

Compensations agricoles collectives : publication du décret

Le décret n°2016-1190 du 31 août 2016 prévoit pour certains projets la réalisation d'une étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces effets. Ces mesures de compensation s'ajoutent à la compensation individuelle que reçoit déjà chaque exploitant impacté par un projet d'aménagement. L'étude préalable fait l'objet d'un avis du préfet après avis de la CDPENAF.

Quels sont les projets devant faire l'objet d'une étude préalable (D. 112-1-18) ?

Font l'objet d'une étude préalable, les projets de travaux, ouvrages ou aménagements publics ou privés répondant aux conditions cumulatives suivantes :

- Projets soumis à étude d'impact systématique en application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement
- Projets dont l'emprise est située en tout ou partie :
 - soit dans une zone agricole (A), forestière ou naturelle (N), délimitée par un document d'urbanisme opposable et qui est ou a été affectée à une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 dans les cinq années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet,
 - soit dans une zone à urbaniser (AU) délimitée par un document d'urbanisme opposable qui est ou a été affectée à une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 dans les trois années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet,
 - soit, en l'absence de document d'urbanisme délimitant ces zones, sur toute surface qui est ou a été affectée à une activité agricole dans les cinq années précédant la date de dépôt du dossier de demande d'autorisation, d'approbation ou d'adoption du projet;
- Projets dont la surface prélevée de manière définitive est supérieure ou égale cinq hectares. Le préfet peut faire évoluer ce seuil en fixant, par arrêté pris après avis de la CDPENAF, un ou plusieurs seuils départementaux compris entre un et dix hectares. Ces seuils tiennent notamment compte des types de production et de leur valeur ajoutée.

Pour apprécier la surface du projet, il faut appréhender le projet dans son ensemble (cf. infra). Par ailleurs, lorsque la surface prélevée s'étend sur plusieurs départements, le seuil retenu est le seuil le plus bas des seuils applicables dans les différents départements concernés (arrêtés préfectoraux).

Que doit-on entendre par « projet de travaux, ouvrages ou aménagements » (D. 112-1-18) ?

La notion de projet doit être entendue au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. Ainsi, « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences (...) soient évaluées dans leur globalité » (L. 122-1 III dernier alinéa).

Cette délimitation de la notion du projet est applicable dès l'entrée en vigueur du dispositif (cf. infra).

Quel est le périmètre de l'étude (D.112-1-19) ?

L'étude préalable doit porter sur l'ensemble du projet. Lorsque sa réalisation est fractionnée dans le temps, l'étude préalable de chacun des travaux, ouvrages ou aménagement comporte une appréciation des impacts de l'ensemble du projet. Lorsque les travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander au préfet de leur préciser les autres projets pour qu'ils en tiennent compte.

Le périmètre de l'étude doit être précisé et affiné grâce à l'analyse de l'état initial de l'économie agricole. Cette analyse 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.

Que contient l'étude préalable (D. 112-1-19) ?

1° Une description du projet et la délimitation du territoire concerné par le projet.

2° Une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné.

L'économie agricole doit être entendue comme : la production agricole primaire, la première transformation et la commercialisation par les exploitants agricoles (« vente directe à la ferme »).

3° L'étude des effets positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole de ce territoire. 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. Il reste important que l'étude mette en avant les effets positifs du projet.

4° Les mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet. 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 L. 121-1 et suivants;

5° 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.

Quelle est la nature des mesures compensatoires ?

Le texte ne précise rien sur ce point. Les mesures compensatoires peuvent être en nature (ex : construction d'un hangar ou rétablissement d'un système d'irrigation) ou financière.

Quel lien avec l'étude d'impact (D. 112-1-20) ?

Cette étude peut être insérée dans l'étude d'impact. Cette possibilité permet de rationaliser les procédures et de réaliser l'étude préalable très en amont de la procédure.

Dans ce cas, elle est soumise à la même procédure de participation du public que l'étude d'impact du projet (enquête publique ou mise à disposition du public).

Quelle est la procédure à suivre (D. 112-1-21) ?

Après transmission de l'étude préalable au préfet (par tout moyen permettant de rapporter la preuve de sa date de réception), ce dernier dispose d'un délai de 4 mois pour rendre un avis sur l'étude préalable, et ce après avis de la CDPENAF.

L'avis de la CDPENAF

La CDPENAF se prononce 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. Cette précision permet de ne pas retarder la procédure et l'avis du préfet.

L'avis du préfet

Cet avis est motivé et notifié au maître d'ouvrage, ainsi que le cas échéant, à l'autorité décisionnaire du projet, si celle-ci n'est pas le préfet. 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. Si cet avis n'est pas rendu dans le délai prévu, le préfet est réputé n'avoir aucune observation sur le dossier.

Que se passe-t-il si l'avis du préfet est négatif ?

Le projet de texte ne prévoit aucune modalité sur ce point.

Quel est le lien avec l'autorisation demandée ?

Aucun lien n'existe entre l'étude préalable et l'autorisation sollicitée.

L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation (loi sur l'eau, droit des sols...) ne peut en effet fonder un refus d'autorisation sur un motif lié au contenu de l'étude préalable ou aux contenu des avis du préfet et de la CDPENAF.

Les délais d'instruction de l'autorisation ne sont donc pas impactés et aucune consultation supplémentaire n'est à prévoir.

Cas des projets dont les conséquences négatives sont susceptibles d'affecter l'économie agricole de plusieurs départements (D. 112-1-21) :

Lorsque les conséquences négatives des projets 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 situe la majorité des surfaces prélevées. Ce dernier consulte les préfets des autres départements concernés par le projet et recueille leurs avis (après consultation de chaque CDPENAF). Il peut prolonger le délai prévu à l'alinéa précédent d'un mois en cas de besoin. Il est également chargé de la notification de ces avis au maître d'ouvrage.

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.

Quelle conformité au regard du régime des aides d'Etat ?

En cas de doute sur la conformité de la mesure de compensation proposée au regard du régime des aides d'Etat, les maîtres d'ouvrage publics sont invités à demander au préfet de préciser, dans son avis, si la compensation est compatible avec le régime des aides d'Etat.

A quelle date entre en vigueur le dispositif (article 2 du décret n°2016-1190) ?

Le décret est applicable aux projets pour lesquels l'étude d'impact est transmise à l'autorité environnementale à compter du 1er décembre 2016.