

La compensation collective agricole en Normandie

CADRE MÉTHODOLOGIQUE RÉGIONAL

Décembre 2019



Table des matières

| | |
|---|----|
| La Normandie, une région où la pression foncière est marquée | 4 |
| A. La compensation collective agricole | 7 |
| 1. Le prélèvement foncier diminue le potentiel économique de la ferme normande | 7 |
| 2. Les différentes compensations agricoles | 7 |
| B. Le contenu de l'étude préalable..... | 9 |
| 1. Description du projet et délimitation du territoire concerné | 10 |
| 2. Analyse de l'état initial de l'économie agricole..... | 11 |
| a. Caractérisation et analyse de la production agricole primaire (périmètre A) | 11 |
| b. Caractérisation et analyse de la filière économique agricole amont et aval (périmètre B).. | 12 |
| 3. Étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire (périmètre A + périmètre B + les communes voisines à la commune impactée par le projet pour l'évaluation de la pression foncière)..... | 13 |
| a. Remarques générales | 13 |
| b. Étude des impacts directs et indirects du projet..... | 14 |
| c. Évaluation financière globale des impacts | 14 |
| 4. Mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire | 15 |
| a. Mesures d'évitement envisagées et retenues | 15 |
| b. Mesures de réduction envisagées et retenues | 15 |
| 5. Mesures de compensation collective envisagées et retenues pour consolider l'économie agricole du territoire | 16 |
| a. Choisir les mesures de compensation collective agricole | 16 |
| b. Coût et financement des mesures de compensation collective agricole..... | 17 |
| c. Modalités de mise en œuvre..... | 17 |
| C. Gouvernance et calendrier de réalisation de l'étude préalable agricole..... | 19 |
| 1. Procédure de compensation collective agricole | 19 |
| 2. Calendrier | 20 |
| a) Remarques générales | 20 |
| b) À quel moment faire l'étude ? | 20 |
| 3. Choix du bureau d'études | 20 |
| D. ANNEXE : Proposition d'une méthode d'évaluation de la valeur des surfaces consommées en Normandie – Méthode et repères chiffrés | 21 |

| | |
|---|----|
| 1. Préambule | 21 |
| 2. Méthode développée par les Chambres d'agriculture de Normandie | 21 |
| a. Les hypothèses retenues..... | 22 |
| b. Évaluation des pertes de valeur ajoutée par secteur..... | 22 |
| c. Calcul de la valeur économique totale | 25 |
| 3. Repères chiffrés..... | 26 |

La Normandie, une région où la pression foncière est marquée

En Normandie, la pression foncière est singulièrement forte, en particulier autour des grandes agglomérations et sur l'axe de la Seine. C'est une région à la géographie physique contrastée, entre une métropolisation multipolaire, un maillage urbain composé de nombreuses villes moyennes en extension, une forte attractivité touristique, des espaces ruraux protéiformes, dont une partie présente un paysage d'habitat dispersé, soumis au phénomène du mitage de l'espace. Aussi, le phénomène de périurbanisation ou de rétention foncière spéculative sur la frange littorale concerne une part importante des espaces ouverts du territoire.

Ainsi, entre 2000 et 2012, la Normandie a concédé en moyenne tous les ans 2 700 ha d'espaces agricoles ou naturels pour permettre le développement de l'urbanisation (source : Vigisol). La consommation foncière liée à l'urbanisation avait nettement marqué le pas à partir de 2008 en raison de la conjoncture économique et de la baisse de la construction. Elle reprend fortement en 2011, avec une consommation record de 3 700 ha, avant de se stabiliser entre 2 500 et 2 800 ha par an, entre 2013 et 2015 (source : Agreste juin 2017).

Cette situation, combinée aux autres facteurs que sont le vieillissement de la population agricole, la mutation des structures agricoles (source : Agreste données n°8, juillet 2018) et les difficultés conjoncturelles des filières, fait que la Normandie perd tous les ans des exploitations agricoles actives, et voit la reprise et l'installation agricole freinées : par exemple, entre 2000 et 2016, la région a vu baisser de 46 % le nombre d'installations aidées : en moyenne, ce sont 304 installations aidées par an, depuis 5 ans, sur la région, avec un creux à 290 installations en 2016. (source : Chambres d'agriculture de Normandie)

Malgré ces tendances, l'agriculture demeure une composante essentielle de l'économie normande et de son occupation des sols. Ainsi, elle représente 69 % de la surface de la région (2,09 millions d'hectares en 2015) (source : OSCOM), et génère 5,3 % de la valeur ajoutée régionale (agroalimentaire compris). Ce sont près de 68 000 emplois directs sur les exploitations et induits dans l'agroalimentaire et plus généralement la sphère agricole qui sont générés par l'agriculture régionale (35 500 exploitations agricoles, dont 19 900 professionnelles, en 2015) (source : Étude Chambre Régionale de Normandie). On estime ainsi que pour un emploi agricole direct, ce sont 1 à 2 emplois induits qui sont générés dans l'amont et l'aval.

Avec une forte activité d'élevage et une sole en grandes cultures importante et diversifiée, la Normandie est la 1^{ère} région productrice de lin, de beurre, de crème, de fromages de lait de vache, de pommes à cidre et d'élevage d'équins (source : Statistique Agricole Annuelle - Agreste). Par ailleurs, la demande sociale en produits de proximité, en paysages de qualité, constitue un levier fort pour soutenir ces filières. Cela doit permettre de l'encourager à investir dans la diversification, dans de nouvelles filières et de nouveaux modes de distribution, afin de mieux sécuriser les revenus agricoles ou encore attirer de jeunes agriculteurs.

L'enjeu est donc de parvenir à une consommation raisonnée des espaces agricoles tout en conciliant le développement économique des territoires. Il est donc indispensable que les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement intègrent très en amont leur insertion dans l'économie agricole du

territoire, ainsi que les effets du projet et les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables.

Dans le processus d'élaboration d'un projet d'aménagement, il est indispensable que la collectivité ou le maître d'ouvrage intègre une réflexion sur le principe éviter-réduire-compenser au regard de l'activité agricole, au même titre que l'environnement, mais en les différenciant. En effet, la compensation collective agricole est une compensation distincte de la compensation environnementale, de même qu'elle diffère de la réparation du préjudice individuel subi par l'exploitant impacté.

L'indemnisation individuelle de l'exploitant est déterminée selon les principes du Code de l'expropriation, au cas par cas ou en application des protocoles d'accord avec les organisations professionnelles agricoles.

La compensation collective agricole n'a pas pour objet de s'y substituer ou de la remplacer.

Ce document ne traitera que de la compensation collective agricole.

Avec ces précautions, et en faisant en sorte que la séquence « Éviter, Réduire » s'applique à tous les espaces agricoles et naturels impactés par un ouvrage, l'agriculture normande, qui constitue un patrimoine et une ressource importants, pourra se pérenniser en conservant un modèle économique viable. Les mesures de compensation collective agricole prévues par l'article L112-1-3 du Code rural et de la pêche maritime n'interviendront que, le cas échéant, pour protéger et consolider l'économie agricole du territoire à hauteur des impacts constatés.

Dans le cadre du triptyque Éviter-Réduire-Compenser (ERC), les priorités demeurent l'évitement et la réduction afin de limiter la consommation foncière. Tout doit être mis en œuvre pour reporter les projets d'aménagements hors de l'espace agricole et supprimer ou réduire les impacts sur :

- la disparition de terres agricoles et naturelles
- l'économie agricole d'un territoire
- l'environnement (et donc sur la nécessité de compensation écologique)



Le principe Éviter / Réduire / Compenser

L'évitement est la 1^{ère} solution pour préserver les espaces agricoles. La réduction des impacts du projet n'intervient que dans un 2nd temps, si les impacts négatifs sur l'espace agricole n'ont pas pu être totalement évités. La compensation collective agricole ne doit intervenir qu'en dernier recours, si l'évitement n'a pas été possible, la réduction insuffisante et si les impacts négatifs du projet demeurent.

Bien que l'application du décret intervienne au stade de réalisation du projet d'aménagement, c'est dès l'amont, au moment de la planification urbaine et rurale, que les collectivités doivent tout mettre en œuvre pour éviter la consommation foncière et réduire au maximum ses impacts.

La démarche ERC

ÉVITER

La collectivité ou le maître d'ouvrage doit tout mettre en œuvre pour reporter le projet hors de l'espace agricole en engageant une étude d'opportunité sur les alternatives de localisation du projet :

- Peut-on reporter le projet en zone sans enjeu agricole ?
- Est-il possible de mobiliser des friches urbaines ou péri-urbaines pour éviter la consommation de terres agricoles ?
- Existe-t-il des disponibilités foncières en zone urbaine ou urbanisable pour accueillir le projet d'aménagement ?
- Dois-je maintenir mon projet en l'état ?

RÉDUIRE

- Peut-on reporter une partie du projet hors de l'espace agricole ?
- Peut-on faire autrement l'aménagement en réduisant la consommation d'espace ?
- Est-il possible de densifier le projet ?

COMPENSER

Lorsque l'évitement n'a pas été possible, que suite à la réduction les conséquences négatives du projet sur l'économie agricole demeurent, la réalisation de mesures de compensation collective agricole est imposée.

A. La compensation collective agricole

La compensation collective agricole est née du constat que la consommation des terres agricoles prive les filières d'outils de production et déstabilise l'équilibre des territoires. La préoccupation croissante du législateur et de la profession agricole de promouvoir un développement durable, économe en foncier a abouti à l'introduction de la compensation collective agricole dans la loi d'avenir pour l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (article 28). Les objectifs prioritaires sont éviter et réduire ; les mesures de compensation collective agricole devant, en dernier recours, répondre aux conséquences, aux effets induits sur l'économie agricole du territoire, considérés d'un point de vue collectif. Cette compensation permet de contribuer à réparer l'impact d'un projet sur la structuration et le fonctionnement de l'agriculture du territoire.

1. Le prélèvement foncier diminue le potentiel économique de la ferme normande

Le prélèvement cumulé de terres agricoles contribue à :

- la diminution des productions de la ferme normande et de son chiffre d'affaires et impacte les entreprises agroalimentaires et les circuits courts
- la diminution des emplois du secteur d'activités
- la déstabilisation des exploitations freinant ainsi leur dynamisme (manque de visibilité pour réaliser des investissements agricoles afin de faire évoluer les exploitations)
- la dégradation des aménités : biodiversité, paysage et cadre de vie
- la progression du retournement des prairies, les exploitants effectuant des transferts de potentiels de production de grandes cultures

Il engendre ainsi un certain nombre de nuisances pour l'activité économique agricole, parmi lesquelles :

- la raréfaction des terres disponibles qui limite la possibilité de confortement, d'installation et de restructuration des exploitations
- le développement de surcoûts et des difficultés de fonctionnement (nécessité d'acquérir du matériel adapté, allongement des déplacements, sécurisation des parcelles)
- l'accroissement des phénomènes de rétention foncière et de spéculation
- la déstabilisation des filières

Le maintien du chiffre d'affaires global de l'économie agricole normande ne peut se réaliser que par la pérennisation du potentiel économique global à laquelle la compensation collective agricole contribue.

2. Les différentes compensations agricoles

Lorsqu'un aménagement consomme des terres agricoles, le maître d'ouvrage (l'aménageur et / ou la collectivité pour les ZAC) paie actuellement :

- **l'indemnité due au propriétaire** : Cette valeur, autrement nommée « indemnité principale » est variable selon les territoires de Normandie. Des références relatives à la valeur vénale des terres agricoles, reportées à la petite région agricole, et parues au Journal officiel de la République sont consultables annuellement.
- **l'indemnité d'éviction** à l'exploitation : cette indemnité comprend la perte de revenu subie par l'exploitant évincé pendant la période nécessaire au rétablissement d'une situation économique équivalente (de 5 à 8 ans) à celle qui précédait l'éviction ainsi que les pertes de fumures et arrières fumures. Cette indemnité est actuellement fixée au niveau départemental par un protocole d'accord entre les organisations professionnelles agricoles et la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFIP).
- les **indemnités accessoires** relevant du juge de l'expropriation et/ou des protocoles d'indemnités départementaux ou spécifiques aux projets concernés. Celles-ci peuvent comprendre, par exemple, des indemnités pour surcharge de matériel agricole, surcharge de bâtiments, allongement de parcours, reconstitution d'équipements agricoles ou défiguration de parcelles etc.

Ces 3 formes de compensation relèvent de l'indemnisation individuelle du propriétaire et de l'exploitant mais pas de la compensation collective agricole.

Le dispositif réglementaire de 2014 ajoute une **compensation collective agricole** qui doit compenser les effets négatifs, pour la filière agricole, de la consommation des terres agricoles générée par l'aménagement.

B. Le contenu de l'étude préalable

Le décret d'application n°2016-1190 du 31 août 2016 précise la nature des projets devant faire l'objet d'une étude préalable, son contenu et la procédure d'examen par le préfet de département.

Les projets soumis à étude préalable doivent remplir les 3 conditions cumulatives suivantes :

- le projet est soumis à étude d'impact systématique en application du Code de l'environnement (article R.122.2 et annexe)
- l'antériorité de l'activité agricole (article L.311-1 du Code rural et de la pêche maritime) sur les parcelles (si absence de document d'urbanisme (DU) : 5 années ; si DU opposable : 3 ans dans les zones AU et 5 ans dans les zones A et N)
- la surface prélevée de manière définitive est ≥ 5 ha dans le Calvados, la Manche, l'Orne, la Seine-Maritime et ≥ 1 ha dans l'Eure

L'étude préalable doit contenir :

- la description du projet et la délimitation du territoire
- l'analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné (production agricole primaire, filière économique amont et aval) et justification du périmètre
- l'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire (dont emplois, et évaluation financière globale des impacts y compris cumulés avec d'autres projets)
- les mesures envisagées et retenues pour **éviter et réduire** les effets négatifs du projet
- le cas échéant, les mesures de compensation collective envisagées pour consolider l'économie agricole du territoire (identification, coût et modalités de mise en œuvre)

L'étude préalable et les mesures de compensation sont prises en charge par le maître d'ouvrage qui en a la responsabilité. Un maître d'ouvrage peut déléguer une partie de ses prérogatives mais jamais ses responsabilités.

Remarques liminaires

Le contenu de l'étude type n'est pas précisé par le décret. Un cahier des charges indicatif est donc développé ci-dessous.

Les données utilisées pour l'étude devront être les plus récentes possibles.

L'article D.112-1-20 du Code rural et de la pêche maritime précise que « les documents évaluant les impacts des projets sur l'environnement prescrits par le Code de l'environnement tiennent lieu d'étude préalable prévue à l'article D. 112-1-19 s'ils satisfont à ses prescriptions. »



Cas spécifique des projets de ZAC

En cas de création d'une nouvelle ZAC, compte tenu de la fréquente multiplicité des maîtres d'ouvrage (MOA), voire de maîtres d'œuvre (MOE) délégués et des délais, potentiellement importants, nécessaires à la finalisation des différentes opérations, il convient que l'étude préalable agricole soit réalisée par le maître d'ouvrage global de la ZAC.

Dès lors, il est important que l'étude formule des directives et recommandations à l'usage des maîtres d'œuvre des opérations internes de la ZAC :

- anticiper les principales contraintes des phases de chantier de la ZAC vis-à-vis de l'activité agricole et formuler des principes d'évitement et de réduction des impacts prévisibles
- formuler un certain nombre de recommandations sur la prise en compte de la filière agricole préexistante aux projets. Il s'agira par exemple de préserver les circulations agricoles essentielles, soit par l'adaptation des voiries, soit par la préservation des chemins existants ; ou encore de limiter l'enclavement ou le morcellement des parcelles restant après achèvement des projets
- inviter à une meilleure prise en compte des mesures de compensation collective agricole issues d'une concertation avec le secteur agricole local (Chambre d'agriculture et autres acteurs éventuellement présents, par exemple associations, groupements d'agriculteurs, acteurs de l'aval) et définies dans l'étude préalable

1. Description du projet et délimitation du territoire concerné

L'étude sera proportionnée avec les enjeux agricoles du territoire et la taille du projet. Afin de refléter au mieux les réalités agricoles, elle sera réalisée, entre autres, en ayant recours aux différents acteurs des filières agricoles en présence.

Il conviendra de veiller à bien décrire le projet en précisant la nature, les objectifs, les emprises et le phasage des opérations d'aménagement.

Territoire et périmètres de l'étude : les périmètres suivants seront repérés et explicités :

- la zone d'emprise du projet
 - le périmètre d'impact direct (A) : périmètre des exploitations impactées. Ce périmètre devra, au minimum, correspondre au périmètre du projet auquel s'ajoute l'ensemble du parcellaire des exploitations impactées par le projet. La rotation des cultures sera notamment raisonnée à l'échelle de ce périmètre.
 - le périmètre d'impact indirect (B) : zone d'influence du projet sur les filières amont/aval (équipements permettant de structurer les filières amont et aval, à savoir les principaux partenaires de l'agrofourriture et les entreprises ou coopératives collectant la production, la délimitation des périmètres de signes de qualité, la délimitation des petites régions agricoles...).
- Les périmètres A et B sont ceux étudiés dans l'analyse de l'état initial de l'économie agricole qui doit justifier le périmètre retenu par l'étude.

- le périmètre « des communes voisines » : ce périmètre comprend la commune impactée et les communes limitrophes. L'étude des impacts cumulés des différents projets d'aménagement sera réalisée à cette échelle. Pour des projets de grande envergure, ce périmètre peut être étendu à l'ensemble de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) voire des EPCI limitrophes.
 - Ce périmètre élargi permet, dans l'étude des effets, d'évaluer les effets cumulés.

2. Analyse de l'état initial de l'économie agricole

« Cette analyse porte sur la production agricole primaire, la première transformation et la commercialisation par les exploitations agricoles et justifie le périmètre retenu par l'étude. »

L'objectif de cet état initial est d'apporter au maître d'ouvrage une vision exhaustive de l'activité agricole concernée par le projet. Le cas échéant, les données recueillies permettront de travailler sur les séquences éviter - réduire et d'identifier les mesures compensatoires adaptées au secteur.

NB : Dans chaque volet énuméré, l'illustration des données collectées, se fera à l'aide de cartographies pertinentes.

a. Caractérisation et analyse de la production agricole primaire (périmètre A)

Il s'agira de définir, dans la mesure du possible (selon le résultat de l'enquête auprès des exploitants), le fonctionnement des exploitations directement impactées par le projet ou le chantier de construction.

(L'utilisation de données personnelles devra faire l'objet du respect des règles en matière de confidentialité.)

Descriptif et valeurs économiques

Chaque exploitation impactée doit être analysée et l'étude devra présenter les données suivantes :

- statut de l'exploitation
- nombre d'emplois directs
- modes de faire-valoir
- installations et équipements existants (irrigation, drainage, silos, aires de stockage, inscriptions dans un plan d'épandage, magasins de vente, bâtis, etc.)
- exploitants en place ou futures installations (si information accessible de la part de la commission des structures ou organisme professionnel s'agissant des futures installations)
- activités de diversification
- production ou non sous signe d'identification de la qualité et de l'origine, agriculture biologique
- projets de l'exploitant (diversification, stratégie de valorisation, investissements, reprise de l'exploitation, etc.)
- Surface Agricole Utile (SAU) de l'exploitation
- SAU impactée (consommée) par le projet
- SAU perdue au cours des dernières années

- SAU à perdre dans les années à venir (projets connus)
- assolement moyen
- rendement moyen sur les 3 dernières années ou potentiel des terres
- production perdue du fait du prélèvement de terres par le projet
- production perdue du fait du prélèvement de terres sur la base des dernières années (cf. données Registre Parcellaire Graphique - RPG et/ou Mode d'Occupation des Sols -MOS)
- part de production perdue du fait du prélèvement de terres du projet / production totale perdue sur le périmètre
- partenaires économiques de l'exploitation

Valeur sociale et environnementale des espaces agricoles

Ce paragraphe ne s'impose pas au titre du décret du 31 août 2016 - 1190, mais a valeur de forte recommandation.

Les fonctions environnementales et sociales ont une valeur marchande plus difficilement chiffrable. Ces fonctions devront être synthétisées à ce niveau afin d'avoir une vision qualitative globale de l'état initial des aménités du secteur agricole du territoire.

- La fonction sociale des terres regroupe d'une part tous les emplois générés par la production agricole de ces terres (dans les services para-agricoles, dans les industries agro-alimentaires). D'autre part, elle regroupe les activités d'accueil à l'échelle d'une exploitation (ferme pédagogique, vente directe, etc.) et les services rendus à la population (déneigement, entretien des haies etc.)
- Les fonctions environnementales des terres sont les services rendus par l'entretien des terres agricoles (terres arables et prairies), indépendamment de tout zonage particulier ou de tout préjudice particulier (espèce protégée, destruction d'un habitat naturel etc.) que leur prélèvement pourrait engendrer. En effet, les activités humaines influencent positivement ou négativement le fonctionnement des écosystèmes. Les services environnementaux désignent ici les interventions humaines qui contribuent à préserver les fonctions écologiques des terres, c'est-à-dire à maintenir voire développer les services écosystémiques. Ces externalités positives sont notamment la séquestration de carbone dans le sol (pour les prairies permanentes), la régulation du niveau des nappes, la conservation de la biodiversité, la préservation des sols etc.

b. Caractérisation et analyse de la filière économique agricole amont et aval (périmètre B)

Ce volet a pour objectif de recueillir et d'analyser des données plus générales, sur l'ensemble de la zone d'influence du projet, afin d'en définir l'impact sur les filières agricoles, au travers de la première transformation et de la commercialisation par les exploitants agricoles (article D.112-1-19 du Code rural et de la pêche maritime)

- estimation des emplois indirects (au vu des informations recueillies)
- identification des acteurs amont et aval de 1^{er} niveau (exemples : coopératives, ateliers de transformation, vente directe, négoce, entreprise de travaux agricoles, etc.)
- identification de l'ensemble des acteurs des filières agricoles liés aux exploitations concernées par le projet : citer les entreprises concernées

À ce stade de l'étude, d'un point de vue de la méthodologie, il convient d'intégrer les éléments d'analyse concernant l'économie agricole globale du territoire.

L'ensemble de ces données doit permettre de définir le périmètre global de l'étude préalable (périmètre A + périmètre B + les communes voisines à la commune impactée par le projet pour l'évaluation de la pression foncière).

3. Étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire (périmètre A + périmètre B + les communes voisines à la commune impactée par le projet pour l'évaluation de la pression foncière)

« L'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire devra intégrer 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 ».

a. Remarques générales

Cette partie 3a ne s'impose pas au titre du décret du 31 août 2016 - 1190, mais a valeur de forte recommandation.

Caractérisation de la dynamique locale

Cette partie doit permettre de présenter la structuration des filières agricoles locales existantes, de déterminer leur capacité d'adaptation et leurs besoins à long terme, ainsi que leurs problématiques.

En fonction des informations disponibles, il est recommandé d'indiquer également les dynamiques (disparitions / créations) d'entreprises de la filière amont/aval et d'exploitations agricoles depuis 10 ans.

Analyse des pressions foncières

L'objectif est ici d'apprécier de manière qualitative et quantitative à la fois le niveau de la pression foncière s'exerçant sur le territoire de la commune impactée et des communes avoisinantes sur les 10 dernières années et les principales causes de cette pression (pression foncière liée au développement de l'habitat, au développement économique, etc.). Pour réaliser cette expertise plusieurs sources de données existent :

- évaluation de la surface des terres agricoles déjà consommées (données orthophotoplans du système d'information géographique –SIG- des directions départementales des territoires – DDT- et/ou Géoportail de l'institut national de l'information géographique et forestière -IGN)
- base de données de l'Occupation du Sol à l'échelle COMMunale (OSCOM) de la DRAAF de Normandie
- observatoire foncier de l'Établissement Public Foncier de Haute-Normandie
- observatoire foncier de la SAFER (Vigisol / Vigifoncier)
- observatoire du foncier économique de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI)
- etc.

b. Étude des impacts directs et indirects du projet

L'étude prendra en compte l'ensemble des impacts positifs et négatifs recensés du projet d'aménagement sur le territoire en distinguant les impacts directs et les impacts indirects. Elle s'appuiera sur l'état initial de l'économie agricole.

Les impacts directs sur le(s) exploitation(s) agricole(s)

- impacts des prélèvements fonciers sur la production, sur le fonctionnement des exploitations, sur l'emploi, etc.
- impacts structurels (entreprises /SAU, déstructuration économique, transmission etc.)
- impacts économiques
- impacts sur les immobilisations (réseaux d'irrigation, de drainage, bâti agricole)
- impact spatial du projet (flux de circulations agricoles, accès au parcellaire etc.)
- etc.

Les impacts indirects :

- maintien et diversification de l'emploi, des services, développement des circuits courts
- impacts sur les partenaires amont et aval des exploitations impactées (fournisseurs, transformateurs, liens avec les Industries Agro-Alimentaires (IAA), centre de gestion, conseillers techniques, approvisionnement semences / produits phytosanitaires etc.)
- effets sur les conflits de voisinage
- image du territoire
- effets indirects notamment sur la pression foncière
- etc.

Identification des effets cumulés avec d'autres projets :

- Il est conseillé de faire une analyse des documents d'urbanisme en vigueur, afin de prendre en compte les effets cumulés des différents projets réalisés depuis 10 ans et à venir. Au-delà de l'analyse des documents d'urbanisme, une prise de contact avec les maires et collectivités pourrait permettre d'avoir une vision globale et à jour des projets implantés sur le territoire. La mesure des effets cumulés est d'autant plus importante dans les départements normands où se trouvent des métropoles.

D'une manière générale, tous les impacts mesurables du projet seront pris en compte dans l'évaluation.

Illustrer les tendances prévisibles du fait du cumul de projets :

- emploi direct / indirect, nombre d'entreprises amont/ aval
- nombre d'exploitations, quantités produites sur le territoire
- structuration géographique des équipements, installations, et 1^{ère} transformation

c. Évaluation financière globale des impacts

Les Chambres d'agriculture de Normandie ont développé une méthode permettant d'évaluer l'impact d'un projet d'aménagement. Celle-ci consiste à évaluer la Valeur Économique Totale d'un hectare agricole prélevé sur le territoire concerné : perte de valeur ajoutée dans la production, perte

de valeur ajoutée dans les filières amont et aval de l'agriculture et évaluation des services rendus par l'agriculture.

Il s'agit d'une méthode dynamique qui utilise des critères d'évaluation susceptibles d'évoluer et d'être affinés en fonction des retours d'expérience nationaux et régionaux. Elle utilise des valeurs de référence susceptibles d'évoluer dans le temps, lors de la mise à jour des données statistiques.

Celle-ci est présentée en annexe à ce document.

4. Mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire

« 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 bénéfices pour l'économie agricole du territoire concerné, qui pourront résulter des procédures d'aménagement foncier mentionnées aux articles L121-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime. »

Pour rappel, l'**évitement** est la première solution qui permet de s'assurer de la préservation des espaces agricoles. La réduction des impacts intervient dans un second temps, quand les impacts négatifs sur l'espace agricole n'ont pu être évités et que l'impossibilité de reporter le projet hors de l'espace agricole a été pleinement démontrée. Il est nécessaire de justifier les partis-pris de l'aménagement et des mesures mises en place pour réduire les impacts sur l'activité agricole.

Ce volet indique le cas échéant les raisons pour lesquelles les mesures d'évitement/réduction n'ont pas été retenues ou ont été jugées insuffisantes.

a. Mesures d'évitement envisagées et retenues

D'abord **Éviter** : revoir l'opportunité du projet et sa localisation si c'est possible. Le projet doit se réaliser en priorité en renouvellement urbain, l'extension urbaine doit être l'exception.

Réflexions et justifications sur la nécessité du projet et sur le site choisi pour le projet : présentation des autres variantes étudiées (localisation en site non « Naturel Agricole et Forestier » ou friche industrielle, etc.).

b. Mesures de réduction envisagées et retenues

Ensuite **Réduire** : diminuer l'emprise du projet et le redimensionner pour optimiser le foncier impacté

- mesures de réduction au niveau des emprises par densification urbaine des constructions nécessaires (jouent sur le gain de surfaces agricoles, sur la fonctionnalité des exploitations et la qualité agronomique)
- autres mesures de réduction des impacts du chantier et du projet (ex : tracés sans délaissés)

Dans le cas où des mesures envisagées n'ont pas été retenues, les justifications doivent être clairement indiquées.

Il est également recommandé, d'inclure des mesures de réduction d'impact des phases de chantier : prise en compte des circulations, de la fonctionnalité des parcelles occupées temporairement (engins, bases de vie de chantier etc.), etc.

5. Mesures de compensation collective envisagées et retenues pour consolider l'économie agricole du territoire

Enfin, et en dernier recours, **Compenser** : pour les impacts résiduels sur l'économie agricole (après aménagements fonciers le cas échéant)

« L'étude préalable comprend le cas échéant, les mesures de compensation collectives envisagées pour consolider l'économie agricole du territoire concerné, l'évaluation de leur coût et les modalités de leur mise en œuvre. Les mesures proposées par le maître d'ouvrage doivent être pertinentes et proportionnelles au regard des effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole. »

Les mesures de compensation collective agricole doivent répondre aux conséquences considérées d'un point de vue collectif et aux effets induits sur l'économie agricole.

a. Choisir les mesures de compensation collective agricole

Le maître d'ouvrage a la responsabilité du choix de la (des) mesure(s) de compensation collective agricole qu'il souhaite mettre en œuvre. Les propositions de mesure de compensation devront être concertées au niveau local, en cohérence avec le territoire et proportionnées avec le projet. Le maître d'ouvrage peut se faire aider pour le choix de (des) mesure(s) de compensation collective agricole par une structure de son choix (chambre d'agriculture, bureau d'études etc.).

La réflexion sur la mise en place de telles mesures devra se faire de manière globale et en **concertation**, pour **recréer de la valeur ajoutée agricole sur le territoire dans le cadre de projet à dimension collective**.

Les mesures de compensation collective agricole, peuvent être de plusieurs natures, à titre d'exemple :

- **création ou renforcement d'un outil économique** : création d'un point de vente, construction d'un outil dans une coopérative, d'un drive fermier, d'un distributeur automatique, d'un magasin etc.
- **développement, innovation** : développement des énergies renouvelables (méthanisation, photovoltaïque, biomasse, ...), de filières traditionnelles ou innovantes, des nouveaux matériaux..., réalisation d'études techniques, animation d'un réseau d'exploitants etc.

- **renforcement de l’outil productif** : achat de matériel collectif¹, aide au maintien ou à l’installation d’équipements collectifs structurants (silos, abattoirs, outils de transformation des produits agricoles, aires de chargement de betteraves, outils de séchage, drainage, irrigation...)
- **reconstitution du potentiel de production** : Échanges parcellaires, réhabilitation / création de cheminements agricoles, aménagement foncier (strictement dans le cadre d’une démarche collective agricole), remise en état de terres artificialisées ou incultes², lutte contre les espèces nuisibles etc.

Le choix de la mesure pourra tenir compte :

- du potentiel de création de valeur ajoutée
- des emplois créés
- de l’adhésion des exploitations agricoles
- de la faisabilité et de la facilité de mise en œuvre et de suivi
- de la cohérence avec les politiques publiques et le contexte agricole local

En vue de l’avis du préfet sur l’étude préalable et les mesures de compensation proposées, la Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) se prononce sur la pertinence et la proportionnalité des mesures proposées par le maître d’ouvrage. Celle-ci peut proposer des adaptations sur ces mesures et émettre des recommandations quant à leur mise en œuvre.

b. Coût et financement des mesures de compensation collective agricole

Le coût des mesures doit être chiffré afin de pouvoir être évaluées en fonction de leur proportionnalité avec le projet considéré et de son impact sur l’économie agricole. Le montant de la compensation collective agricole doit revenir intégralement à la réalisation de la (ou des) mesure (s) de compensation choisie(s).

La valeur de la compensation doit être basée sur l’évaluation financière des impacts économiques (cf. proposition de méthode en annexe).

c. Modalités de mise en œuvre

Le maître d’ouvrage est responsable de la mise en œuvre des mesures de compensation collective agricole. Il doit pouvoir présenter des garanties concernant l’engagement de suivi de ces mesures, sur une durée appropriée aux mesures considérées.

À ce titre, il pourra solliciter l’appui d’une structure compétente de son choix, par exemple le GIP Normand CCA³, créé à cet effet.

¹ Ces achats s’entendent à la condition qu’ils ne soient pas déjà éligibles à d’autres financements et qu’ils s’inscrivent exclusivement dans le développement de nouvelles filières.

² Cette mesure s’entend hors dépollution des sites, celle-ci n’ayant pas vocation à être financée par la compensation collective agricole.

³ Groupement d’Intérêt Public, à composition paritaire, avec des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements concernés par la compensation collective agricole et des représentants de la profession agricole.

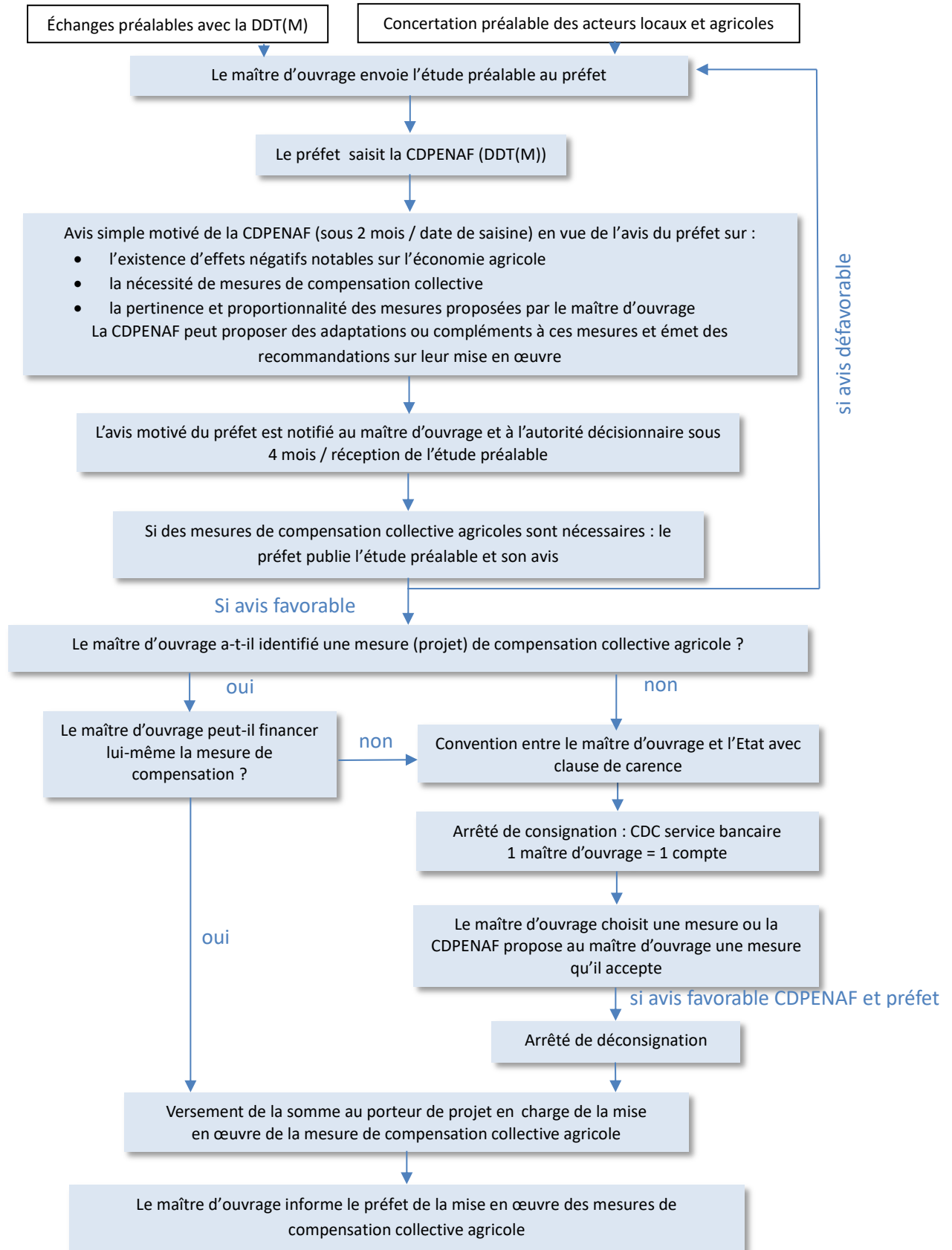
Le maître d'ouvrage peut :

- en cas de besoin d'un intermédiaire financier ou s'il n'a pas déterminé de mesures de compensation collective agricole au terme de l'étude préalable, consigner la somme allouée à la compensation collective agricole à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)
OU
- directement mettre en œuvre lui-même la mesure de compensation collective agricole

Plusieurs maîtres d'ouvrages peuvent demander la déconsignation des sommes consignées à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour la mise en œuvre d'une même mesure de compensation collective dont le montant est supérieur à leur unique montant consigné.

C. Gouvernance et calendrier de réalisation de l'étude préalable agricole

1. Procédure de compensation collective agricole



Contacts :

| | |
|--|---|
| Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Calvados | ddtm-secretariat-cdpenaf@calvados.gouv.fr |
| Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Eure | ddtm-sprat-ge@eure.gouv.fr |
| Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Manche | ddtm-seat-dir@manche.gouv.fr |
| Direction Départementale des Territoires de l'Orne | ddt-cdpenaf@orne.gouv.fr |
| Direction Départementale des Territoires et de la Mer de la Seine-Maritime | ddtm-sea@seine-maritime.gouv.fr |

2. Calendrier

a) Remarques générales

Avant le lancement de l'étude, une rencontre préalable entre le maître d'ouvrage et la DDT(M) est recommandée. La concertation amont entre la collectivité, le maître d'ouvrage (collectivité également si ZAC), la profession agricole et la DDT(M), est une étape nécessaire.

b) À quel moment faire l'étude ?

Il est recommandé de réaliser l'étude préalable agricole en parallèle de l'étude d'impact environnemental par souci de lisibilité et de pragmatisme. De plus, la démarche « Éviter-Réduire-Compenser » est présente dans ces deux dispositifs et des liens existent entre ces deux thématiques. Il apparaît donc important de les mettre en cohérence. L'article D.112-1-20 du Code rural et de la pêche maritime précise que « les documents évaluant les impacts des projets sur l'environnement prescrits par le Code de l'environnement tiennent lieu d'étude préalable prévue à l'article D. 112-1-19 s'ils satisfont à ses prescriptions. »

La durée de l'étude sera a priori proportionnelle aux enjeux agricoles du territoire et à la taille du projet. La réalisation d'un rétroplanning intégrant les étapes et les délais réglementaires est conseillé.

3. Choix du bureau d'études

Il est recommandé au maître d'ouvrage d'inclure dans son cahier des charges l'obligation pour le bureau d'étude d'associer des compétences en économie agricole, en agronomie, en urbanisme et/ou en développement territorial pour la réalisation de l'étude préalable.

D. ANNEXE : Proposition d'une méthode d'évaluation de la valeur des surfaces consommées en Normandie – Méthode et repères chiffrés

1. Préambule

Lorsqu'un aménagement consomme des terres agricoles, l'aménageur paie actuellement différentes compensations individuelles (prix du terrain, indemnité d'éviction, indemnités accessoires).

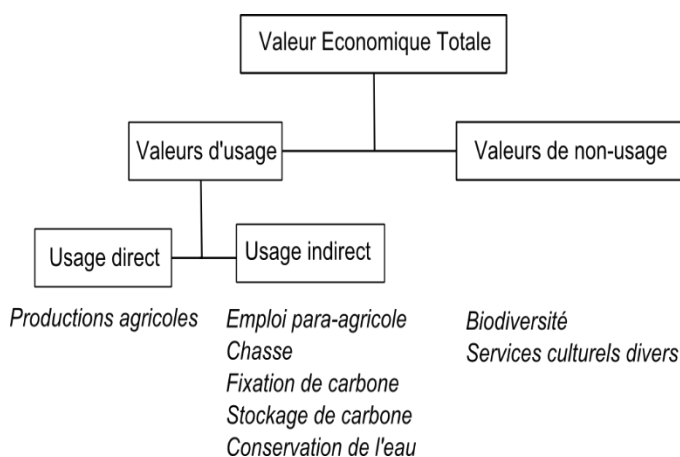
Le nouveau dispositif réglementaire ajoute une compensation collective agricole qui doit consolider l'économie agricole du territoire concerné lorsque l'importance des conséquences négatives du projet le nécessite. L'étude préalable réalisée par le maître d'ouvrage du projet consommateur de surfaces agricoles doit notamment comporter l'évaluation financière des impacts et le cas échéant, le coût des mesures de compensation collective agricole, ces mesures devant être pertinentes et proportionnelles aux effets négatifs du projet.

Dans la méthode détaillée ci-dessous il s'agit, pour chaque production en place, d'évaluer les effets positifs et négatifs de la consommation des surfaces pour les filières agricoles.

2. Méthode développée par les Chambres d'agriculture de Normandie

Afin d'évaluer l'impact de la destruction des surfaces agricoles, les Chambres d'agriculture de Normandie ont mis au point une méthode d'évaluation de la perte à compenser générée par le projet. La méthode utilisée consiste à évaluer la Valeur Économique Totale (voir encadré) d'un hectare agricole prélevé sur la zone concernée. Le calcul prend en compte 3 fonctions des terres agricoles :

- les fonctions marchandes : il s'agit de la production agricole primaire ;
- les fonctions agro-environnementales pour la préservation du potentiel de production des sols et la contribution au ralentissement du réchauffement climatique : séquestration de carbone dans le sol (pour les prairies permanentes), régulation du niveau des nappes, conservation de la biodiversité ;
- des fonctions sociales : emplois dans les services para-agricoles et emplois dans les industries agro-alimentaires.



a. Les hypothèses retenues

L'évaluation se fait sur deux pas de temps

Une durée de 7 ans a été retenue pour les fonctions marchandes et sociales : c'est le temps moyen nécessaire pour que les filières du périmètre d'étude retrouvent leur « rythme de croisière » économique. En ce qui concerne les services environnementaux, une durée de 20 ans a été retenue du fait des impacts durables du prélèvement des terres.

Le taux d'actualisation est fixé à 4 %

Les valeurs ajoutées étant calculées pour plusieurs années successives, elles sont générées à des dates différentes et ne peuvent donc pas être directement additionnées. Pour y remédier, il est procédé à une actualisation de ces valeurs, ce qui permet de les ramener à une base commune et de les additionner. Le taux d'actualisation généralement retenu pour les projets de court et moyen terme est de 4 %⁴.

L'emploi induit est de l'ordre de 1 pour 1

Un Équivalent Temps Plein (ETP) agricole induit un ETP dans la sphère agricole : cette hypothèse permet d'évaluer la perte des emplois para agricoles.

Le retrait de surfaces agricoles se traduit in fine par la destruction de prairies

La valeur Économique Totale de la zone étudiée prend donc en compte le coût environnemental de la destruction de prairies.

b. Évaluation des pertes de valeur ajoutée par secteur

L'indicateur choisi pour chiffrer l'impact de la destruction d'un hectare sur les filières est la perte de valeur ajoutée, au niveau de la production primaire comme des opérateurs amont et aval.

Perte de valeur ajoutée dans la production primaire

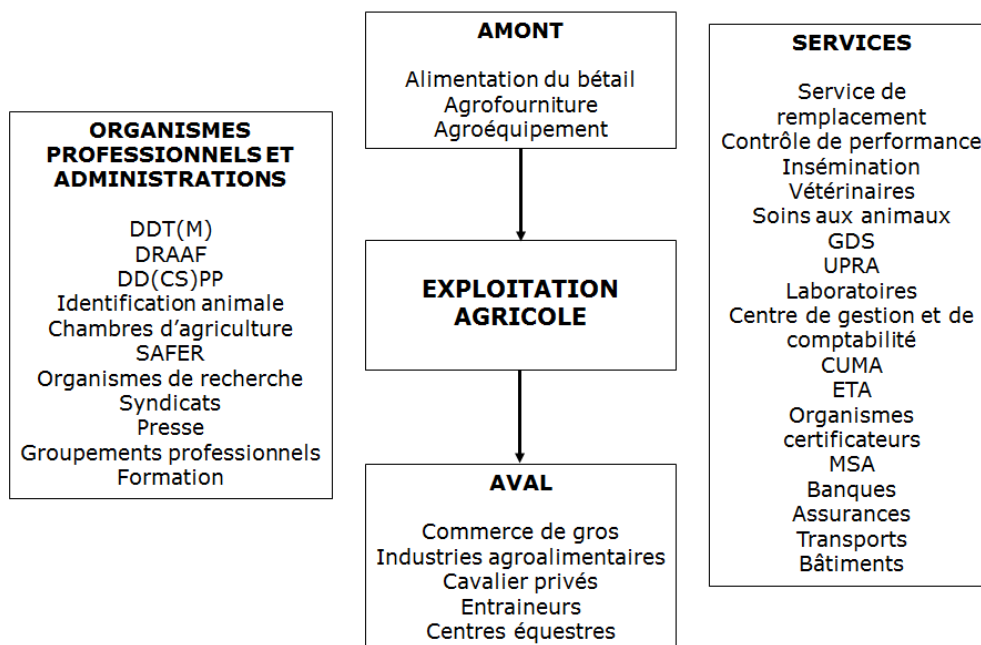
Dans la méthode développée, la valeur ajoutée est calculée par système de production présent dans la zone d'étude et par hectare. Les données proviennent du Réseau d'Information Comptable Agricole (RICA-AGRESTE). Le RICA fournit des données comptables régionales pour les six principaux systèmes de production régionaux : céréales et oléoprotéagineux, grandes cultures (avec cultures industrielles), élevages de bovins laitiers spécialisés, élevages de bovins viande spécialisés, élevages mixtes de bovins, et enfin, systèmes de polyculture-polyélevage (systèmes combinant plusieurs productions parmi celles citées précédemment). La connaissance de l'agriculture locale est donc primordiale pour modéliser les systèmes présents. La valeur ajoutée moyenne d'un hectare agricole du périmètre A du projet, défini dans l'étude préalable, est ensuite obtenue en pondérant les valeurs ajoutées par le poids des systèmes (en pourcentage de la surface de l'emprise) dans ces périmètres.

Afin de s'affranchir de l'effet conjoncturel tout en restant dans le contexte économique actuel, la valeur ajoutée prise en compte est la valeur ajoutée moyenne sur les cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.

⁴ Préconisation de Chevassus (2009) Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes

Perte de valeur ajoutée dans la sphère agricole

Selon une étude bas-normande⁵ sur les emplois para-agricoles liés aux emplois dans les exploitations, la perte d'1 Équivalent Temps Plein agricole revient à supprimer 1 Équivalent Temps Plein dans la sphère agricole (voir schéma ci-après). Par ailleurs, cette étude estime que 67 % des emplois se situent dans les industries et 33 % dans les Organisations Para-Agricoles.



Afin d'évaluer au plus près les emplois générés par l'agriculture, les données du RICA sont de nouveau mobilisées. Pour chaque type de système présent, l'emploi par hectare est évalué et ces valeurs sont ensuite pondérées par le poids des systèmes présents.

Pour les industries

67 % des emplois induits se trouvent dans l'industrie. Or, d'après les données de l'INSEE (Enquête ESANE 2009 – Statistiques structurelles des entreprises des IAA), pour la Normandie, la valeur ajoutée par salarié dans le secteur agroalimentaire est de 57 900 €. La valeur ajoutée est ainsi évaluée par hectare.

Pour les organismes para agricoles

33 % des emplois induits se trouvent dans les organismes para-agricoles. Pour le secteur des services, les salaires représentent environ 80 % de la valeur ajoutée. Le salaire moyen est de 1,5 SMIC, auquel s'ajoutent les charges patronales (environ 40 % du salaire brut). De la même façon, la valeur ajoutée est évaluée par hectare.

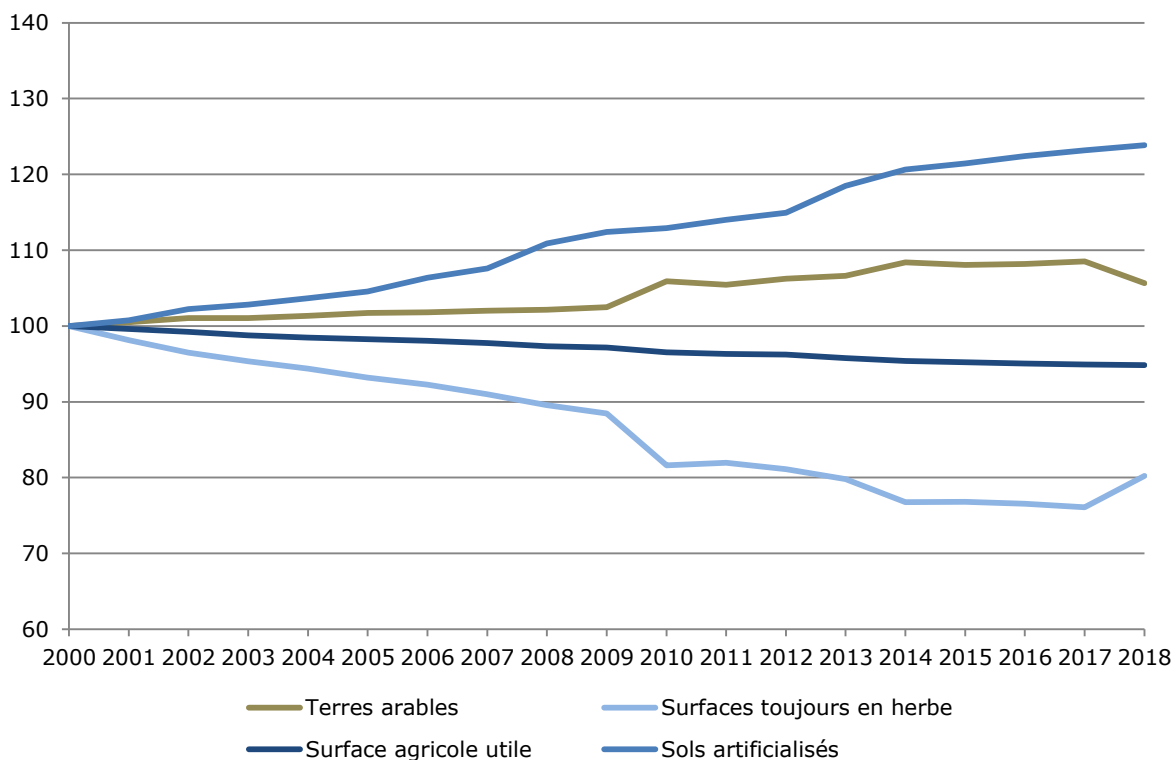
Évaluation de l'impact indirect des services environnementaux rendus sur l'économie agricole

L'étude de l'évolution de la surface agricole normande sur plus de 15 ans (2000-2018) met en évidence que la surface des terres arables a augmenté (+ 68 500 ha) tout comme les sols artificialisés

⁵ BARBOT L., LAFONT M., (2008) L'emploi généré par l'agriculture en Basse-Normandie : quantification et description d'une méthode reproductible

(+ 64 800 ha), essentiellement au détriment des prairies permanentes (- 165 250 ha). Celles-ci voient leur surface diminuer de manière même plus importante que les surfaces agricoles dans leur ensemble (- 112 850 ha).

Ainsi, il est possible de faire l'hypothèse que le prélèvement de surfaces agricoles initialement labourées conduira in fine au retournement de prairies permanentes, et ce dans le but de déplacer voire d'augmenter la sole de grandes cultures, économiquement plus compétitives.



Évolution des surfaces agricoles en Normandie entre 2000 et 2018 - indice 100 en 2000 (Source : SAA – AGRESTE)

Il apparaît dès lors important de prendre en compte la perte de ces prairies pour l'agroenvironnement et, par conséquent, la perte des services rendus par ces prairies. Les prairies permettent à l'agriculture de retenir l'eau et soutiennent la biodiversité. Elles apportent ainsi une résilience des sols et des capacités de productions au-delà de leur simple délimitation. Associées au bocage, elles permettent une atténuation des effets du changement climatique et une adaptation via une diversification des activités. Par ailleurs, la Normandie est une terre d'élevage, l'activité économique de l'agriculture est également dépendante des prairies. À ce jour, il n'existe pas d'évaluation normande de ces services, ainsi l'évaluation économique des services environnementaux rendus par les terres agricoles est faite à partir de valeurs établies dans le rapport CHEVASSUS, et utilisables comme références.

Pour la chasse, la seule valeur de référence est celle des forêts, c'est donc cette valeur qui est prise en compte comme approximation dans notre modélisation. La valeur de biodiversité est évaluée indirectement à travers les pollinisateurs. Enfin, la valeur des services culturels divers correspond à la contribution des prairies au paysage.

| Service | Valeur (€/ha) |
|--|-----------------|
| Chasse | 62 €/ha |
| Fixation de carbone | 36 €/ha |
| Stockage de carbone | 240 €/ha |
| Conservation de l'eau | 90 €/ha |
| Biodiversité | 70 €/ha |
| Services culturels divers | 60 €/ha |
| Valeur totale des services environnementaux pour 1 ha | 558 €/ha |

c. Calcul de la valeur économique totale

La perte de production et les pertes dans la sphère agricole sont cumulées et leur valeur est évaluée sur 7 ans, temps nécessaire pour un retour à l'équilibre des filières, au taux d'actualisation de 4 %.

En ce qui concerne les services environnementaux, ceux-ci sont évalués sur une durée de 20 ans, l'impact du prélèvement de terres étant durable.

L'ensemble des pertes sont ensuite cumulées pour obtenir la valeur ajoutée d'un hectare. La valeur obtenue est la valeur économique totale d'un hectare agricole consommé sur la zone de projet.

Cette valeur est une valeur ajoutée et non un chiffre d'affaires. Aussi, cette valeur économique totale est la perte à compenser, sans nécessité de prise en compte de taux d'investissement.

Remarque : Dans le cas de l'utilisation d'autres méthodes basées sur le chiffre d'affaires, la diversité des mesures de compensation pouvant être menées empêche, à priori et à moins d'une évaluation économique précise et complémentaire à l'étude, de définir un quelconque ratio d'investissement lors du chiffrage de la perte à compenser.

PRÉCONISATIONS

Cette méthodologie est un guide général. Son application se fait au cas par cas, selon le territoire impacté et ses spécificités. Ainsi, la connaissance de l'agriculture du territoire est primordiale. Les cas particuliers sont à prendre en compte : cultures à forte valeur ajoutée (maraîchage, arboriculture), production en Agriculture Biologique, production sous signe officiel de qualité et d'origine, ou encore diversification des activités. De même, la physionomie du projet est à prendre en compte dans l'évaluation, notamment des services agro-environnementaux. Enfin, il convient de souligner que les critères d'évaluation retenus dans cette méthodologie sont susceptibles d'évoluer et d'être affinés en fonction des retours d'expérience nationaux et régionaux et de la mise à jour des données statistiques utilisées.

3. Repères chiffrés

A ce jour, le RICA décrit les 6 systèmes de production les plus représentés en Normandie, à savoir :

- céréales et oléoprotéagineux
- cultures générales (grandes cultures avec cultures industrielles)
- élevages de bovins laitiers spécialisés
- élevages de bovins viande spécialisés
- élevages mixtes de bovins
- systèmes de polyculture-polyélevage (systèmes combinant plusieurs productions parmi celles citées précédemment)

En appliquant la méthode précédemment décrite à ces 6 systèmes normands de référence, en utilisant des valeurs moyennes sur la période 2012-2016, les résultats de valeur économique totale moyenne par système sont les suivants :

| Système | Céréales et oléoprotéagineux | Cultures générales (grandes cultures avec cultures industrielles) | Bovins lait | Bovins viande | Bovins mixte | Polyculture, Polyélevage |
|---------------------------------|------------------------------|---|-------------|---------------|--------------|--------------------------|
| Valeur Économique Totale (€/ha) | 14 500 | 19 500 | 17 800 | 13 700 | 16 100 | 16 800 |

Ces repères sont amenés à évoluer dans le temps, au fil des mises à jour des données statistiques ou de la disponibilité de données locales et pertinentes.

Dans le cas de systèmes agricoles non représentés par le RICA chaque année, il conviendra de se référer à des valeurs de référence passées ou proches géographiquement. En effet, le RICA a par le passé fourni des données pour d'autres systèmes (légumes et champignons, fleurs et horticulture diverse, arboriculture fruitière et autres cultures permanentes, autres herbivores, porcins, volailles, granivores mixtes) pour l'une ou l'autre des anciennes régions administratives. Dans tous les cas, il faudra s'adosser à des valeurs pertinentes.

Il s'agit de valeurs de références qui n'enlèvent en rien la nécessité d'une étude précise du contexte agricole impacté et de ses spécificités.

Direction de la publication : CRAN

Composition : CRAN

Rédacteurs : CRAN, DDTM du Calvados, de l'Eure, de la Manche et de Seine-Maritime, DDT de l'Orne, DRAAF de Normandie