



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU NORD

Lille, le 22 mars 2019

Direction départementale
des territoires et de la mer

Service Études, Planification, et
Analyses Territoriales

**Le Président de la commission départementale de
préservation des espaces naturels, agricoles et
forestiers**

à

Mme la Secrétaire générale de la préfecture du Nord

Affaire suivie par : Cécile Fauconnier
cecile.fauconnier@nord.gouv.fr
Tél. : 03 28 03 86 13 – **Fax** : 03 28 03 85 92
Courriel : ddtm-cdpenaf-secretariat@nord.gouv.fr

**Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
(CDPENAF)**

**Avis sur l'étude préalable agricole et les mesures de compensation collective agricole
du projet d'extension du Parc d'Activités de la Vallée de l'Escaut II (PAVE II) sur la commune
d'Onnaing, porté par la Communauté d'Agglomération Valenciennes Métropole (CAVM)**

Vu le Code rural et de la pêche maritime, notamment ses articles L.112-1-1, L.112-1-3 et D.112-1-18 à D.112-1-22 ;

Vu la Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;

Vu le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 relatif aux commissions départementales et interdépartementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en métropole ;

Vu le décret n°2016-1190 du 31 août 2016 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L.112-1-3 du code rural et de la pêche maritime ;

Vu l'arrêté préfectoral du 7 août 2015 portant création de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers du Nord, modifié le 9 mars 2017 ;

Vu l'arrêté préfectoral du 6 juillet 2017 portant délégation de signature à M. Eric FISSE, Directeur départemental des territoires et de la mer du Nord ;

Vu l'étude préalable agricole transmise le 25 janvier 2019 par la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole (CAVM) au préfet du Nord ;

Vu le rapport de la DDTM du Nord présenté en séance aux membres de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers le 21 mars 2019 ;

Considérant les éléments compris dans l'étude préalable suivants :

- Le projet consiste en l'extension du parc d'activités de la vallée de l'Escaut II, « PAVE II » situé sur la commune d'Onnaing. Le projet est porté par la communauté d'agglomération Valenciennes Métropole (CAVM). Sur les 80 hectares (Ha) constituant le périmètre de zone d'activité commerciale (ZAC), 71,4 Ha représentent des surfaces agricoles concernées par le périmètre opérationnel de la ZAC. Le projet se situe en zone à urbaniser du plan local d'urbanisme et remplit les conditions cumulatives de nécessité d'étude préalable agricole.
- L'étude décrit le projet en l'extension d'une ZAC à dominante logistique et automobile pour répondre à la demande de besoin en foncier de grande taille sur le territoire.
- L'analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire fait état d'une surface agricole utile couvrant 45 % du territoire de la CAVM avec une activité agricole tournée vers la polyculture et l'élevage. Cette activité est encore très marquée sur le territoire, malgré le caractère périurbain de la partie Nord de l'intercommunalité. Par ailleurs, les activités de diversification se développent (38,7 % commercialisent en circuit court). Il est fait état d'une réduction importante du nombre d'exploitations depuis ces dernières années avec parfois une difficulté pour les exploitations d'évoluer sur place.
- L'analyse de l'économie agricole ne porte pas sur la première transformation ni sur la commercialisation par les exploitants agricoles. Le périmètre amont/aval des filières n'est pas délimité. Aussi le périmètre est acté comme étant celui de la CAVM, territoire jugé pertinent par l'étude dans la mesure où les exploitants concernés par le projet sont mobiles et exploitent des terres situées sur l'entièreté de ce territoire.
- L'étude identifie les effets positifs du projet au travers de la poursuite d'attractivité économique de la CAVM. Les effets négatifs du projet sont identifiés au travers du prélèvement de 71,4 Ha de terres à vocation agricole essentiellement dédiées à la polyculture. L'étude indique la déstructuration du parcellaire. Cette dernière fragilise l'agriculture étant donné que les emprises s'échelonnent de 2 % à 34 % des 7 exploitations impactées. La majorité sont en polyculture-élevage laitier ou allaitant (certaines diversifiées en vente directe) et 1 en production de semences. L'évaluation de l'impact sur l'emploi est faite sur l'emploi direct des exploitations agricoles et concerne 13 effectifs ; la filière n'est pas étudiée. L'impact cumulé avec les autres projets n'est pas réalisé.
- L'étude n'intègre pas d'évaluation financière globale des impacts du projet sur l'économie agricole du territoire.
- L'étude indique que les mesures envisagées et retenues pour éviter les effets négatifs notables du projet consistent en la réduction en 2009 du périmètre de la ZAC à 40 Ha sur les 120 Ha initialement prévus, et en la réalisation d'une zone d'aménagement différée (ZAD) de 71 Ha inscrite dans le cadre du ScoT, correspondant au projet actuel. Les mesures de réduction consistent en l'autorisation d'exploitation à titre précaire et en l'augmentation de la densité de construction au sein du projet.
- Les mesures de compensation collective agricole proposées sont de deux ordres. La première consiste en la constitution de réserves foncières pour 40 Ha qui compenseront les emprises subies par les propriétaires et exploitants concernés par le projet, via l'existence d'une convention d'intervention foncière avec la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural).
- L'étude indiquant que cette compensation est partielle du fait de l'emprise résiduelle du projet sur les surfaces agricoles, une deuxième mesure de compensation sous forme d'indemnisation abondée par la CAVM est proposée pour financer des projets agricoles collectifs ou de filière. L'évaluation de cette compensation agricole collective résiduelle est calculée à partir des 32 Ha définis comme restant à compenser d'une autre manière que les 40 Ha donnés en compensation foncière ; elle amène à un montant de 221 625 €. L'une des principales pistes d'action envisagée par l'étude dans l'utilisation de ce fonds est l'accompagnement ou l'incitation aux projets en faveur de la vente directe. Le coût de cette action n'est pas évalué.
- L'étude ne propose pas de modalités de mise en œuvre des mesures de compensation collective agricole.

Les mesures retenues pour réduire les effets négatifs notables du projet consistent en l'autorisation d'exploitation à titre précaire et en l'augmentation de la densité de construction au sein du projet. Si la commission estime que les mesures d'autorisation d'exploitation temporaires contribuent en effet à réduire l'impact du projet, les membres regrettent sur le deuxième point que l'étude ne s'engage sur aucune mesure concrète. Par exemple, penser à la création de parkings en silos permettrait d'éviter que ne se reproduise le modèle d'étalement de l'artificialisation de l'entreprise Toyota situé sur le premier parc d'activité limitrophe à ce projet.

Enfin, les membres estiment que les effets positifs présentés dans l'étude ne sont pas suffisants pour suppléer aux effets négatifs du projet sur l'économie agricole, en ce qu'ils ne présentent pas en grande partie de relations directes avec l'économie agricole.

En effet, l'étude indique que l'attractivité économique de la CAVM sera poursuivie sur le territoire de la CAVM ; même si l'étude ne le démontre pas, on peut supposer que cela pourrait effectivement augmenter l'activité de vente directe des exploitants qui en font. Par contre, les autres effets positifs présentés n'impactent en aucun cas de manière positive l'économie agricole ; ils concernent le développement économique du parc d'activité à dominante logistique et automobile, et la création d'emplois pour ces mêmes activités.

La commission juge donc les mesures d'évitement et de réduction insuffisantes pour consolider l'économie agricole du territoire, aussi des mesures de compensation collective agricole sont à envisager.

A la majorité, 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 ne peut se satisfaire de la mesure de réserve foncière de 40 Ha constituée par la SAFER et présentée comme une mesure de compensation collective agricole. En effet, il ne s'agit en aucun cas de mesure de compensation collective agricole. Proposer une compensation en surface constitue une forme d'indemnité individuelle dont le maître d'ouvrage doit s'acquitter envers les exploitants agricoles évincés en contrepartie du préjudice subi. Les 40 Ha sont proposés sur d'autres terres agricoles dispersées sur le territoire, et supports d'activité économique agricole par ailleurs. Donc l'économie agricole du territoire subit bien un préjudice global d'une emprise de 71,4 Ha.

De fait, soustraire cette surface de la surface totale de l'emprise du projet sous-estime l'impact global du projet sur l'économie agricole et la réalité de la compensation collective agricole à mettre en œuvre.

Si la méthode de calcul n'est pas à remettre en question, la base du calcul de l'emprise est erronée. Ce ne sont pas 34 Ha qui sont impactés mais bien 71,4 Ha. En restant sur l'hypothèse d'un temps de reconstitution du potentiel agronomique de 7 ans, le calcul amènerait à un montant de 511 113 €.

Cependant les membres s'interrogent sur la pertinence de ce nombre de 7 années, pris « par défaut » parce qu'ils sont indiqués dans l'étude comme étant « validés » dans d'autres départements sur des situations similaires. Cette durée doit être estimée au regard du diagnostic réalisé dans l'étude en tenant compte de l'impact sur les filières agricoles en place du territoire. L'étude n'ayant pas réalisé ce diagnostic, il n'apparaît pas évident que ce soit ce nombre d'années qui soit le plus pertinent. Or, il est indiqué que les exploitations concernées sont pour un nombre important en élevage, dont une partie en vente directe, et qu'une exploitation est concernée par la production ou la multiplication de semences certifiées. La reconstitution du potentiel économique agricole de ces activités mais aussi sur les filières concernées peut s'avérer plus longue. De fait, si l'on part sur une hypothèse de 15 années, le calcul amène à un montant de 1 095 243 €.

La commission estime donc que le montant de compensation proposé de 221 625 € apparaît nettement sous-évalué au regard de l'impact généré par le projet sur l'activité agricole du territoire et est à reconsidérer.

En outre, les mesures de compensation ne sont que trop peu identifiées. L'étude fait état de recherche de projets engagée avec les acteurs agricoles du territoire, ce qui est positif, mais n'amène aucun début de proposition concrète suite à ce travail. Seul l'accompagnement ou l'incitation de projets en faveur de la vente directe de produits locaux est proposé, sur l'hypothèse que la filière courte est développée sur ce

Les membres de la CDPENAF réunis à la Direction départementale des territoires et de la mer du Nord le 21 mars 2019, à Lille, 62 boulevard de Belfort, sous la présidence de M. Olivier NOURRAIN, Directeur départemental adjoint des territoires et de la mer du Nord représentant le Préfet du Nord, empêché, émettent l'avis suivant.

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

La commission remarque que l'étude ne permet pas de mesurer à sa juste valeur l'impact généré par un projet d'une telle emprise sur des terres agricoles.

L'étude préalable agricole porte sur 71,4 Ha d'emprise sur des terres agricoles mais caractérise insuffisamment l'impact sur les exploitations agricoles et la filière agricole du territoire. Seule une typologie générale de leur production, le taux d'emprise concernant les sept exploitations impactées, et un état des lieux des emplois directs sont réalisés.

La dynamique de développement des exploitations et des entreprises travaillant en amont et en aval de celles-ci, les conséquences sur leur fonctionnement et leur viabilité, ainsi que l'impact sur l'emploi global ne sont pas étudiés. Or ces éléments sont nécessaires à une bonne prise en compte des effets du projet sur l'économie agricole, d'autant plus qu'il apparaît qu'une des exploitations agricoles produit des semences certifiées, filière spécifique et valorisée au sein du département du Nord. En outre, la quasi-totalité des exploitations font de l'élevage, notamment laitier, une production plus difficilement adaptable que la production de culture suite à emprise foncière, et deux d'entre elles sont diversifiées en vente directe, activité qui contribue au dynamisme du territoire de la CAVM.

L'étude ne délimite pas le périmètre des filières agricoles impactées ; elle indique par ailleurs un territoire agricole subissant une réduction importante de ses surfaces, et la présence d'industries agro-alimentaires.

Au vu de ces premiers éléments, les membres de la CDPENAF estiment de fait l'existence d'effets négatifs notables du projet.

Par ailleurs, l'impact avec les autres projets cumulés n'est pas réalisé. Or la première phase du deuxième parc d'activité de la Vallée de l'Escaut de 40 Ha impacte l'économie agricole du territoire depuis sa création, sans pour autant être aujourd'hui totalement commercialisée. Les membres s'interrogent sur la pertinence de prélever à l'activité agricole 80 Ha par l'ouverture de cette nouvelle extension dans sa deuxième phase, et sur l'impact global généré sur les exploitations en place exploitant à titre précaire, subissant de nouveau cette emprise, et engendrant probablement des remises en cause du maintien de leur activité. Ces impacts cumulés produisent nécessairement des effets négatifs notables sur l'économie agricole globale du territoire de la CAVM qui ne sont pas pris en compte.

Enfin, les membres déplorent que l'évaluation financière globale des impacts du projet ne soit pas réalisée. En utilisant la méthode de calcul proposée dans l'étude et en s'appuyant sur une emprise de 71 Ha, l'évaluation de l'impact s'élèverait à minima à 511 113 € et jusqu'à 1 095 243 € selon que le temps pour reconstituer le potentiel économique dure de 7 à 15 ans.

A la majorité, les membres de la CDPENAF estiment nécessaire la mise en œuvre de mesures de compensation collective agricole.

Les membres estiment que les mesures présentées pour éviter les effets négatifs notables du projet ne peuvent pas être qualifiées de mesures d'évitement. Retarder l'extension par la création d'une ZAD ne constitue pas une mesure d'évitement.

Le maître d'ouvrage ne présente pas de bilans relatifs aux friches présentes actuellement sur le territoire de la CAVM. En outre, le bilan intermédiaire de la consommation foncière dans le cadre du ScoT ne sera réalisé qu'en 2020, aussi la CDPENAF ne dispose pas d'une visibilité suffisante sur le niveau de consommation globale du territoire.

En conséquence, l'étude ne démontre pas que la consommation de terres agricoles ne pouvait être évitée.

territoire et impactée par le projet. Les membres s'interrogent donc sur la pertinence de cette proposition, d'autant plus que le coût de cette mesure n'est pas réalisé. Aussi est-il difficile de s'assurer que cette piste d'action corresponde a minima à l'impact généré par le projet et a fortiori au montant de compensation collective agricole qui devrait être proposé.

Enfin, la commission regrette qu'il n'ait pas été proposé la réhabilitation de friches probablement présentes sur ce territoire en extension urbaine. Ceci afin de compenser la perte de ce foncier agricole alors même qu'il est fait état dans l'étude d'une réduction importante du nombre d'exploitations depuis ces dernières années avec une difficulté pour les exploitations d'évoluer sur place et que le potentiel agronomique élevé de la CAVM permet une agriculture encore présente et diversifiée de ce territoire. Et d'autant plus que la phase 1 du PAVE II est en friche depuis plusieurs années.

A la majorité, la commission juge insatisfaisantes les modalités de mise en œuvre proposées par le maître d'ouvrage et émet 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. Les membres de la CDPENAF rappellent la nécessité pour le maître d'ouvrage d'étudier au préalable la possibilité de reconquérir des friches afin d'éviter la perte de foncier naturel et agricole liée à ce projet. En cas d'impossibilité, il est demandé au maître d'ouvrage une argumentation détaillée.

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 a minima des mesures concrètes de compensation collectives agricoles en adéquation avec le coût recalculé de l'impact du projet.

Une convention tripartite sera signée entre l'État, la CAVM et la profession agricole (chambre interdépartementale du Nord-Pas-de-Calais). Ce document définira les modalités de gestion du budget relatives à la compensation et précisera le calendrier et la mise en œuvre des mesures de compensation collective.

La CDPENAF recommande en outre la création d'une gouvernance de suivi *ad hoc* pour assumer la coordination et le suivi des opérations tout au long de la vie du projet, dont la mise en œuvre des mesures compensatoires. Ce comité de pilotage sera composé des signataires de la convention et sera animé par le maître d'ouvrage. Il sera attendu que le maître d'ouvrage fasse parvenir à la CDPENAF les relevés de décisions du COPIL.

Le Président de la commission départementale de préservation
des espaces naturels, agricoles et forestiers


Olivier NOURRAIN

Copie : Valenciennes Métropole
Délégation Territoriale de Valenciennes

