

Commission « Développement économique et recherche »

Rapporteur : M. Dominique LECOMTE

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Contribution au schéma directeur régional des exploitations agricoles »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

L'avis du Conseil régional sur le Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) rappelle l'importance du contrôle des structures agricoles, préalable déterminant à toutes les politiques agricoles. Il rappelle aussi que le SDREA a été élaboré sur la base d'un travail de concertation conformément à la Loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et qu'il va faire l'objet d'un bilan comme le Préfet de région s'y était engagé. Afin de contribuer à ce travail de bilan, le Conseil régional a procédé à des auditions des syndicats agricoles et de la SAFER. Ces auditions ont permis d'identifier des pistes d'amélioration du SDREA.

2. Observations du CESER sur les propositions du Président du Conseil régional

L'avis du Conseil régional est globalement favorable au contrôle des structures d'exploitation agricole et à un renforcement du contrôle des montages sociétaires. Le CESER partage pleinement cet avis, au vu des enjeux de renouvellement des générations et de l'évolution des systèmes.

Il rappelle que les critères retenus dans le SDREA auront des effets sur la physionomie de l'agriculture en Bretagne pour les années à venir. De ce point de vue, il aurait été pertinent d'appuyer davantage la contribution du Conseil régional sur des objectifs politiques de court, moyen et long termes.

Pour ce qui le concerne, le CESER considère qu'il ne possède pas, à ce stade, d'éléments suffisants pour juger de la hiérarchie des priorités de ce schéma. Il souhaite donc simplement souligner la nécessité de laisser une capacité de décision aux Commissions départementales d'orientation agricole, comme au Comité technique Safer, afin de prendre en compte leur connaissance du terrain.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Contribution au Schéma directeur régional des exploitations agricoles

Nombre de votants : 81

Ont voté pour l'avis du CESER : 80

René LE PAPE (CCIR), Jean-François LE TALLEC (CCIR), Dominique LECOMTE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jacques JAOUEN (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Emmanuelle TOURILLON (CRMA), Patrick CARE (UE-MEDEF), Béatrice COCHARD (UE-MEDEF), Christine LE GAL (UE-MEDEF), Jean-Bernard SOLLIEC (UE-MEDEF), Serge LE FLOHIC (UPA), Didier LUCAS (Par accord FRSEA-CRJA), Franck PELLERIN (Par accord FRSEA-CRJA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Thierry MERRET (Par accord CERAFEL-UGPVB-CIL), Gérald HUSSENOT (CRPMEM), Joëlle DEGUILLAUME (Par accord entre les Unions régionales des professionnels de santé URPS), Jean-Philippe DUPONT (Par accord SNCF-RTF-EDF-ERDF-RTE-GDF-SUEZ-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Patrick JAGAILLE (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Véronique LAUTREDOU (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Marie-Pierre SINOUE (CFDT), Joël SIRY (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Jean-Edmond COATRIEUX (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Françoise LE LOARER (CGT), Thierry LENEVEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Marie-France THOMAS (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Annie KERHAIGNON (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Annie COTTIER (CFTC), Pierre EUZENES (CFTC), Catherine TANVET (CFE-CGC), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marc CLERY (FSU), Lionel LE BORGNE (URAF), Annie GUILLERME (URCIDFF), Nadia LAPORTE (FCPE), Guylaine ROBERT (APEL), Marie-Martine LIPS (CRESS), Joseph-Bernard ALLOUARD (Mouvement Agir Tous pour la Dignité), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord CLCV-UFC-Que choisir), Hervé LATIMIER (Kevre Breizh), Patrice RABINE (Théâtre de Folle Pensée), Jean-Emile GOMBERT (Universités de Bretagne), Pascal OLIVARD (Universités de Bretagne), Alain CHARRAUD (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Antoine DOSDAT (IFREMER), Patrick HERPIN (INRA), Yann-Hervé DE ROECK (France énergies marines), Bernard GAILLARD (CRSA), Léa MORVAN (CRIJ), Yannick HERVE (CRAJEP), Alain THOMAS (Bretagne vivante), Michel CLECH (REEB), Jean-Yves MOELO (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Anne LE MENN (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 1

Alain LE FUR (UNAT)

Adopté à l'unanimité



Intervention de M. Henri DAUCÉ Confédération paysanne de l'Ouest

La confédération paysanne approuve avec quelques réserves, l'avis du CESER sur le bordereau régional concernant le nouveau SDREA. Ce dernier, adopté depuis un an, fait l'objet, comme prévu, d'une clause de revoyure, ce qui témoigne soit dit en passant, d'une appropriation pour le moins tardive de la problématique, par l'autorité régionale.

Une explication de texte est nécessaire pour la compréhension du sujet : Il s'agit dans ce schéma, de déterminer via des règles préétablies, quel candidat, lorsqu'une terre agricole se libère, est le plus légitime pour l'exploiter. Le SDREA succède aux anciens schémas départementaux des structures (SDDS). La nouveauté consiste donc en une déclinaison régionale des priorités d'attribution des terres, au lieu de règles auparavant départementales. La deuxième nouveauté réside dans l'évolution de la hiérarchie des priorités, ce qui constitue nous le verrons un enjeu majeur. Par contre et c'est une des ambiguïtés du nouveau schéma, ce sont toujours commissions départementales (les CDOA) qui sont chargées de l'application, voire de l'interprétation des règles régionales.

Notons aussi, que les CDOA n'interviennent pas en cas de transmission familiale, cas où l'autorisation d'exploiter est acquise d'office, et que par ailleurs, seules les terres mises en vente peuvent faire l'objet d'une intervention de la SAFER. Notons aussi, et la région comme le Ceser le soulignent, qu'il est regrettable que certains montages sociétaires permettent d'échapper à la majorité des outils de contrôle sur le devenir du foncier agricole et contribuent à l'opacité d'une partie des évolutions structurelles. Les carences de la loi doivent être corrigées.

Les anciens schémas donnaient une priorité très forte à l'installation ce qui a pu donner lieu à un sentiment d'injustice quand l'installation d'un jeune masquait un agrandissement déguisé, par des regroupements familiaux ultérieurs notamment; des exploitations modestes ayant besoin de foncier pour sécuriser leur avenir pouvaient se sentir légitimement lésées. Plutôt que de corriger ces excès, tout en maintenant la priorité à l'installation, le nouveau schéma prend, à notre avis, une toute autre orientation, en privilégiant de façon démesurée l'agrandissement de proximité ; je cite « dans un objectif de restructuration des exploitations, priorité sera donnée pour la reprise des parcelles de proximité des bâtiments d'élevage » la parcelle de proximité d'une surface maximale de 5 ha doit se trouver dans un rayon de 500m d'un des bâtiments d'élevage ; Cela signifie concrètement, que lorsqu'une exploitation ou une partie d'exploitation se libère, les exploitations voisines quelle que soit leur dimension économique, peuvent faire valoir leur proximité sur un cercle concentrique d'un kilomètre de diamètre, voire plus si les bâtiments sont dispersés, autour de l'élevage. On arrive à une emprise potentielle de la priorité de proximité de plus de 80 ha ; et certaines exploitations peuvent avoir plusieurs sites d'élevage. Avec ce schéma, de nombreuses fermes pouvant accueillir un projet d'installation risquent de se trouver plus ou moins démembrées lors de la cessation d'activité du cédant, ce qui va rendre impossible la réalisation de nombreux projets de jeunes souhaitant s'installer hors cadre familial (30 % des installations aujourd'hui) alors que plus d'une exploitation cédée sur deux va déjà à l'agrandissement. Les remontées du terrain confirment les craintes que nous avons formulées à l'époque de la concertation sur le schéma. Les défenseurs de la mesure, derrière lesquels semble se ranger le Conseil régional, arguent du fait que celle-ci serait favorable au pâturage ; C'est très partiellement vrai mais ne justifie en aucun cas l'ampleur de la mesure car, d'une part les exploitations non laitières vont bénéficier aussi de l'opportunité, et d'autre part aucun engagement dans le sens du pâturage ne sera demandé à l'exploitant bénéficiaire. On se trouve davantage dans le cas de la promotion d'une restructuration peinte en vert que dans un réel mieux-disant environnemental. La seule mesure environnementale du SDREA se situe dans la

priorité 5 concernant les Zones soumises à contraintes environnementales (captages). Un demandeur en difficulté pour respecter la réglementation, pourra bénéficier d'un degré de priorité dans ces zones, mais « il devra produire les éléments permettant de juger de l'impact du gain de foncier sur son exploitation ». Nous sommes là dans un tout autre cas de figure qui engage réellement. La priorité de proximité doit absolument être plus encadrée à l'avenir.

Aujourd'hui, le SDREA sous sa forme actuelle est avant tout un outil d'orientation économique . Et dans ce cadre il nous paraît essentiel que la concurrence entre consolidation d'exploitation et installation soit réglée avant tout par la comparaison de la dimension économique des candidats et le souci de la création d'emplois à la production. Ensuite, concernant la dimension environnementale de l'usage des terres agricoles, la question posée de façon très pertinente par l'avis du CESER sur la PAC ne doit-elle pas aussi interpeller toute réflexion à moyen terme sur un schéma d'orientation des exploitations. : « la PAC doit-elle encourager certains modes de production, au nom de l'intérêt général » demande l'avis du CESER. Cette question vaut aussi pour le SDREA et il est dommage que le Conseil régional n'aborde que de façon très partielle la question au moment où le SRADDET et une COP régionale sont à l'ordre du jour. La densité des élevages bretons fait que le lien au sol n'est pas possible pour tout le monde et qu'il faut arbitrer ; à cela s'ajoute les usages non agricoles du foncier, les cultures énergétiques, l'urbanisation, les loisirs. Le maintien du bocage, des zones humides, font aussi partie des enjeux liés aux transferts fonciers. Le SDREA ne peut tout régler, mais la qualité de son articulation avec les autres politiques, notamment régionale reste un sujet à part entière, aujourd'hui insuffisamment appréhendé.

Le bordereau régional nous laisse donc un goût d'inachevé, comme s'il restait à prendre au niveau régional toute la mesure de l'importance stratégique du SRDEA. Quelle analyse globale propose le Conseil régional sur le degré de convergence entre les priorités définies par le SDREA et ses propres objectifs qui sont déclinés dans le programme 207 ? Or le CESER le souligne, de la façon dont vont être priorisées les attributions des terres disponibles dans les années à venir, va dépendre la physionomie de l'agriculture régionale dans 10 ans, ainsi que sa capacité ou non, à répondre aux enjeux d'emplois et aux attentes sociétales en matière d'alimentation et d'environnement.

Je vous remercie



Intervention de M. Didier LUCAS Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Par accord entre la FRSEA et le Centre régional des jeunes agriculteurs (CRJA) Bretagne

Je m'exprime ici au nom des acteurs économiques.

Comme le fait le Conseil régional, nous tenons à insister sur l'importance du contrôle des structures agricoles, préalable déterminant à toutes les politiques agricoles.

Le Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles SDREA a été élaboré sur la base d'un travail de concertation conformément à la Loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) et va faire l'objet d'un bilan dans les semaines à venir.

Après audition des syndicats agricoles et de la SAFER, le Conseil régional a identifié des pistes d'amélioration du SRDEA. Nous partageons son avis et tenons à insister sur certains points nous paraissant prioritaires.

Nous apprécions que le Conseil régional ait pris la mesure de la rigidité du SDREA, du fait de la Loi d'avenir agricole, obligeant à la production d'une grille de critères et de priorités objectives, enlevant toute marge d'appréciation aux membres de la Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture (CDOA), qui pourtant réunie tous les acteurs départementaux de l'agriculture. Nous sommes, comme le Conseil régional, favorable à un assouplissement du cadre du SDREA, afin de réintroduire une marge d'appréciation et une négociation au dossier. La nécessité de laisser plus de capacité de décision aux CDOA, ainsi qu'au Comité technique Safer, est ainsi une demande forte, afin de prendre en compte la connaissance terrain et le bon sens paysan en complément des seules "cases" du SRDEA. Il serait dès lors judicieux que ce point soit remonté en toute premier objectif de la révision du SRDEA.

De même, nous soutenons pleinement la proposition du Conseil régional visant à renforcer le contrôle des montages sociétaires.

Concernant la priorité installation, nous souhaitons préciser qu'elle reste dans les faits une priorité forte du SDREA :

- sa position en priorité 4 n'indique nullement un recul par rapport aux précédents schémas départementaux (SDDS).
- cela s'explique par l'absence désormais (depuis la LAAAF) de conditionnalité des arrêtés délivrés aux candidats à l'installation, qui nous permettaient d'autoriser un jeune sous réserve d'aménagement parcellaire.
- face à la rigidité des cases et de la loi, et de la DRAAF, qui a souhaité s'en tenir à des priorités très précises et toutes écrites, il a fallu faire passer avant l'installation, quelques priorités. Elles sont au demeurant limitées, justifiées et encadrées, dans le but de parvenir à des améliorations de l'aménagement parcellaire et à la priorité à l'élevage (pâturage des animaux notamment).

Sur la simplification souhaitée, il faut préciser que c'est le cadre législatif contraignant qui a engendré une volonté, dans la concertation conduite en 2016, de prévoir tous les cas de figure, traduit par les 10 priorités et sous priorités et la méthode de calcul de l'indicateur de dimension économique. L'amélioration du cadre législatif est donc à envisager sérieusement. Nous comptons ainsi sur l'Etat et sur le Conseil Régional pour nous aider à obtenir les souplesses nécessaires au maintien d'un contrôle des structures fort en Bretagne.

Sur les propositions indiquées de la commission économie sur l'outil foncier, la Profession agricole dans son ensemble est convaincue de l'importance des échanges parcellaires, de ses effets sur les exploitations, l'environnement et la qualité de l'eau, et encourage le Conseil Régional à poursuivre son engagement en la matière comme il le prévoit. Au local, l'expérience a montré les réussites lors des engagements de tous les partenaires, collectivités, Etat, profession agricole et de la combinaison d'action d'intervention Chambre d'agriculture-Safer.

Je vous remercie de votre attention.