

**VII FORUM INTERNATIONAL
DE L'OBSERVATORIO DE LEGISLACION AGRARIA**

I FORUM MÉDITERRANÉEN CEDR
Rencontre FRANCO-ESPAGNOLE

*Les évolutions des législations agricoles
espagnole et française
dans la dynamique européenne de la PAC.*

23-24 octobre 2014
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
9 avenue George V
PARIS

L'EXPERIENCE DE LA SAFER DANS LA GESTION ET LA PROTECTION DE L'ESPACE RURAL

Michel CASASSUS
Responsable des Affaires Juridiques
FNSAFER

Protéger l'espace rural est une nécessité car la terre est un bien rare car non reproductible .Et pourtant elle est consommée pour répondre à la multifonctionnalité des usages .Assez paradoxalement, l'espace rural se définit par opposition à l'urbain .C'est du reste le Code de l'Urbanisme qui définit les zones d'affectation du sol et a une prééminence inquiétante sur le Code Rural et le Code de l'Environnement.

L'espace rural est parfois (voire souvent) analysé comme une réserve foncière en attente d'affectation pour répondre à des besoins sociétaux (habitat ,zones d'activité ,transports ,...). Et cette réserve est d'autant plus attractive qu'elle est bon marché .La même terre ,selon qu'elle est classée en zone constructible ou en zone agricole ou naturelle ,voit sa valeur multipliée parfois jusqu'à 100 !!!

La nécessité de préserver l'espace agricole et naturel fait l'objet d'une prise de conscience qui se traduit par différentes mesures ou baromètres qui s'avèrent insuffisants .La Surface Agricole Utile (SAU)a ainsi diminué de 20% en 50 ans .Et pourtant ,l'artificialisation des terres agricoles ,détournées de leur vocation ,s'accroît .Selon une réponse ministérielle du 14/10/2014 (JO AN -Q.60168),le rapport de l'observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA)publié le 15/5/2014 , « depuis 2000 , la consommation moyenne d'espaces agricoles à l'échelle nationale est estimée entre 40.000 et 90.000 hectares par an selon les méthodes employés .Le rythme annuel de la consommation des espaces agricoles a augmenté entre 2000 et 2008 mais a diminué depuis . ».Acceptons- en l'augure !!!Tous les 3 à 5 ans , sont promulguées des lois destinées à répondre durablement et pour au moins 30 ans à la lutte contre l'artificialisations des sols :loi sur le développement des territoires ruraux ,loi de modernisation de l'agriculture ,loi de solidarité et de renouvellement urbain ,lois « Grenelle de l'environnement » ,et tout récemment loi sur l'avenir de l'agriculture ,l'alimentation et la forêt (JO 14/10/2014).Et des commissions se créent car c'est bien connu pour montrer la prise de conscience du phénomène il faut créer une commission .A la commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) succède maintenant la commission départementale de préservation des espaces naturels ,agricoles et forestiers (CDPENAF)qui sera consultée (mais simplement consultée)sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles ,forestières et à vocation ou usage agricole. La compétence de la CDPENAF est plus large que celle de la CDCEA car elle rajoute à la protection des espaces agricoles celle des espaces naturels et forestiers .

L'article 29 de la loi d'avenir précise que les SAFER participent aux réunions et apportent leur appui technique aux travaux de la CDPENAF. Et la Fédération nationale des SAFER (qui regroupe les Safer régionales) siègera à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers .

1-Les SAFER

°Peut-être convient-il tout d'abord de présenter les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) .

Crées par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 ,leurs missions ont muté en fonction des besoins concrétisés par des lois .Au-départ très « agricole-agricoles »ces sociétés anonymes **mais à but non lucratif** œuvrent maintenant sur le volet foncier de la politique d'aménagement durable du territoire (art.L.111-2 du Code Rural et de la pêche maritime –CRPM-sur renvoi de l'article L.141-1).Elles sont très encadrées par 2 commissaires du gouvernement :l'un représente le ministère de l'agriculture ,l'autre celui des finances . Ils assistent à tous les conseils d'administration et peuvent refuser de valider certaines décisions qui leur paraîtraient non opportunes .Ils valident toute acquisition de plus de 75.000 euros et toute préemption quelqu'en soit le montant .

1-1 :La gouvernance des SAFER :

Le président et le directeur de la Safer sont agréés par le ministère de l'agriculture (article R.141-4-5° du CRPM).

La loi du 13/10/2014 modifie la composition du conseil d'administration (maximum 24 membres)et prévoit qu'au plus tard le 1/7/2016 ,celui-ci devra comporter 3 collègues :

-les organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles ,à l'échelle régionale ,ainsi que la chambre régionale d'agriculture .Pour compléter ce 1° Collège d'autres représentants professionnels agricoles proposés par la chambre régionale .

Ainsi la pluralité des sensibilités syndicales agricoles est représentée.

Il convient de rappeler que la représentativité d'un syndicat agricole se mesure par l'obtention d'un pourcentage d'au moins 10% des voix lors des élections aux chambres d'agriculture .

-les collectivités territoriales de la région (conseil régional ,conseils généraux ,...)et le cas échéant des établissements publics qui leur sont rattachés ;

La loi du 13/10/2014 impose aux SAFER à compter du 1/7/2016 une assise régionale afin de se caler sur la région administrative .Le plan régional pour une agriculture durable (PRAD),arrêté par le préfet est établi pour 7 ans .Il définit les grandes orientations de la politique agricole, agro-alimentaire de l'Etat en Région en tenant compte des spécificités des territoires.

-l'Etat, la FNSAFER, 2 organisations agréées de protection de l'environnement (dont une fédération départementale ou interdépartementale de chasseurs, le président de la Safer ,...

1-2 :Les missions des SAFER :

L'article L.141-1 du CRPM réécrit par la loi d'avenir précise que les Safer :

-œuvrent prioritairement à la protection des espaces agricoles,naturels et forestiers .Leurs interventions visent 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 du schéma directeur régional des exploitations agricoles ,ainsi que l'amélioration parcellaire des exploitations...

-concourent à la diversité des paysages ,à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique

-contribuent au développement durable des territoires ruraux dans le cadre des objectifs définis à l'article L.111-2

-assurent la transparence du marché foncier rural

1-3 :les outils d'intervention des SAFER :

La Safer a une bonne connaissance du marché foncier rural et intervient généralement à l'amiable .Mais elle dispose d'un droit de préemption (avec faculté de révision de prix)notamment pour installer des jeunes agriculteurs et consolider des exploitations existantes jusqu'à un seuil déterminé par la politique des structures. La lutte contre le mitage empêche le développement harmonieux des exploitations agricoles et constitue un juste motif d'intervention de la SAFER.

Ce droit de préemption a pour effet de substituer la Safer à l'acquéreur initial qui a signé un compromis de vente avec le vendeur (c'est préférable !).Exercé sous le contrôle des commissaires il doit répondre à des objectifs définis par l'article L.143-2 du CRPM.

La SAFER peut également (article L.141-5 du CRPM)apporter son concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés ainsi qu'à l'Etat pour la mise en œuvre d'opérations foncières et notamment des droits de préemption dont ces personnes morales de droit public sont titulaires .Il s'agit (article D.141-2 du CRPM)pour le compte et au nom de ces collectivités de :

-l'assistance à la mise en œuvre des droits de préemption

-la négociation de transactions immobilières

-la gestion de leur patrimoine foncier

-la recherche et la communication d'informations relatives au marché foncier

-l'aide à la mise en œuvre et au suivi des politiques foncières

°1-4 :Les attributions des biens par la SAFER :

Elles sont nécessairement précédées d'une publicité d'appel de candidatures),de l'examen par un comité départemental pluraliste et validées par les commissaires du gouvernement .Elles donnent lieu à affichage en mairie faisant courir de le délai de contestation judiciaire .

Les attributions par la Safer sont assorties d'un cahier des charges ,condition essentielle du choix de l'acquéreur .Il lui est notamment interdit pour une durée d'au moins 10 ans de vendre ,morceler ,louer tout ou partie du bien sans l'accord préalable

de la SAFER .Le non- respect de ces obligations contractuelles peut se traduire par la résolution judiciaire de la vente (par application de la clause résolutoire inscrite dans l'acte de vente et publiée à la conservation des hypothèques).

2-Les Safer ,un outil de mesure et d'orientation des mutations foncières de l'espace rural :

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont notifiées de toute mutation à titre gratuit ou onéreux portant sur des biens immobiliers situés dans un espace agricole ou naturel ou à vocation agricole .Il en va de même désormais pour les cessions de certaines parts ou actions de société .

Le défaut de notification à la Safer est sanctionnable.

Ces informations constituent un précieux outil statistique à la disposition des commissions et de l'observatoire .Mais un thermomètre ,si performant soit-il ,ne permet que de mesurer la consommation de l'espace rural et non de la combattre .

L'article L.143-7-2 du Code Rural créé par la loi n°2006-11 du 5/1/2006 prévoit que la SAFER informe les maires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner portant sur des biens situés sur le territoire de leur commune .Cet article a été complété par la loi n°2014-1170 du 13/10/2014 qui dispose qu'avant toute attribution d'un bien ,la Safer informe également la commune de son intention de mettre en vente tout bien situé sur le territoire de la commune .Celle-ci pourra donc relayer tout projet d'affectation utile au développement harmonieux de l'espace rural de son aire de compétence .

Afin de permettre une meilleure efficacité des communes dans l'aménagement de leur espace rural ,les SAFER ont mis en plan un outil cartographique en ligne (dit vigifoncier) pour permettre aux collectivités locales de :

- connaître en temps réel les projets de vente de foncier agricole et rural sur leur territoire ,les localiser sur une carte en regard des documents d'urbanisme

- disposer d'indicateurs fonciers permettant de mesurer l'évolution de l'urbanisation ,la consommation des espaces naturels ,agricoles et forestiers, de visualiser les zones de pression foncière ,afin de définir une politique d'aménagement de l'espace rural .

Car la Safer ne définit pas la politique de l'espace rural .Elle est un outil permettant aux décideurs de mettre en œuvre la politique d'aménagement rural définie à l'article L.111-2 du CRPM et qui est une mission essentielle des SAFER (article L.141-1 du CRPM) ;