet ;
- mesures de restructuration foncière des exploitations ;
- mesures sur la perte de surfaces drainées et irrigables : rétablissement des équipements d'irrigation endommagés (station de pompage, conduite enterrée, pivot d'irrigation), de l'accès au réseau d'irrigation pendant la phase travaux. Rétablissement des équipements de drainage endommagés par le projet afin de restituer aux parcelles les mêmes potentialités agronomiques initiales ;
- mesures sur la perte de surfaces en production en « agriculture biologique » : attribution de parcelles de surfaces équivalentes à celles perdues en AB en priorité aux exploitants concernés ayant fait l'objet de certification conformément à l'article L.123-4 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM) qui prévoient que : « [...] Tout propriétaire de parcelle ayant fait l'objet d'une certification en agriculture biologique conformément aux articles 27 et 28 du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 ou en cours de conversion depuis au moins un an est prioritaire pour l'attribution nouvelle d'une superficie équivalente de terrains ayant fait l'objet d'une même certification [...] » ;
- mesures sur les aménagements existants sur les parcelles : rétablissement des clôtures endommagées, des points d'eau ; reconstitution des linéaires de haies...
- mesures de restructuration parcellaire des exploitations impactées (aménagement foncier)

.../...

4 – Identifier, qualifier et quantifier les effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire

Ce chapitre sera essentiellement traité à partir d'entretiens avec les entreprises impactées.

- Une analyse des effets sur les exploitations, les filières en place et le fonctionnement de l'activité économique agricole dans sa globalité sur le territoire ;
- Les impacts sont évalués à partir de l'identification des exploitations et entreprises amont/aval situées dans l'emprise du territoire ;
- **Analyse des effets positifs ou négatifs** sur l'économie agricole du territoire concerné **y compris les effets cumulés** avec d'autres projets connus sur l'ensemble du périmètre d'étude ;
- Impact direct et indirect sur l'emploi ;
- Évaluation financière globale des impacts (*voir chapitre 5*).

4.1- Parcellaire impacté directement par le projet :

Caractéristiques et vocation des parcelles soustraites à l'activité agricole : occupation du sol, potentialités agronomiques, surfaces drainées, irrigables, épandables (boues station d'épuration, effluents d'élevage), pâturage, mode de faire valoir ;

Particularités du parcellaire : situation géographique, structuration du parcellaire...

Autres enjeux agricoles : parcelles en agriculture biologique...

Inventaire cadastral ?

4.2- Identification des exploitations et entreprises amont/aval directement impactées par le projet :

Caractérisation des exploitations impactées :

- Surface agricole moyenne, nombre d'exploitations, bâtiments agricoles (nombre, localisation et vocation) ;
- Exploitations : systèmes de productions, régime de fonctionnement (développement, croisière, fin de carrière, patrimoniale), caractéristiques de l'emploi (main d'œuvre salariée et non salariée), dynamique de développement (projets d'installation, de diversification, de modernisation...) ;
- Circulation des engins agricoles : repérage des trajets en fonction des sièges d'exploitation, gabarit et type de matériel agricole utilisé...
- Entreprises amont-aval : identification des lieux (entreprises ou structures) d'approvisionnement et/ou de collecte et de transformation aux abords du projet, impactées directement.

4.3- Évaluation des impacts directs du projet :

Tableau des impacts négatifs et positifs qui synthétise :

- Les surfaces prélevées : analyse de l'évolution de l'artificialisation et extrapolation de ses conséquences sur l'activité agricole future (ex. : axe routier qui remet en cause un bassin d'exploitations agricoles : effet déstructurant...) ;

- Les conséquences sur le fonctionnement des exploitations (perturbation des assolements, déplacements des animaux, atteintes à la fonctionnalité, effets de coupure, isolement, morcellement du parcellaire, enclavement, disparition de haies, clôtures, points d'eau, entraves à la circulation des engins agricoles...);
- L'atteinte à la vocation des bâtiments et infrastructures agricoles selon leur localisation dans ou à proximité immédiate de l'emprise tel que les réseaux d'irrigation collectif ;
- L'impact direct sur les emplois agricoles (exploitants, saisonniers) ;
- Les conséquences structurelles pour les exploitations agricoles (compacité du foncier agricole, variation des prix des terres agricoles, zones de contact, fragilisation/déstructuration des filières en place...), et évaluation des tensions prévisibles sur le marché

4.4- Évaluation des impacts indirects :

- Prise en compte des effets cumulés avec d'autres projets sur le périmètre d'étude (impacts cumulés) ;
- **Interactions avec les mesures prévues au titre de la compensation environnementale** et/ou des perturbations prévisibles des milieux naturels ;
- Impacts sur les filières en aval (première transformation) et prise en compte de l'effet cumulatif au-delà du périmètre d'étude.

4.5- Comparaison des impacts si différents scénarii d'aménagement du projet sont étudiés ou envisagés

5 – Proposer une compensation collective si les effets sur l'économie agricole du territoire n'ont pu être évités.

5.1- Évaluation financière des impacts sur l'économie agricole

En prélevant définitivement du foncier agricole, le projet réduit la capacité de production des exploitations agricoles directement impactées, mais également des opérateurs amont-aval (réduction des achats auprès des fournisseurs et prestataires de service, volume commercialisé et transformé moindre).

L'évaluation financière des impacts consiste à réaliser un chiffrage de la perte de richesse liée à la production de biens agricoles et alimentaires non générée.

Pour cela, il est proposé de faire une évaluation de la perte :

- **définitive** (compensation surfacique)
 - du foncier agricole supprimé par le projet
 - de son potentiel de production agricole
- **transitoire**, le temps de remise en production :
 - de la production agricole primaire (impact direct)
 - de services amont à l'agriculture (impact indirect)
 - d'activité de transport / négoce à l'aval (impact indirect)
 - de production agroalimentaire et du commerce de gros à l'aval (impact indirect)

Il s'agit de retrouver le potentiel de production agricole perdu sur le territoire :

Compensation surfacique par la valeur vénale

et

évaluation des pertes directes et indirectes liées au projet pendant la durée de reconstitution du potentiel de production

(Proposition d'un cadre méthodologique joint en annexe)

5.2- Les mesures de compensation collective agricole

Si les mesures d'évitement et de réduction ne parviennent pas à gommer les effets négatifs importants du projet, l'étude doit présenter les mesures de compensation collective agricole qu'elle entend mettre en place pour consolider et/ou maintenir l'économie agricole du territoire et présenter les coûts des mesures.

Pour précision, cette compensation vient en complément des indemnités versées au titre de l'acquisition aux propriétaires fonciers, des mesures compensatoires environnementales et de toute autre prise en charge par le maître d'ouvrage.

Les différentes phases à suivre seront les suivantes :

5.2.1 Identification des mesures de compensation :

- Elle s'appuiera sur l'analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités et menaces) de l'économie agricole du territoire.
- Pour les mesures de compensation proposées seront indiqués : leur nature, le délai de leur mise en œuvre, la gouvernance et les modalités de suivi de leur mise en œuvre et de leur pérennisation... Pour les actions de reconquête de friches seront indiquées les caractéristiques des parcelles concernées notamment en termes d'équipement et de potentiel de production.
- Il sera démontré que le choix des mesures résulte d'une concertation avec les agriculteurs et les acteurs de la filière (si nécessaire), du territoire concerné.
- Le choix des mesures retenus/non-retenus sera justifié notamment concernant leur efficacité à reconstituer le potentiel agricole du territoire.
- Le cas échéant, au fur et à mesure de l'avancée du projet, pourront être précisé et affiné les impacts et les mesures de compensation à mettre en œuvre.

5.2.2 Évaluation du coût des mesures proposées :

- Le montant estimé de la compensation financière doit correspondre, à minima, à l'impact généré par le projet (*cf. point méthodologique au 5.1*).
- Ce montant proposé par le porteur de projet doit être justifié.
- Le coût des mesures à mettre en œuvre pourra être réévalué en cours de réalisation du projet en fonction des surfaces réellement prélevées par le projet.

5.2.3 Description des modalités de mise en œuvre :

Seront définis :

- La gouvernance de coordination de la mise en œuvre, de suivi des opérations dans le temps ainsi que les modalités de concertation avec les acteurs concernés.
- Les modalités de financement et de gestion des budgets de mise en œuvre des mesures.

Il sera mis en place une instance de coordination et de suivi afin de garantir l'effectivité de la mise en place des mesures et assurer la transparence du dispositif de compensation.

Pour ce qui est de la gestion des fonds dédiés à la mise en place des mesures compensatoires, il convient de privilégier, dans un souci de simplification et d'opérationnalité, une gestion directe de la compensation par l'aménageur avec blocage des sommes à investir dans la compensation et établissement de conventions de mise en œuvre entre lui et les porteurs des actions de compensation.