

Le développement rural et le 2° pilier de la PAC

La politique agricole commune repose sur deux piliers, le second étant affecté au développement rural .Il est financé par :

- le Fonds européen agricole pour le ...développement rural (dit FEADER).
- le fonds social européen (FSE)
- le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Ces fonds sont regroupés dans un cadre stratégique commun (CSC) qui définit des objectifs et les actions pour les mener à bien.

Le programme pluri-annuel s'intègre sur une période 2014-2020 (mais l'année 2014 est une année de transition et la nouvelle programmation ne débute qu'en 2015).Le choix opéré par la France est celui de la régionalisation .Les conseils régionaux deviennent « autorité de gestion »et élaborent des programmes de développement rural (P.D.R.) qui doivent être validés par l'Etat et par la Commission européenne .

Ce renforcement du pouvoir local intervient à une époque tout à fait particulière en France .En effet la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions en rédefinit le contours par regroupements .C'est ainsi qu'à compter du 1/1/2016 le nombre de régions (hors DOM/TOM) passera de 22 à 13.Pour illustrer par un exemple, les régions Alsace ,Champagne- Ardennes et Lorraine fusionneront en une seule entité . Il y aura à cet effet de nouvelles élections en décembre 2015 pour la nomination de conseillers territoriaux .

Les services de l'Etat sont déconcentrés avec notamment des directions régionales de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt (DRAAF) qui devront également au 1/1/2016 se regrouper à l'échelle des nouvelles régions.

Cependant les PDR s'élaborent actuellement et donc sur la base des régions administratives telles qu'elles sont dimensionnées en 2015.Il y a donc 27 P.D.R. , c'est-à-dire 21 au titre des régions de la France métropolitaine ,1 pour la Corse et 5 pour les départements et territoires d'Outre-Mer (DOM/TOM).Suite à la réforme régionale il n'y aura plus que 13 régions contre 22 actuellement (plus les 5 DOM/TOM) mais 27 PDR. .

La Commission européenne doit valider ces PDR probablement d'ici à l'automne 2015 .Celui de la région Auvergne vient de l'être le 28/7/2015.Il s'agit du 1°PDR de la France métropolitaine (après celui de Mayotte DOM) agréé par Bruxelles.

1-Le cadre national du 2° pilier :

Bien que la France ait opté pour une large régionalisation dans l'élaboration des documents de programmation (PDRR), l'Etat intervient ne fut-ce que comme co-financier du volet financier .Alors que le premier pilier est entièrement financé par le budget de l'Union Européenne ,le second pilier est co-financé par les Etats-membres .Pour information ,le budget de la PAC

pour la période de programmation 2014-2020 est de 373,5 milliards d'euros (contre 420,7 milliards pour la période 2007-2013) . Le budget FEADER pour la période est de 85 milliards d'euros dont 11,5 milliards pour la France métropolitaine et les DOM/TOM .Alors que le budget PAC de la France diminue d'environ 3% ,la part affectée au 2°pilier augmente de 14,3%.Mais il convient de noter que :

-le 2°pilier représente moins de 20% des sommes affectées à la France .

-en outre , certaines aides du 1° pilier ont été transférées au 2° .Il y a donc transfert de charges (l'Etat peut transférer en effet jusqu'à 15% de l'enveloppe PAC d'un pilier vers un autre ;De fait le transfert du 1° sur le 2° pilier est de 3%.).

Le cadrage national des aides FEADER a été validé le 8 juin 2015 par la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne (DGAgri) et , après consultation des différents services de la Commission a été formellement validé fin juin .

C'est un préalable important pour sécuriser les programmes de développement régionaux qui ont fait l'objet d'une première version provisoire adressée à Bruxelles et actualisée en fonction des éventuelles observations recueillies.

1-1: un tronc commun et des priorités régionales :

Un important décret n°2015-445 du 16 avril 2015 a été publié au Journal Officiel du 19 avril. Il définit les orientations stratégiques et méthodologiques applicables en France métropolitaine (hors Corse) et dans les territoires et départements d'Outre-Mer.

L'échelon régional y est défini comme le plus pertinent pour impulser des dynamiques locales agricoles, agroalimentaires, rurales et forestières et piloter la mise en œuvre du 2°pilier de la PAC.

Ce décret en Conseil d'Etat est pris conformément aux dispositions de l'article 78 de la loi n°2014-58 du 27/1/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles .Il précise que pour la période 2014-2020 ,l'Etat confie aux régions tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion ,soit par délégation de gestion.

Cette loi a créé un article L.1511-1-2 du Code Général des collectivités territoriales qui stipule que « les collectivités territoriales ,lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale ,supportent la charge des corrections ou sanctions financières mises à la charge de l'Etat par une décision de la Commission européenne ,de la Cour des Comptes européenne ,par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne (UE) ou par un arrêt de la Cour de justice de l'UE »pour les programmes en cause.

Une convention entre l'Etat, l'autorité de gestion (généralement la région)et l'organisme payeur des aides éligibles au FEADER doit préciser pour chaque programme de développement rural les cas pour lesquels les services déconcentrés de l'Etat (notamment les directions régionales ou départementales de l'agriculture et de la forêt)assurent l'instruction .C'est ainsi que le Conseil Régional de Poitou-Charentes ,réuni le 24 /4/2015 a validé la convention relative à la délégation de certaines tâches d'autorité de gestion aux services

déconcentrés du Ministère de l'Agriculture et de la forêt (MMAF) et du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (MEDDE). Il s'agit en l'espèce de la :

-direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)

-direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF)

-des directions départementales des territoires

1-2 : Les 6 priorités du second pilier pour le FEADER:

Ces priorités sont prévues par le règlement (UE) NO 1305/2013. Pour être financé sur ce fonds, l'action d'Etat ou de la région doit donc nécessairement répondre à un ou plusieurs des objectifs visés. Ils visent à :

-encourager le transfert des connaissances et d'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie et dans les zones rurales. Il s'agit d'un objectif-clé. Cela tend à une efficacité accrue dans l'exploitation des ressources, la productivité, de faibles émissions de gaz à effet de serre et un développement de l'agriculture et de la foresterie qui n'accélère pas le changement climatique mais s'y adapte.

-améliorer la compétitivité de tous les agriculteurs, renforcer la viabilité des exploitations agricoles et promouvoir les technologies agricoles innovantes et la gestion durable des forêts

-promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire (y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles), le bien-être animal et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture ;

-restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie

-promouvoir l'utilisation des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricoles et alimentaires ainsi que dans les secteurs de la foresterie

-promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales. Il s'agit par exemple de rénover les villages, par exemple par des investissements dans l'infrastructure à haut-débit ou les ressources renouvelables d'énergie.

Le second pilier inclut également des instruments de gestion des risques, tels que l'assurance-récolte, le fonds de mutualisation aux aléas climatiques et des outils de stabilisation des revenus.

1-3: certaines mesures restent cadrées au niveau national :

Certaines mesures restent communes sur l'ensemble du territoire français. Il s'agit de :

1-3-1 -l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) :

Il s'agit d'une mesure entièrement cadrée par le niveau national (Etat français).

°les bénéficiaires :

Elle est destinée aux agriculteurs dont l'exploitation est située dans des zones de montagne ou des zones à contraintes spécifiques telles les zones humides ou certaines zones côtières .La Commission a agréé la proposition française d'ICHN le 10/3/2015 après adaptations et négociations .C'est ainsi qu'ont été rejetés car discriminants la limite d'âge pour les exploitants individuels ,l'obligation d'avoir la résidence principale en zone défavorisée ou ,en zone de montagne ,d'avoir le siège d'exploitation en zone défavorisée .

Pour ce qui est des seuils de surfaces éligibles ,ils sont d'au moins 3 hectares pour les surfaces fourragères et d'au moins 1 hectare pour les surfaces végétales .Ces seuils n'ont pas été modifiés depuis la programmation 2007/2013 ;

Les éleveurs laitiers ne bénéficiaient pas de l'ICHN dans les zones défavorisées et les piémonts .Désormais et dès 2016 ,ils seront éligibles au taux plein (en effet la CEE a refusé le principe d'une aide progressive par paliers de 25% entre 2015 et 2018 :25% en 2015,30% en 2016 ;75% en 2017 et 100% en 2018).

Les éleveurs ovins/caprins, transhumants ou non ,bénéficieront d'une majoration de l'ICHN de 10% en zone de montagne et de 30% dans les autres zones défavorisées .

°les montants :

L'enveloppe budgétaire de l'ICHN a été revalorisée de 15% en 2014 et le sera par la suite progressivement .Cependant dès 2015 la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) est supprimée .

Les plafonds sont majorés comme suit :

	2013	2014	2015	2016/2020
1à 25 hectares	73,5 euros	84,52 euros	142,16 euros	154,52
26 à 50ha	40 E	56,35 ^E	116,24euros	126,35
51à 75 ha	0 ^E	0 euro	64,4 euros	70

Il convient de noter :

° le plafond est porté de 50 à 75 hectares de surfaces fourragères (prairies ,parcours ,estives ,...)et modulé selon un taux de chargement des exploitations (UGB/Hectare).

°la revalorisation de l'ICHN mais la suppression de la PHAE

°une refonte des cartes ICHN est prévue en 2018

°la transparence pour les GAEC

Les mesures autres que l'ICHN (et la gestion des risques) doivent obligatoirement être mobilisées dans les programmes régionaux de développement rural. Il s'agit :

1-3-2 -les aides à l'installation :

L'installation de jeunes agriculteurs et le renouvellement des générations est inscrite dans l'article 19 du RDR .

Le jeune agriculteur doit , pour bénéficier des aides ,avoir moins de 40 ans ,être titulaire de diplômes professionnels et présenter un plan d'entreprise validé .

Le ministère de l'agriculture vient de publier une instruction technique du 27/7/2015 relative à l'instruction des demandes d'aides à l'installation relevant de la programmation 2014-2020 et mises en œuvre à partir d'un cadrage national et des Programmes de Développement Rural (PDR) régionaux. Elle précise que « le cadre national précise un certain nombre de modalités communes à la mise en œuvre des aides à l'installation portant sur la dotation jeunes agriculteurs (DJA)et les prêts bonifiés (PB).Ces modalités sont reprises et déclinées dans les PDRR ».Elles ne doivent pas dépasser 70.000 euros par exploitation et le montant est bien sûr modulable selon l'investissement de la Région sur ce poste .Une fourchette fixe au niveau national un plancher et un plafond pour la DJA.

1-3-3-les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) :

Elles font l'objet d'un cadrage national au titre de l'article 28 du RDR. Leur finalité est d'assurer le maintien de pratiques agricoles qui contribuent positivement à préserver l'environnement et le climat.

Cependant la stratégie d'intervention régionale est inscrite dans chaque PDR (zones d'actions prioritaires ,type d'opérations ,moyens financiers alloués)

3 types de mesures peuvent être distinguées :

-celles qui sont liées à un système de production (systèmes herbagers et pastoraux, grandes cultures, polyculture-élevage ,...)

-celles à enjeu local (zones humides, Natura 2000 ou zones prioritaires de la Directive cadre sur l'eau)

-celles liées à la biodiversité génétique (protection des ressources végétales et des espaces menacés, amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles,...).

L'aide peut aller de 50 à 240 euros par hectare selon les engagements inscrits dans un cahier des charges définis par région .

1-3-4 -les dispositions liées à la prédation :

Cette priorité nationale est prévue par l'article 20 du règlement de développement rural (RDR). La finalité est de protéger les troupeaux contre les prédateurs et en particulier le loup. Elle était déjà inscrite dans la programmation 2007/2013.

Sont bénéficiaires les agriculteurs et les associations pastorales qui reçoivent une subvention destinée notamment à mener des actions de prévention telles que la mise en place de clôtures, d'équipements mobiles, de suivi et d'éducation de chiens destinés à protéger le troupeau ou de formation et de rémunération de bergers qui assurent une présence humaine dissuasive.

2-La programmation régionale du développement rural :

Le décret n°2015-445 du 16 avril 2015 (pris en application de l'article 78 de la loi n°2014-58 du 27/1/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) précise que l'ICHN est une mesure entièrement cadrée par le niveau national, mais il en existe d'autres qui doivent obligatoirement être inscrites dans les PDR : installation des jeunes agriculteurs, environnement, agriculture biologique, ...

Les régions ont élaboré des programmes de développement rural qui sont à l'état de projet dans l'attente de la validation par Bruxelles. Cette validation est fondamentale pour la sécurisation financière des opérations et un verrou important vient d'être levé par la validation du cadre national français le 30 juin 2015. Le communiqué de presse du ministre s'intitule : « PAC 2015/2020 : adoption officielle du cadre national pour le FEADER suite à de longues négociations ». Voilà qui est dit. Mais « par cette validation, les 21 programmes régionaux de l'hexagone, qui totalisent un peu plus de 9,7 milliards d'euros de FEADER pour la nouvelle PAC, voient une partie de leur contenu officiellement approuvé. Toutes les énergies sont désormais mobilisées, aussi bien au niveau national qu'européen, pour que tous ces programmes régionaux soient approuvés d'ici septembre. »,

2-1 : le cadre stratégique commun :

Le programme de développement rural (PDR) définit les orientations stratégiques de la région et les actions menées dans le cadre des priorités définies par le FEADER. Ces actions peuvent pour tout ou partie s'inscrire également dans l'enveloppe inter-fonds (Feader /FSE/ FEAMP) :

- renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation
- améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité
- renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises
- soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans tous les secteurs
- promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques
- protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources

-promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles

-promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main d'œuvre

-promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

-investir dans l'éducation , les compétences et la formation tout au long de la vie

-renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique

2-2 : Les régions sont autorité de gestion du FEADER :

L'Etat confie tout ou partie de la gestion des fonds structurels et d'investissement européens aux collectivités territoriales ,en qualité d'autorité de gestion ou en vertu d'une délégation de gestion.

Le fondement juridique repose sur :

-le règlement (UE)n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion ,au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun ,portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional ,au Fonds social européen et au Fonds de cohésion

-le règlement (UE) n°1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17/12/2013 relatif au Fonds européen agricole pour le développement rural

-l'article L.1511-1-2 du Code général des collectivités territoriales

-la loi n°2014-58 du 27/1/2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale (art.78)

-le décret n°2014-580 du 3/6/2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020

-le décret n°2014-229 du 27/2/2015 précise les modalités de fonctionnement du comité Etat-région FEADER

Les conseils régionaux deviennent , depuis la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des territoires du 27/1/2014 ,autorité de gestion des fonds européens pour le FEDER ,le FEADER et une partie du FSE. En France métropolitaine , ils sont autorité de gestion :

-d'un programme FEDER-FSE .Mais pour ce qui est du FSE ,seules les mesures relatives à la formation sont du ressort des conseils régionaux ,correspondant à 35% de l'enveloppe FSE pour la France.

-d'un programme de développement rural (FEADER) dans le respect de l'encadrement national

-des programmes plurirégionaux pour les massifs de montagne et les bassins fluviaux ,et les programmes de coopération territoriale européenne ,le cas échéant.

Pour le FEADER ,le Ministère de l'agriculture ,de l'agroalimentaire et de la forêt encadre les mesures au niveau national et gère deux programmes nationaux FEADER :la gestion des risques et le réseau rural.

En Bourgogne ,par exemple ,la Région prend en charge la gestion des fonds européens (776 millions d'euros) :

100% du FEDER soit 183 millions d'euros ,

35% du FSE , soit 40 millions d'euros

et 100 % du FEADER soit 553 millions d'euros .Le Conseil Régional définit donc ses priorités compatibles avec les fonds européens sollicités

2-3 : le programme de développement rural 2014-2020 de la Région Auvergne :

C'est le 1° programme officiellement agréé par la Commission européenne (le 28/7/2015) et il représente 10,6 % de l'enveloppe française soit 1,2 milliards d'euros du budget de l'Union européenne (dont 63 millions d'euros de transfert du 1° pilier de la PAC) auxquels se rajoutent 466,9 millions d'euros de contreparties nationales .C'est donc un budget d'environ 1,67 milliards d'euros que la Région auvergne va gérer pour la période de programmation 2014-2020.

°un diagnostic de territoire :

Ce programme repose sur une analyse de territoire .Il s'agit d'une région composée de 4 départements à faible densité de population (51,9 habitants /Km2)et 69% du territoire est situé en zone agricole .La population vieillit et la déprise agricole est forte notamment en zone de montagne (qui accueille 7 exploitations agricoles sur 10).Il convient donc de soutenir l'élevage et en particulier l'agropastoralisme .

La surface agricole utile (SAU)occupe 56 % de l'espace régional (1.469.500 hectares)et pour 61% il s'agit de prairies permanentes .La forêt couvre 29% du territoire et 15% est affecté à des sites Natura 2000 (94).

°le PDR d'Auvergne :

Le programme de développement rural de l'Auvergne prévoit une ventilation des fonds selon des priorités compatibles avec les priorités des fonds sollicités .C'est ainsi que 19 % des exploitations seront soutenues dans leurs projets de modernisation et de développement .L'installation de 2800 jeunes agriculteurs fera l'objet d'un accompagnement .

Le PDR s'est également fixé comme ambition la protection de l'environnement ,la préservation et la restauration de la gestion des ressources naturelles .A cet effet ,9% de la

surface agricole sera couverte par des contrats agri-environnement –climat et 300 projets d'investissements non productifs seront liés à la réalisation d'objectifs agro-environnementaux.

En outre ,le PDR prévoit l'amélioration des condition de vie dans les zones rurales ,notamment par une amélioration des services de l'eau et d'assainissement ,par la gestion des déchets ,par une meilleure offre médico-sociale ,sportive et culturelle .Cette volonté de « territoires ruraux plus attractifs »est inscrite dans l'ensemble des PDR .Il se manifeste par des subventions (à montant variable)pour la réalisation ou la révision d'objectifs de sites Natura 2000 ,des travaux de rénovation énergétique ,le recyclage des déchets ,le développement de pistes cyclables ,le développement de maisons de santé ,de crèches ou de maintien des personnes âgées dans un environnement favorable .

2-4 :l'aménagement et le développement durable de l'espace rural :

L'article L.111-1 du Code Rural affirme que l'aménagement et le développement de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire .

A cet effet ,la politique d'aménagement rural répond à 10 objectifs listés à l'article L.111-2 :

1-favoriser la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de l'espace agricole et forestier .

Assez curieusement l'espace rural se définit par différence .C'est ainsi que selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),l'espace à dominante rurale ou espace rural ,regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains ,couronnes périurbaines et communes multipolarisées).

2-améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales

3-maintenir et développer les productions agricoles et forestières ,tout en organisant leur coexistence avec les activités non-agricoles et en intégrant les fonctions sociales et environnementales de ces activités ,notamment dans la lutte contre l'effet de serre grâce à la valorisation de la biomasse ,au stockage durable du carbone végétal et à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre .

La loi d'avenir de l'agriculture du 13/10/2014 a rajouté comme objectif le maintien et le développement des secteurs de l'élevage et du pastoralisme en raison de leur contribution essentielle à l'aménagement et au développement des territoires

4-assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement rural

5-prendre en compte les besoins en matière d'emploi

6-encourager en tant que de besoin l'exercice de la pluriactivité dans les régions où elle est essentielle au maintien de l'activité économique

7-permettre le maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement

8-contribuer à la préservation des risques naturels

9-assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages

10-préserver les ressources en eau ,notamment par une politique de stockage de l'eau ,la biodiversité sauvage et domestique et les continuités écologiques entre les milieux naturels .

3-Les outils au service du développement agricole régional :

3-1 :Le PRAD :

La loi d'avenir de l'agriculture du 13/10/2014 a révisé le plan régional de l'agriculture durable qui a été institué par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27/7/2010.Les dispositions réglementaires ont été modifiées par le décret n°2015-686 du 17/6/2015 (article D.111-5 et suivants).La PRAD fixe les orientations de la politique agricole et agroalimentaire de l'Etat dans la Région . .

Le PRAD est élaboré (art.L.111-2-1 du CRPM)par le Préfet de Région (c'est-à-dire le représentant de l'Etat)et le président du Conseil Régional après concertation avec la chambre d'agriculture et les organisations syndicales agricoles représentatives (il s'agit de celles ayant obtenues au moins 10% des voix lors des élections de chambre d'agriculture).Bien évidemment il prend en compte les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ,les schémas régionaux de cohérence écologique ,les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durable .

Les orientations stratégiques du PRAD tiennent compte des enjeux économiques ,sociaux et environnementaux suivants :

- l'aménagement et le développement durable des territoires ruraux
- les modalités de protection et de mise en valeur des terres agricoles et ,le cas échéant, la préservation de l'agriculture de montagne
- la préservation et la gestion des ressources naturelles ,des milieux naturels et de la biodiversité
- la conception et le développement de pratiques et de systèmes de production innovants , conciliant efficacité économique et performance écologique
- le développement des productions bénéficiant d'un mode de valorisation de la qualité et de l'origine et notamment le développement de l'agriculture biologique
- le développement des filières de production ,de transformation et de commercialisation

-l'engagement des exploitations agricoles dans une démarche de certification environnementale

Le PRAD est donc une feuille de route qui définit un cap pour une durée de 7 ans (mais des révisions annuelles sont possibles).

3-2 : le schéma directeur régional des exploitations agricoles :

La loi d'avenir de l'agriculture du 13/10/2014 (art.32) a supprimé le schéma directeur départemental des structures agricoles et l'a remplacé par un schéma directeur régional des exploitations agricoles .Un décret d'application n°2015-713 du 22/6/2015 est intégré dans les articles R.312-1 et s. du CRPM. Enfin un arrêté du ministre de l'agriculture du 20/7/2015 fixe le modèle d'arrêté préfectoral de ce schéma .

Il est arrêté par le préfet de région après avis du Conseil régional ,de la chambre régionale d'agriculture et de la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural.

Ce schéma détermine les orientations de la politique régionale d'adaptation des structures d'exploitations agricoles en tenant compte des spécificités des différents territoires et de l'ensemble des enjeux économiques ,sociaux et environnementaux définis dans le PRAD.

°L'autorisation d'exploiter :

L'article L.312-1 du CRPM précise que ce schéma directeur régional fixe le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise. Son objectif principal est de favoriser l'installation d'agriculteurs , y compris dans une démarche d'installation progressive .L'article L.331-1 indique que ce contrôle a aussi pour objectifs de :

-consolider ou maintenir les exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre ou de conserver une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles.

-promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale, dont ceux relevant du mode de production biologique.

-maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée ,notamment en limitant les agrandissements ou les concentrations d'exploitations

° La commission départementale d'orientation agricole (CDOA):

L'autorisation d'exploiter est prise ,après avis de la CDOA, par arrêté du préfet de région et être motivée (art.R.331-6)l .Il peut être contesté devant les juridictions administratives (tribunal administratif ,cour d'appel administrative et Conseil d'Etat). ;

Le défaut d'autorisation d'exploiter peut générer la nullité du bail rural que le préfet ,le bailleur ou la Safer lorsqu'elle exerce son droit de préemption ,peut faire prononcer par le tribunal paritaire des baux ruraux.

3-3 : les outils de gestion de l'espace rural :

Pour la mise en œuvre des programmes de développement rural ,il existe de nombreuses structures dont les agences de l'eau ,ou les conservatoires du littoral ou des espaces naturels .

En matière agricole ,la Société d'Aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)occupe une place à part et renforcée par la loi d'avenir de l'agriculture .

°Le renforcement sur la Région :

La loi a tout d'abord obligé ces structures à se mouler sur un cadre régional ,voire interrégional .Elles devront en effet modifier en conséquence leurs statuts avant le 1/7/2016.L'agrément ministériel sera ,en conséquence ,revu dans le délai de 6 mois de cette transmission.

Par ailleurs, leur conseil d'administration doit désormais se répartir en 3 collèges égaux dont notamment

-les organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles représentatives à l'échelle régionale et la chambre régionale d'agriculture

-les collectivités territoriales de leur zone d'action (conseil régional ,conseils général)et des établissements publics qui leur sont rattachés

-l'Etat , les représentants des associations agréées de protection de l'environnement.

°les missions des SAFER :

Les Safer peuvent,lors de la vente d'un bien à usage voire à vocation agricole exercer ,avec l'accord des commissaires du gouvernement ,le droit de préemption .

Ces commissaires représentent le ministère de l'agriculture (DRAAF) et le ministère de l'économie .Ils sont consultés notamment avec un droit de véto ,sur toute préemption ,toute rétrocession ou toute acquisition à l'amiable de plus de 75.000 euros .

Parmi les principales modifications concernant notre sujet et le mode d'intervention des Safer ,il convient de noter :

-leur assujettissement relatif au schéma régional des structures :

En effet c'est le commissaire du gouvernement « agriculture »qui donnera (ou non)l'autorisation d'exploiter « compte-tenu des autres candidatures à la rétrocession ou à la mise en valeur des biens et des motifs de refus »

Avant la loi d'avenir du 13/10/2014 ,les opérations réalisées par les Safer relevaient d'un simple régime déclaratif .Tel n'est plus le cas .L'entier dossier des candidats à la jouissance du bien doit être transmis au commissaire du gouvernement 15 jours au moins avant le comité technique départemental (art.R.141-5 du CRPM)qui donne un avis sur la ou les candidatures à retenir .Un arrêté ministériel normera le dossier de candidatures .

-les missions sont réécrites :

°prioritairement la protection des espaces agricole ,naturels et forestiers. L'intervention de la Safer vise à favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration parcellaire des exploitations.

Ce souci de consolidation a conduit à la réécriture du 2° objectif de préemption (art.L.143-2 du CRPM).Préalablement la préemption était possible pour agrandir une exploitation .Cela était possible jusqu'à ce que l'exploitation atteigne 2 fois l'unité de référence prévue par le schéma des structures .Et si l'exploitation excédait ce seuil ,la Safer devait justifier son choix auprès de la CDOA .

Et lorsque l'acquisition intervenait à l'amiable (c'est-à-dire en dehors de la préemption) l'agrandissement était tout à fait possible quelque soit le seuil de superficie atteint après rétrocession .Tel n'est plus le cas puisque la Safer se doit de consolider jusqu'au seuil de viabilité fixé par le schéma.

La notion de viabilité économique vise à tempérer la politique d'agrandissement .

°elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique .C'est ainsi que la loi d'avenir précise désormais (art.L.142-5-1 du CRPM)que lorsque la SAFER met en vente un terrain dont les productions relèvent de l'agriculture biologique ,elle le cède prioritairement à un candidat s'engageant à poursuivre une exploitation en agriculture biologique pour une durée minimale de 5 ans .

°elles contribuent au développement durable des territoires ruraux dans le cadre des objectifs définis à l'article L.111-2 du CRPM. Il s'agit du volet foncier de la politique d'aménagement durable du territoire rural dont les 10 objectifs ont été cités plus haut .

°elles assurent la transparence du marché foncier rural.

A cet effet , la Safer est largement notifiée d'opérations ouvrant bien sûr droit de préemption mais aussi de toutes les mutations de biens ruraux .Elles constituent ,en conséquence ,une banque de données qui alimente notamment la commission départementale de la préservation des espaces naturels ,agricoles et forestiers.

Cette commission est consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles , forestières ou à usage ou vocation agricole et sur les moyens de les préserver ,notamment lors des modifications des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme).La préservation du foncier rural est un sujet de préoccupation qui nécessite de la part des élus locaux du courage politique .

3-4 :l'espace agricole est menacé par l'artificialisation :

La surface agricole utile (SAU)est en effet menacée par l'artificialisation ,c'est-à-dire le passage d'un état naturel (friche, prairie naturelle ,zone humide ,...)à un état plus artificiel (constructions ,routes ,espaces verts urbains ,...).Cette SAU peut se définir comme l'espace

affecté à la production agricole ,composée de terres arables (grande culture ,cultures maraichères ,prairies naturelles ,jachères ,...),de cultures pérennes (vignes ,vergers ,...) mais n'inclut pas les bois et les forêts .L'article L.311-1 du CRPM précise que « sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ... ».

Alors que l'espace rural se définit par différence par rapport à l'espace urbain ,l'espace agricole se caractérise par son usage ou sa vocation agricole .S'y rajoute l'espace forestier .

En France , la SAU occupe globalement la moitié du territoire (28 millions d'hectares) et la forêt près du tiers .Mais entre 1960 et 2010 ,la surface agricole a diminué de 20% soit 8 millions d'hectares passant de 36 millions d'hectares de terres agricoles en 1960 à 28 millions en 2010 (source :ministère de l'agriculture).Certains avancent la perte en surface de l'équivalent d'un département tous les 7 ans !! !et le syndicat des jeunes agriculteurs affirme que la perte est de 26 m2 en seconde soit 82000 hectares par an (la surface de la France est de 55,1 millions d'hectares)

La terre agricole est souvent considérée comme une réserve foncière et ,malgré la hausse des prix des terres agricoles l'hypothèse d'une constructibilité de celles-ci est considérée comme un bon investissement (en moyenne les terrains constructibles valent 55 fois plus que les terres agricoles et les terrains à usage résidentiels tels que les parcs ou jardins se vendent 9 fois plus cher ;!!!).La terre agricole est trop souvent considérée comme une rente foncière résidentielle .

Afin de préserver l'outil de travail des agriculteurs ,le bail rural est encadré par un statut (dit du fermage)qui est d'ordre public (les parties ne peuvent donc pas contractuellement y déroger).Il garantit notamment une durée minimum de 9 ans ,un droit au renouvellement (sauf cas très limités dont la reprise par le propriétaire bailleur s'il est exploitant agricole)et même un droit de préemption en cas de vente du bien .Mais lorsque les documents d'urbanisme se modifient et permettent au propriétaire de vendre chèrement son bien ,l'agriculteur est menacé dans sa pérennité .

Le développement rural implique du courage politique pour les élus pour préserver les terres agricoles dans les documents d'urbanisme .Un lotissement draine des ressources importantes (taxe foncière , taxe d'habitation)qui permettent de financer des équipements (piscine ...olympique ,crèches ,...)autant d'atouts qui caractérisent le maire dynamique qui transforme et remodèle sa commune . Le problème est complexe .Des remèdes ont été inventés par les docteurs Diafoirus telle la taxation sur les plus-values immobilières réalisées sur les terrains et bâtiments quittant l'usage agricole .Certes ,mais cela contribue à renchérir le prix de cession et ne dissuade par l'artificialisation .Le développement rural ne trouvera sa pleine légitimité que si les campagnes sont attractives et constituent des lieux de vie où les résidents peuvent recevoir les appels téléphoniques sur leur portable ,capter internet ,avoir des équipements de proximité (écoles ,maison de santé ,emploi ,...).Le défi est conséquent et mérite qu'il soit pris en compte .

