



PROTECTION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS ET RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS

Avancées générales de la loi

Objectif

Faciliter et assurer le renouvellement des générations d'exploitants et préserver l'aménagement des territoires par une protection accrue des espaces agricoles, naturels ou forestiers.

Mots clés

PRAD, SAFER, préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF et OENAF), aménagement du territoire, protection accrue du foncier agricole, installation, transmission, renouvellement des générations.

Bilan des textes d'application pris

16 décrets d'application.

► INTRODUCTION

La question foncière a toujours été un élément central de la politique agricole. Depuis plus de 50 ans, la politique de contrôle des structures des exploitations, l'intervention des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les aides à l'installation concourent aux objectifs d'intérêt général que sont **le renouvellement des générations d'exploitants et la conservation de la vocation agricole des terres exploitées**.

Toutefois, la tendance continue à l'agrandissement des exploitations agricoles pose des problèmes croissants en matière d'installation au regard du nécessaire maintien de la diversité des productions et modes d'exploitation. Le titre II comprend des dispositions destinées à accroître l'efficacité du dispositif de préservation des terres agricoles, à améliorer

la gouvernance et le fonctionnement des SAFER, à favoriser l'installation progressive de nouveaux chefs d'exploitation agricole, à conforter l'efficacité du contrôle des structures et à moderniser les critères d'assujettissement au régime de protection sociale des non-salariés agricoles en instaurant d'autres critères que celui de la seule superficie des exploitations. Ce sont là les conditions essentielles **pour une compétitivité renouvelée, durable et moderne, qui garantissent à notre pays une diversité des agricultures, permettant le maintien d'exploitants agricoles sur tout le territoire**.

► PRINCIPALES AVANCÉES

PROTECTION DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

+ Une nouvelle gouvernance : les PRAD désormais co-pilotés par les Régions et l'État

L'article 24 conforte le rôle du niveau régional dans la gouvernance des politiques agricoles et la démarche qui fait de la région l'échelon de définition des politiques agricoles. Le pilotage des **Plans régionaux de l'agriculture durable (PRAD)** est placé sous la responsabilité conjointe de l'Etat et des Régions. Le PRAD, qui fixe les orientations de la politique agricole et agroalimentaire de l'État sur le territoire régional, voit son contenu élargi aux orientations et actions de la région en matière agricole et agroalimentaire et agro-industrielle.

<http://agriculture.gouv.fr/plans-regionaux-dagriculture-durable-bilan-et-perspectives>

+ Consommation des terres : une meilleure préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers

- ✓ Une Commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) élargie

L'article 25 renforce les mesures visant à limiter la consommation des terres agricoles notamment en complétant l'arsenal de protection des terres non urbanisées face à la pression de l'urbanisation. Il donne un rôle accru à la Commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA) qui devient la Commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et dont le champ d'intervention est élargi. La préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers dans les documents de planification de l'utilisation de l'espace est encouragée.

➔ **2 décrets déjà publiés**⁽¹⁾, 1 décret en cours de publication, relatif à la commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de Corse. Les préfets de département peuvent désormais consulter les CDPENAF sur toute question relative à la réduction de ces espaces et sur les moyens de contribuer à la limitation de leur consommation.

- ✓ Un Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) élargi

L'article 25 a aussi élargi les compétences de l'ancien observatoire de la consommation des espaces agricoles aux surfaces forestières et naturelles. L'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) devient ainsi l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), et a pour missions :

- d'élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution ;
- d'évaluer, en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers, la consommation de ces espaces ;
- d'apporter un appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'analyse de la consommation de ces espaces.

➔ **1 décret publié** (décret n° 2015-779 du 29 juin 2015 relatif à l'OENAF), un arrêté nommant les membres de l'observatoire à venir

🔗 <http://agriculture.gouv.fr/paysage-et-foncier>

¹Le 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, le décret n° 2015-779 du 29 juin 2015 relatif à l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers qui fixent respectivement la composition de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et de l'observatoire national et le décret n° 2015-1488 du 16 novembre 2015 relatif à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à la Réunion et à Mayotte.



+ Protection accrue du foncier agricole

- ✓ Un assouplissement des règles de construction

Si la Loi d'avenir comporte plusieurs dispositions visant à juguler la consommation des terres agricoles, cette protection accrue du foncier s'accompagne également d'un assouplissement des règles de construction. En effet, compte tenu des difficultés rencontrées par les nouveaux installés dans certaines zones, les dispositions de la **Loi d'avenir pour l'agriculture** permettent désormais le **changement de destination du bâti agricole** (notamment en bâtiment d'habitation) sous certaines conditions :

- le changement de destination du bâtiment ne doit pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. L'objectif visé est de transformer et utiliser ces bâtiments pour y loger des agriculteurs afin de leur permettre d'exercer leur métier dans les meilleures conditions possibles, ou d'améliorer le fonctionnement au sens large d'une exploitation ;
- le changement de destination du bâtiment est soumis, en zone agricole, à un avis conforme de la CDPENAF, et à un avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites en zone naturelle.

- ✓ Le respect de l'environnement et du caractère agricole, naturel ou forestier de la zone à bâtir

Par ailleurs, grâce à une autre disposition de la Loi d'avenir adoptée sur proposition du Sénat, le bâti d'habitation existant pourra faire l'objet d'une extension sous conditions, et **suivant des règles de construction assurant leur bonne insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère agricole, naturel ou forestier de la zone**. Lorsqu'un maire souhaitera ouvrir cette possibilité sur son territoire, il y sera autorisé si son PLU le prévoit. Cette souplesse, qui n'existait pas auparavant, devrait permettre de lever le carcan souvent dénoncé par les

responsables de collectivités locales, tout **en protégeant ces espaces des abus en termes de spéculation foncière** qu'il faut à tout prix continuer d'empêcher.

Dans le même esprit, une souplesse supplémentaire a été introduite par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avec l'accord du Gouvernement, en permettant l'extension non seulement des bâtiments d'habitation existants, mais également de leurs annexes, dès lors que l'activité agricole ou la qualité paysagère du site n'est pas compromise.

✓ Les SAFER renforcées dans leur rôle d'aménagement du foncier rural

L'article 29 confirme la place des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en tant qu'acteurs du foncier au service de l'État et des Régions. Il renforce également leur rôle en élargissant la portée de leur droit de préemption. Deux décrets ont été publiés en application de cet article : le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 relatif aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural et le décret n° 2015-1018 du 18 août 2015 relatif aux modalités de préemption par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural de terrains à vocation agricole et de droits à paiements de base.

RENOUVELLEMENT DES GÉNÉRATIONS

+ Favoriser et simplifier l'installation et la transmission en agriculture

L'article 31 procède à la rénovation du cadre juridique applicable à la politique d'installation et de transmission en agriculture.

Plusieurs décrets ont été publiés en application de cet article :

- le décret n° 2015-972 du 31 juillet 2015 relatif au **contrat de couverture sociale pour l'installation en agriculture** précise les conditions à remplir pour bénéficier d'un contrat de couverture sociale ainsi que le contenu, la durée maximale et les conditions de renouvellement de ce contrat ;
- le décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 portant diverses dispositions d'application de la Loi d'avenir et diverses mesures de clarification et de simplification, désigne notamment **le préfet en tant qu'autorité administrative à laquelle doit être transmise l'information de cessation d'exploitation** ;
- le décret n° 2015-781 du 29 juin 2015 fixant les **conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture** précise la mission des chambres d'agriculture, notamment en

matière d'information des candidats à l'installation et de pré-instruction des demandes d'aides.

✓ Instauration d'un dispositif d'installation progressive

L'article 31 prévoit également **l'instauration d'un nouveau dispositif portant sur l'installation progressive.** Celui-ci permet à l'agriculteur qui ne réunit pas les conditions de superficie suffisante au départ, d'être considéré de façon dérogatoire comme chef d'exploitation et de développer son projet économique sur une période maximale de cinq ans. Le décret précisant les conditions d'instauration du dispositif d'installation progressive a été publié au Journal officiel du 31 janvier 2016. Avant sa publication, il était déjà possible de solliciter, à titre dérogatoire, des conditions d'affiliation au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles. De plus, les aides à l'installation au titre de l'installation progressive pouvaient déjà être mobilisées dans le cadre des nouveaux programmes de développement rural régionaux.



+ Maintenir et encourager la diversité en agriculture, lutter contre les agrandissements excessifs

L'article 32 vise à renforcer le contrôle des structures dans un objectif de maintien d'une agriculture diversifiée, riche en emploi et génératrice de valeur ajoutée en limitant les agrandissements excessifs et les concentrations des exploitations.

De nouveaux objectifs sont introduits visant à promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et environnementale. Le décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 relatif au Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA, qui se substitue au schéma directeur départemental des structures agricoles) et au contrôle des structures des exploitations agricoles précise les modalités d'élaboration et le contenu du SDREA, qui fixe les seuils (le critère de l'unité de référence est abandonné et remplacé par la surface agricole utile – SAU – moyenne régionale) au-delà desquels une autorisation d'exploiter est requise, les orientations et priorités de la politique agricole en la matière ainsi que les critères économiques, environnementaux ou sociaux permettant d'apprécier la situation des exploitants concernés, au regard

des objectifs du contrôle des structures des exploitations agricoles. Compétence est ainsi donnée au préfet de région en matière de contrôle des structures, avec l'appui des préfets de département. Il est à noter que les arrêtés ministériels nécessaires à la pleine application de ce décret ont également été publiés rendant pleinement effectives les dispositions de cet article. Une note d'instruction générale sur le contrôle des structures a été diffusée au début de l'année 2016.

À ce jour, 9 SDREA ont été signés (Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Auvergne, Champagne-Ardenne, Aquitaine, Alsace, Limousin, Poitou-Charentes), les autres devraient être publiés prochainement. **Une procédure dématérialisée d'instruction des dossiers va être mise en place progressivement, pour faciliter la mise en œuvre.** D'ores et déjà, les formulaires de demande d'autorisation ont été adaptés à la Loi d'avenir et homologués fin 2015 pour être mis à disposition du public.

✓ Une meilleure protection sociale des non-salarié(e)s agricoles

L'article 33 a modifié les conditions d'assujettissement au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles. L'activité minimale d'assujettissement est calculée compte tenu non seulement de la surface minimale d'assujettissement, mais aussi du temps de travail consacré à l'activité agricole et du revenu professionnel généré par l'activité agricole. Deux décrets, le décret n° 2015-310 du 18 mars 2015 et le décret n° 2015-311 du 18 mars 2015 ont été publiés en application de cet article.

✓ La création d'un registre des actifs agricoles

L'article 35 crée un registre des actifs agricoles administré par l'APCA. Plusieurs groupes de travail techniques ont eu lieu en 2015 avec l'APCA et la MSA. Ces travaux doivent se poursuivre pour définir précisément les données nécessaires, les conditions et les modalités de leur transmission et l'utilisation du fichier. Conformément à la loi, le décret portant création de ce registre devra être soumis pour avis à la CNIL.



► Renforcement du rôle des SAFER

Exemple du processus de régionalisation pour les SAFER du sud-ouest, qui est le plus avancé

Sur la régionalisation, les SAFER ont établi leur calendrier de fusion et celles du Sud-Ouest ont débuté. L'ensemble du processus incluant la régionalisation des SAFER, l'adoption de nouveaux statuts à agréer par les deux tutelles agriculture et finances, suit l'échéancier annexé au **pacte d'avenir** signé par le ministre et la FNSAFER le 12 mars 2015 (14 SAFER au 1^{er} juillet 2017 et 2 SAFER au 2 juillet 2019). Ce pacte formule plusieurs actions visant à suivre les évolutions et adaptations nécessaires des SAFER pour l'exercice efficient de leurs missions et à accompagner le bon fonctionnement du réseau des SAFER en liaison avec les ministères de tutelle et leurs commissaires du gouvernement. Un projet d'ordonnance dans le cadre de la loi NOTRe (qui est à publier au plus tard en avril 2016) doit être déposé au Conseil d'État dans les prochains jours en vue d'encadrer la période de transition des SAFER prévue dans le pacte d'avenir. Les autres mesures (fonds de péréquation, comptabilité analytique) sont en cours de mise en œuvre, tenant compte de la complexité de la régionalisation. Une mission conjointe CGAAER-CGEFI (lettre du 24/11/2015) devrait permettre d'apporter des éléments de réponse aux difficultés liées à la mise en œuvre de la régionalisation, du fonds de péréquation et de la comptabilité analytique.

Pour que les SAFER puissent remplir pleinement leur rôle et les missions qui leur ont été confiées, il est nécessaire que ces sociétés adaptent leurs moyens et leurs structures. Plus particulièrement, la mise en œuvre des politiques foncières agricoles relevant de la compétence régionale, les zones d'actions des SAFER doivent correspondre au même périmètre. L'article 93 de la Loi d'avenir a ainsi prévu que les SAFER auront à communiquer des statuts conformes à ces nouvelles prescriptions au plus tard le 1^{er} juillet 2016. S'agissant de la dimension régionale des SAFER, il convient de préciser que cette condition était déjà remplie par la majorité d'entre elles dans les limites en vigueur en 2015. Le nouveau découpage territorial issu de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 implique que l'exercice soit réalisé à plus grande échelle et concerne un plus grand nombre de ces sociétés.

<http://agriculture.gouv.fr/un-pacte-davenir-pour-les-safer>

► Il est ainsi acté que toutes les SAFER transmettront leurs statuts mis à jour, au plus tard le 1^{er} juillet 2016. Ces statuts font l'objet, dans les 6 mois, d'un agrément par les ministères en charge de l'agriculture et des finances.

► Par dérogation, les SAFER dont la zone d'action est incluse dans le périmètre des régions Aquitaine-Limousin-Poitou Charente et Pays de la Loire, auront jusqu'au 1^{er} juillet 2018 pour se constituer à l'échelon régional requis.

Toutes les SAFER se sont d'ores et déjà engagées dans le processus de régionalisation. La première opération s'est achevée fin 2015 et concerne les SAFER Aquitaine Atlantique, SAFER Aveyron-Lot-Tarn (SAFALT) et SAFER Garonne-Périgord (SOGAP), pour se mettre en conformité avec le périmètre des régions en vigueur en 2015. Cela s'est traduit par :

- la dissolution de la SOGAP dont la zone d'action était constituée de 3 départements (Dordogne, Lot et Garonne, Tarn et Garonne) ;
- l'extension correspondante des zones d'action de la SAFER Aquitaine Atlantique (Dordogne, Lot et Garonne) et de la SAFALT (Tarn et Garonne).

Au niveau du MAAF, l'accompagnement s'est traduit plus particulièrement par l'élaboration et la publication des agréments d'extension de zone de ces SAFER ainsi que des décrets leur accordant le droit de préemption (novembre 2015).

► Un nouveau schéma directeur régional des exploitations agricoles en place

L'exemple de la Franche-Comté

Le SDREA Franche-Comté a été signé le 23 décembre 2015 et publié le 31 du même mois. L'application du contrôle des structures suivant ses nouvelles dispositions est donc effective dans cette zone. Avec des départements qui connaissaient des situations disparates, la refonte des orientations du contrôle des structures à l'échelle de la région était un challenge ambitieux. Un important travail de concertation entre les services de l'État et les représentants professionnels agricoles a été entamé en septembre 2015. La très forte implication de ces acteurs a été un facteur clé pour aboutir à un projet de schéma stabilisé trois mois plus tard.

Le nouveau schéma fixe les seuils de surface au-delà duquel une autorisation d'exploiter est nécessaire. Ces seuils ont été définis à l'aide d'équivalences, dans l'objectif de rendre compte des spécificités locales et des diversités de production. Ce point a nécessité une étude plus particulièrement poussée tant les réalités géographiques et pédo-climatiques sont contrastées en Franche-Comté entre une agriculture de montagne (Vosges, Jura) et de plaine.

Dans la définition de l'ordre des priorités qui s'applique à tout candidat à l'autorisation d'exploiter, le SDREA dégage des orientations propres au contexte professionnel local :

- la priorité donnée à l'installation sera fonction de la dimension économique du projet (définition d'une « exploitation de référence ») ;
- les exploitants à titre principal bénéficient, selon les opérations concernées, d'un rang de priorité plus élevé que les exploitants à titre secondaire.

Afin de départager deux candidats entrant dans un même rang de priorité, le schéma a établi deux critères d'appréciation, l'un portant sur la dimension environnementale du projet et l'autre sur la distance des parcelles au siège d'exploitation. Ce dernier point traduit le souci d'une organisation parcellaire au plus proche des bâtiments d'exploitation, au regard d'une agriculture franc-comtoise fortement orientée vers l'élevage bovin laitier.