



LA COMPENSATION AGRICOLE COLLECTIVE : MODALITES D' ACTIONS DANS LE RHONE

Le Rhône, un département péri urbain : conséquences sur l'activité agricole

Dans le Rhône, la péri-urbanisation touche la quasi totalité du territoire et pose d'importantes difficultés pour l'activité agricole ;

- La raréfaction des terres disponibles limite la possibilité de confortation, d'installation et de restructuration des exploitations ;
- La situation péri-urbaine des exploitations agricoles engendre des surcoûts et des difficultés de fonctionnement ;
- L'éloignement des zones de production contribue à l'augmentation de la facture énergétique dans un territoire où la pratique de vente sur les marchés forains est forte ;
- La fuite du foncier agricole vers d'autres usages, comme les loisirs, s'intensifie ;
- L'envol des prix du foncier, et surtout du foncier constructible amène les propriétaires à spéculer, et limite d'autant plus son accessibilité ;
- La consommation des terres agricoles menace l'autonomie alimentaire du territoire en limitant le potentiel de production ;
- Enfin l'imperméabilisation des terres accroît le risque d'inondation.

L'ensemble de ces facteurs fragilise les entreprises agricoles, rend difficile la transmission des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs. Cette situation combinée aux autres facteurs de vieillissement de la population agricole, de mutation des structures agricoles et des difficultés conjoncturelles des filières, fait que **le Rhône perd chaque année 240 exploitations soit 29 % des exploitations depuis 2000. En moyenne entre 2000 et 2010, la surface agricole utile des exploitations diminue de 1100 ha par an c'est à dire une diminution de 8% depuis 2000** (données RGA 2010).

Du fait de la spécificité des cycles des animaux et des végétaux, l'activité agricole se pratique sur le long terme. Pour fonctionner elle a besoin d'investissements importants en moyens de production : bâti, machines agricoles, foncier. **Pour être pérenne sur un territoire et rentabiliser ses investissements, l'activité agricole doit être protégée de l'urbanisation sur le long terme, sur des espaces non mités et non fragmentés afin de faciliter son fonctionnement.**

L'activité agricole **apporte naturellement des aménités au territoire** que les collectivités seules ne pourraient assurer autrement que par des dépenses importantes. Elle est un **atout majeur** pour l'économie touristique du Rhône, pour le développement des circuits courts locaux et pour le maintien d'un espace de qualité.

Avec 2066 exploitations qui ont au moins un produit vendu en circuit court, le Rhône est le premier département de Rhône-Alpes et le 3ème au niveau national pour ce mode de commercialisation (RGA 2010).



L'agriculture, composante essentielle de l'économie du Rhône :

43 % de la surface du département

11700 emplois permanents

Produit brut standard¹ de 375 millions d'euros en 2010

En 2011, l'agriculture et l'industrie ont le même nombre d'établissements

La valeur ajoutée brute² de l'agriculture est faible par rapport aux autres entreprises, mais elle crée de la valeur dans les entreprises de l'agroalimentaire.

Pour un emploi agricole direct, 5 emplois induits sont créés³ dans l'amont et l'aval.

1 Source Agreste

2 Source Insee – différence entre la valeur de production et celles des consommations intermédiaires «chiffres clés du Rhône »_ CCI Rhône-Alpes

3 Source APCA

La compensation agricole collective : pourquoi ?

Le prélèvement foncier diminue le potentiel économique de la " ferme Rhône "

Le prélèvement cumulé de terres agricoles contribue à la :

- diminution des productions de la ferme Rhône et de son chiffre d'affaire et impacte les entreprises agroalimentaires et les circuits courts
- diminution des emplois du secteur d'activité
- déstabilisation des exploitations freinant ainsi leur dynamisme
- dégradation des aménités : biodiversité, paysage et cadre de vie

Le maintien du chiffre d'affaires global de l'économie agricole du Rhône ainsi que celui d'un territoire vivant et accueillant ne peut se réaliser que par la pérennisation du potentiel économique global à laquelle la compensation agricole collective contribue. Celle-ci permet la réparation de l'impact d'un projet, qu'il soit soumis ou non à une Déclaration d'Utilité Publique, sur la structuration et le fonctionnement de l'agriculture du territoire.

Cette compensation va au-delà de la réparation du préjudice individuel subi par l'exploitant impacté. L'indemnisation individuelle due à l'exploitant et encadrée par le code de l'expropriation ne concerne que la résiliation du bail.

Près de 1 ha par jour est consommé dans le Rhône.

Soit **3257 ha** artificialisés entre 2000 et 2010 ; à **91%** sur du foncier agricole, (données Spot Théma, agence d'urbanisme de Lyon).

Non seulement le prélèvement foncier déstructure les filières et les exploitations mais il s'opère souvent sur les terres agricoles d'une forte valeur agronomique (terres plates, irriguées, restructurées...).

La compensation agricole collective

La compensation agricole vise à " maintenir ou rétablir le potentiel de production agricole perdu " à l'occasion d'aménagements ou projets, qu'ils soient d'utilité publique ou pas, affectant les territoires agricoles. Ainsi le maintien du potentiel de production agricole intègre une dimension globale de l'activité agricole, il permet de prendre en compte les effets directs et/ou indirects induits par l'aménagement à savoir :

1/ Compensation des impacts directs générés par le projet d'aménagement (consommation de foncier)

- 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... similaires aux espaces perdus et correspondant aux systèmes de production des exploitations en place.

2/ 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).

- Avec des moyens dans la mise en place d'un projet ou d'une politique locale d'appui à l'économie agricole favorisant le maintien ou le développement de l'agriculture.

Un seul article de référence dans le cadre d'un aménagement soumis à déclaration d'utilité publique ; l'article L123-24 du Code Rural :

" lorsque des expropriations sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître d'ouvrage de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution de l' Aménagement Foncier Agricole et Forestier et de travaux connexes ".

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt reconnaît le principe de compensation agricole collective

Le principe de compensation agricole collective permet de réparer un préjudice économique territorial résultant d'une emprise foncière importante.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 prévoit à l'article 28 :

« les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire »

« L'étude préalable et les mesures de compensation sont prises en charge par le maître d'ouvrage »

Un décret d'application est prévu pour finaliser l'opérationnalité de cet article, son entrée en vigueur est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2016.



Comment maintenir et rétablir le potentiel de production d'un territoire impacté par un aménagement ?

Dans l'attente du décret qui doit définir la mise en œuvre de la compensation agricole collective, nous proposons différentes formes de compensation déjà réalisées dans le Rhône. Nous rappelons qu'avant de mettre en œuvre la compensation agricole collective, il convient de réaliser les études d'impact pour appliquer le principe Eviter – Réduire – Compenser.

Dans le Rhône

9 procédures d'aménagement foncier en cours dans le cadre d'infrastructures

Quelle gouvernance ?

Pour les ouvrages ou aménagements ayant donné lieu à une Déclaration d'Utilité Publique, la décision de la Commission Départementale d'Aménagement Foncier permet l'institution de commissions locales d'aménagement foncier si la nécessité d'une opération d'aménagement est démontrée. Elle peut aussi préconiser des solutions alternatives à l'aménagement.

Pour les ouvrages ou aménagements n'ayant pas donné lieu à une Déclaration d'Utilité Publique, la compensation intervient dans la continuité des actions liées à l'aménagement. Elle pourra être réfléchie dans le cadre des comités de pilotage, comités techniques ou commissions de suivi du projet s'il existent, éventuellement après décision en Commission Départementale d'Aménagement Foncier.

Cette compensation peut revêtir différentes formes :

➤ 100 ha sont concernés par la réorganisation foncière de la zone d'activités de Lybertec

➤ La Communauté de Communes du Pays Mornantais développe une stratégie foncière pour favoriser les reprises d'exploitation



➤ Le fonds de compensation de l'A432 a permis l'extension du réseau d'irrigation

➤ Le fonds de compensation de la zone d'activités des Lats à Messimy est géré par un comité de pilotage dans le cadre des politiques locales mises en œuvre.

- **Compensations foncières collectives** où la priorité est donnée à la recherche de foncier disponible, notamment par la mise en œuvre de la procédure des terres incultes manifestement sous-exploitées. Il s'agit de rétablir le socle foncier des exploitations par la réhabilitation de terrains en friche. Les terrains restitués devront avoir une valeur économique équivalente à celle des terrains prélevés. Par ailleurs des réaménagements volontaires ou réorganisations foncières peuvent être initiés pour palier la perturbation du territoire occasionnée par le projet.
- **Compensation qui, sans la création d'un fonds, finance des équipements agricoles déjà fléchés** et qui font consensus entre les différents partenaires (irrigation, aire de lavage, local CUMA, etc.)
- **Compensation par la création d'un fonds de compensation collective.** Le principe de mise en œuvre de ce fonds est basé sur la substitution de l'aménagement foncier qui aurait dû se réaliser s'il y avait eu un projet avec DUP. Ainsi Le maître d'ouvrage abonde le fonds sur la base du coût moyen d'un aménagement foncier tel qu'il aurait dû se réaliser sur la base de l'article R. 123-34 du Code rural.

Un comité local, ou comité de pilotage regroupant les partenaires (maître d'ouvrage, chambre d'agriculture, collectivités, ...) permet la gestion du fonds de compensation. Ce comité peut aussi mobiliser les instances locales de gouvernance des politiques agricoles du territoire (PENAP, PSADER, CDDRA, contrat de Parc,). Ce comité définit les critères des opérations éligibles au fonds, leur périmètre et leur mise en œuvre. Les projets devront cependant être structurants pour le territoire et collectifs.

Le fonds de compensation est décliné dans une convention (exemple de modèle de convention en pièce jointe à ce document), permettant au maître d'ouvrage et aux partenaires partie prenante de préciser les modalités de constitution, de mise en œuvre et fonctionnement du fonds (signataires, montant, gouvernance, critères d'utilisation, etc.).

- Lorsqu'un réaménagement foncier n'est pas établi dans la totalité de son périmètre réglementaire, un complément peut être apporté à la **participation d'un fonds** ou à la **mise en œuvre de solutions alternatives**. Il s'agira d'un d'aménagement foncier complété d'un fonds de compensation, ou d'actions structurantes ciblées.

Dans le Rhône

➤ Le fonds de compensation autour du Grand Stade permet la réalisation d'études pour la substitution du réseau d'irrigation

➤ En complément du réaménagement foncier de l'466 une aire de lavage est créée

Etudes d'opportunité et études d'impact permettant la mise en œuvre de la séquence « Eviter – Réduire – Compenser »

A l'occasion des réflexions conduites dans la mise en œuvre d'un aménagement projeté, (infrastructure, zone d'activité économique), il est nécessaire de prendre en compte l'activité agricole au travers d'études d'opportunité et/ou d'études d'impact et de questionner la séquence E-R-C.

Les fiches de recommandations " pour la prise en compte du foncier agricole dans la planification et l'aménagement des zones d'activités ", " sur la mise en œuvre des projets d'infrastructure " déclinent les précautions à prendre permettant d'évaluer les possibilités d'éviter, réduire et compenser et précisent les conditions de réalisation des études.

Dans les documents d'urbanisme, en amont des projets opérationnels, les collectivités mettent en œuvre la séquence Éviter-Réduire ainsi que les orientations préconisées dans la fiche de recommandations sur les documents d'urbanisme.

La séquence « Éviter – Réduire - Compenser »

La séquence « Eviter, Réduire et Compenser » s'applique à tous les espaces agricoles et naturels impactés par un ouvrage.

Dans le cadre du triptyque ERC, afin de limiter la consommation foncière, tout doit avant tout être mis en œuvre pour reporter les projets d'aménagements hors de l'espace agricole. S'il est démontré qu'il est impossible de reporter le projet et que son intérêt est avéré, il faudra réduire son impact et rétablir le potentiel économique de l'espace touché.

Éviter

L'évitement est la première solution qui permet de s'assurer de la préservation des espaces agricoles. 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 l'activité agricole, au même titre que l'environnement mais en les différenciant.



➤ Dans le cadre des infrastructures des études d'impact et pré-études d'aménagement sont réalisées

➤ Une étude d'opportunité a été réalisée dans le cadre de la zone d'activités des Platières par la Communauté de Communes du Pays Mornantais

L'évitement est essentiellement mis en œuvre dans les documents de planification

La collectivité 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 ? Existe-t-il des disponibilités foncières en zone urbaine ou urbanisable pour accueillir le projet d'aménagement ?

- **Réfléchir sur la volonté de maintenir ou de ne pas maintenir le projet**

Dans le Rhône

- **La Communauté de Communes du Pays Mornantais précise la surface nécessaire dans la zone d'activités des Platières.**

- **Déviation du tracé de l'A466 évitant une exploitation maraîchère**

Réduire

Au sein de la démarche E-R-C, la réduction des impacts intervient dans un second temps, quand les impacts négatifs sur l'espace agricole n'ont pu être totalement évités et que l'impossibilité de reporter le projet hors de l'espace agricole a été pleinement démontrée. Si le besoin est démontré, 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 au même titre que les autres composantes de l'étude d'impact.

- **Le projet est le moins impactant pour l'activité agricole et le moins consommateur d'espace**

Compenser

Mettre en place les mesures pour compenser les impacts qui n'ont pas pu être évités ; mesures réglementaires ou compensation des impacts directs et indirects générés par le projet qui permettent ainsi à l'activité agricole et aux exploitations de retrouver le potentiel de production perdu.

- **Mise en œuvre de la procédure d'aménagement foncier et/ou d'une solution alternative de compensation agricole**

La prise en compte de la compensation environnementale

Il conviendra dans les différentes études ainsi que dans la mise en œuvre de la séquence E-R-C de tenir compte des enjeux environnementaux et des mesures compensatoires environnementales qui en découleraient. Ces mesures devront être optimisées au regard des enjeux agricoles et environnementaux.

- **Remise en état agricole des carrières à la fin de leur exploitation avec prise en compte des mesures environnementales**

- **Implantation de secteurs de pâture prévus dans le réaménagement de l'A466**

Des mesures de rétablissement du potentiel de production ont été mises en œuvre ou sont en cours dans le cadre de différents ouvrages dans le Rhône.

Les exemples dans le Rhône

- TGV Lyon Paris : première compensation agricole dans les années 90 permettant le développement de l'irrigation et la création du Groupement d'Etude et de Développement Agricole,
- Création d'une bretelle d'autoroute A432 : financement d'un réseau d'irrigation en remplacement d'un aménagement foncier.
- Déviation de Communay : en remplacement d'un aménagement foncier, les collectivités réfléchissent à la prise en charge d'équipements collectifs (aire de lavage, CUMA).
- Zone d'activités Lybertec à Belleville : mise en place d'une veille foncière par la SAFER et d'une réorganisation foncière permettant de restructurer le parcellaire des exploitations.
- Extension de la zone d'activités des Plats à Messimy : création d'un fonds de compensation pour l'accompagnement de projets collectifs qui restent à définir.
- Autoroute A466 sur le secteur du Projet d'Intérêt Général de la plaine des Chères : réaménagement foncier et création d'un fonds de compensation pour la construction d'une aire de lavage.
- Grand Stade, parking des Panettes : création d'un fonds pour participer au financement du transfert au Rhône de l'accès à l'eau pour l'irrigation.
- CFAL Nord : la question est posée entre la mise en œuvre d'un aménagement foncier ou d'un fonds local de compensation en complément ou en substitution de l'aménagement foncier.
- Extension de la ZAE des Platières (COPAMO) : en cours de réflexion ; après avoir redéfini les limites de la zone d'activités, les élus s'engagent à mettre en œuvre la compensation agricole.

Des actions foncières en faveur du maintien de l'activité agricole peuvent aussi être citées

- Stratégie foncière de la COPAMO afin de réorganiser le foncier et favoriser les installations lors des cessations d'activité d'exploitation.
- Travail avec les exploitants carriers pour maintenir l'activité agricole après exploitation des granulats et pour tenir compte des mesures de compensation environnementale.
- Grand stade et préservation du territoire à proximité : création d'une Zone Agricole Protégée (ZAP).

Pour en savoir plus

Modèle de convention pour la mise en place d'un fonds

Consulter le site des services de l'Etat dans le département du Rhône : <http://www.rhone.gouv.fr/>