

12

PRÉFET DU NORD

Direction  
départementale des  
territoires  
et de la mer

Service études,  
planification et analyses  
territoriales

Affaire suivie par :  
Nicolas BOULET  
Tél : 03 28 03 86 20  
Fax : 03 03 28 03 85 92  
Courriel : nicolas.boulet@nord.gouv.fr

Lille, le **13 MARS 2020**

Le préfet du Nord

A

M. le Maire de la commune  
d'Esquelbecq

Objet : Avis sur l'étude préalable agricole et les mesures de compensation collective agricole du projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « la clé des champs » sur la commune d'Esquelbecq portée par NordSEM  
P.J. : Avis de la CDPENAF en date du 16/01/20.

En application des dispositions de l'article L 112-3 du code rural et de la pêche maritime et du décret n°2016-1190 du 31 août 2016, vous avez transmis le 14 novembre au secrétariat de la Commission Départementale de Préservation des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) l'étude préalable agricole relative au projet d'extension de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « la clé des champs » sur la commune d'Esquelbecq.

La CDPENAF a rendu son avis sur l'étude préalable agricole le 16 janvier 2020.

Considérant les éléments compris dans l'étude préalable exposée le 16/01/20 :

- le projet consiste à créer une zone d'aménagement concertée sur la commune d'Esquelbecq afin de répondre au besoin de diversification de l'offre en logements en termes de typologie et de moyens d'acquisition. Le projet porte sur 13,5 ha de surface à urbaniser actuellement à vocation agricole ;
- le terrain objet de l'étude représente environ 13,5 hectares de surfaces à vocation agricole en zonage 1AUa du PLU ;
- l'étude comprend une description du projet. La zone d'étude est limitée au secteur impacté par le périmètre de la ZAC sans apporter les éléments justifiant ce périmètre. Une analyse de l'état initial de l'économie agricole a été réalisée au niveau départemental et au niveau communal. Sur le périmètre de la ZAC, 5 exploitants sont concernés ;
- l'état initial de l'économie agricole du territoire fait état sur le périmètre de la commune d'une activité agricole fortement présente et qui se maintient malgré un vieillissement des chefs d'exploitation et un avenir incertain pour près d'une exploitation sur cinq. Entre 2000 et 2010, la surface agricole utile (SAU) enregistre une perte de 12 % mais le nombre d'exploitations se maintient. Le produit brut standard (PBS) total diminue fortement (-17,8 %), suivant ainsi la tendance départementale et nationale mais dans des proportions plus importantes. Le PBS moyen des exploitations est également en baisse (-14,4%) alors que celle du Nord et de la France augmentent respectivement de 26 % et 22 %. Les cultures dominantes sont le blé tendre et la culture de pommes de terre avec cependant une grande variété de petites cultures. L'élevage diminue mais reste fortement présent ;
- par ailleurs, l'étude caractérise un effet positif direct du projet à travers la pérennisation des commerces et du pouvoir d'achat au sein de la commune qui pourrait participer à une

croissance de la demande de produits maraîchers et locaux issus de la ferme. Cependant, cette opportunité reste conditionnée à la pérennité des exploitations d'Esquelbecq ;

– les effets négatifs du projet sur l'économie agricole du territoire sont multiples : perte de parcelles d'intérêt agronomique, perte de parcelles permettant un rendement élevé et une diversité des cultures envisageables, foncier agricole disponible de plus en plus éloigné des sièges d'exploitations ;

– dans le cadre de l'analyse des mesures envisagées et retenues pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole, l'étude justifie le choix de ce secteur par le fait qu'il constitue le seul site de développement de la commune sur les 15 prochaines années et qu'il s'intercale entre le tissu ancien et le tissu plus résidentiel. Ce secteur bénéficie également de la proximité immédiate avec les commerces et services et se situe à 1 km de la gare ;

– l'étude conduit à une évaluation financière des impacts sur l'économie agricole estimé à 171 041 €, montant de compensation collective agricole proposé. Le calcul de la reconstitution du potentiel économique se base sur une période de 10 ans, temps minimum estimé nécessaire pour recouvrir la valeur de l'investissement agricole initial ;

– les mesures de compensation collective agricole proposées sont : un temps d'accompagnement pour échanger et concrétiser les projets, la promotion des produits agricoles locaux, l'installation d'un distributeur automatique, la mise en place d'un bassin de rétention et d'un système d'irrigation partagé ;

– l'étude propose la mise en place d'une convention tripartite comme modalités de mise en œuvre des mesures de compensation collective agricole ;

Considérant les observations et recommandations de la CDPENAF suivants :

I. Existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole et de la nécessité de mettre en œuvre des mesures de compensation collective agricole

→ À l'unanimité, les membres de la CDPENAF concluent à l'existence d'effets négatifs notables du projet sur l'économie agricole.

La commission relève que la dynamique de développement des exploitations et des entreprises travaillant en relation avec celles-ci, les conséquences sur leur fonctionnement et leur viabilité, ainsi que l'impact sur l'emploi global ne sont pas étudiés. La cartographie et l'analyse du parcellaire agricole des exploitants impactés est absente. Or ces éléments sont nécessaires à une bonne prise en compte des effets du projet sur l'économie agricole. Ceci d'autant plus qu'il apparaît que sur le périmètre de la ZAC, plusieurs exploitants sont structurés en entreprise individuelle, proche de l'âge de la retraite mais dont la succession est prévue.

Si l'approche environnementale apparaît satisfaisante, la commission note que l'étude d'impact sur l'économie agricole est incomplète. Le diagnostic présente des données générales au niveau départemental puis au niveau communal mais n'apporte pas les éléments permettant d'apprécier les conséquences directes de l'urbanisation de ces 13 ha sur les exploitants directement concernés et sur les filières amont et aval. Ensuite, l'étude n'apporte pas d'éléments permettant de démontrer qu'il n'existe pas d'effets cumulés avec d'autres projets.

Les membres de la CDPENAF estiment que le périmètre retenu pour l'étude préalable, qui se limite à l'emprise du projet, n'est pas justifié dans l'analyse de l'état initial. Dès lors, ce périmètre ne peut être jugé pertinent pour évaluer les impacts sur l'économie agricole du projet.

Par contre, les membres ne remettent pas en cause la méthode retenue pour évaluer la perte de production engendrée par le projet et le montant proposé afin de compenser financièrement le projet, à savoir 171 041 €. Pour autant, dès lors que l'analyse de l'état initial est insuffisant, le montant proposé interroge.

→ À l'unanimité, les membres de la CDPENAF estiment nécessaire la mise en œuvre de mesures de compensation collective agricole.

Les membres comprennent la nécessité pour le territoire de réaliser ce projet et estiment l'emplacement cohérent par sa proximité avec la gare et les équipements, commerces et services

existants sur la commune. Cependant, 5 exploitants sont concernés et les éléments constitutifs de leur fonctionnement et de leur intégration aux filières sur ces exploitations sont manquants.

Compte-tenu des forts enjeux environnementaux du secteur, le choix du scénario d'aménagement de la ZAC permet d'éviter les zones humides. L'étude indique également que le choix d'augmenter la densité a permis de réaliser plus de logements mais n'a pas conduit à réduire le périmètre de la ZAC. Aussi, la commission prend acte du fait qu'aucune mesure d'évitement agricole n'est envisagée.

Les membres de la commission constatent que le périmètre du projet correspond à celui défini par le SCOT et le PLU applicables sur ce territoire. Aussi, la commission regrette qu'aucune étude plus fine n'ait été menée afin de requestionner le périmètre global du projet et que la question d'éviter voire de réduire les impacts ne soit pas posée.

En outre, les membres notent qu'aucun élément précis n'a été apporté concernant le phasage de l'opération.

L'impact sur l'économie est donc avéré. Les mesures d'évitement et de réduction des impacts sont insuffisantes. Des mesures de compensation collective agricole sont donc nécessaires.

II. Pertinence et proportionnalité des mesures de compensation collective proposées par le maître d'ouvrage, et propositions d'adaptations ou compléments par la commission

→ À la majorité (10 votes « contre » et 3 votes « pour »), les membres de la CDPENAF émettent un avis défavorable quant à la pertinence et à la proportionnalité des mesures proposées par le maître d'ouvrage.

La commission estime que la faiblesse de l'analyse de l'état initial et des impacts sur l'économie agricole ne permet pas de proposer des mesures adéquates et chiffrées. D'ailleurs, aucune des mesures proposées n'est chiffrée.

Les mesures proposées sont :

- mise en place d'un temps d'accompagnement. Ce type de mesure n'est pas pertinent et n'apporte pas de plus-value par rapport à ce qui existe déjà pour accompagner les agriculteurs. En outre, cette mesure ne compensera nullement les pertes économiques.
- la promotion des produits agricoles locaux. L'idée de cette mesure mérite d'être conservée, car appropriée au territoire, mais doit être étudiée davantage pour valider sa pertinence ;
- mise en place d'un bassin de rétention et d'un système d'irrigation partagé. Cette mesure répond à une problématique soulevée par l'étude. Cependant, la mise en œuvre de ce type d'équipement, souvent source de conflits, doit être accompagnée d'une étude spécifique ;
- le maintien de la qualité des cheminements et leur restauration. Cette mesure n'est pas suffisamment collective pour compenser l'impact du projet sur le territoire et apporter un bénéfice économique à l'agriculture.

La commission demande que l'ensemble des mesures proposées réponde à un intérêt collectif et soit chiffré. À cette fin, les membres notent que le projet impacterait certaines parcelles concernées par la culture de légumes et de fleurs, correspondant à des productions à haute-valeur ajoutée. Aussi, il serait nécessaire d'évaluer de nouveau la valeur économique des parcelles impactées. En outre, il est essentiel que l'étude démontre l'impact du projet sur les prairies permanentes recensées sur ce secteur. Enfin, les mesures doivent être mises en place sur un périmètre jugé pertinent par l'étude. A cet effet, la commission propose que les mesures de compensation permettent de soutenir un projet de plus grande envergure permettant d'avoir un impact positif sur un large panel d'acteurs de la filière agricole. Par exemple, la commission émet l'idée de réaménager un abattoir, équipement dont manque ce territoire.

III. Recommandations sur les modalités de mises en œuvre des mesures de compensation agricole collective

→ À la majorité (12 votes « pour » et 1 vote « contre »), les membres de la CDPENAF jugent insatisfaisantes les modalités de mise en œuvre proposées par le maître d'ouvrage et émettent les recommandations suivantes.

La commission invite le maître d'ouvrage à approfondir et étayer d'une part, l'évaluation de l'impact de son projet sur l'économie agricole du territoire, et d'autre part, les mesures de compensation collective proposées afin de présenter des mesures concrètes dont les coûts auront été analysés.

En conséquence, il est attendu que le maître d'ouvrage soumette à l'avis de la CDPENAF une nouvelle étude. Elle devra comprendre une estimation de l'impact global du projet sur l'économie agricole du territoire. Pour ce faire, l'étude devra prendre en compte le périmètre des filières impactées, et proposer à minima des mesures chiffrées de compensations collectives agricoles en adéquation avec le coût recalculé de l'impact du projet.

Concernant la proposition de convention entre l'aménageur, les élus et la profession agricole permettant de suivre la mise en œuvre des mesures retenues, l'État souhaite être associé à ce partenariat.

*En conséquence, j'émetts un avis défavorable à l'étude préalable agricole réalisée au titre du projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « la clé des champs » sur la commune d'Esquelbecq. Les recommandations mises en avant par la CDPENAF doivent permettre de compléter l'étude préalable. Celle-ci doit être réalisée sur un périmètre justifié à partir des éléments contenus dans l'analyse de la filière agricole en lien avec le projet, et suffisamment large pour identifier les caractéristiques de l'économie agricole et cohérent avec l'emprise du projet, permettant ainsi d'élargir le panel des agriculteurs à consulter, et de proposer des modalités de mise en œuvre et de gouvernance adaptées. Les éléments à apporter permettront, d'une part, de mieux évaluer les impacts positifs et négatifs du projet sur l'économie agricole et, d'autre part, d'estimer l'opportunité et la pertinence des mesures de compensation collective proposées. Enfin, je souhaite que l'État soit partie prenante de la proposition faite de convention entre la profession agricole, le porteur de projet et les élus afin de suivre la mise en œuvre des mesures de compensation retenues. Il est attendu que ce comité de suivi et de pilotage soit animé par le maître d'ouvrage et qu'il fasse part de l'ensemble de ses décisions à la CDPENAF.*

Les services de la Direction départementales des territoires et de la mer sont à votre disposition pour vous accompagner dans la prise en compte de ces remarques pour la mise en place des mesures de compensation collective agricole.

Pour le Préfet et par délégation,  
le secrétaire général par suppléance,



Nicolas VENTRE