

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Avis sur le projet de Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

En application de la loi d'avenir pour l'agriculture, et après concertation avec la profession agricole bretonne entre mai 2015 et juillet 2016, le Préfet de Bretagne a arrêté un Schéma régional directeur des exploitations agricoles (SDREA) en juillet 2016 qui détermine :

- des orientations pour répondre aux objectifs fixés dans la loi, en tenant compte des spécificités des différents territoires et des enjeux économiques, sociaux et environnementaux ;
- des priorités entre les différents types d'opérations, avec des critères pour prendre en compte leur intérêt économique et environnemental ;
- des seuils de contrôle des structures : seuils de surface et seuils de distance déclenchant les contrôles.

Dans le cadre de la clause de revoyure, un travail d'évaluation a été conduit en 2017 auquel le Conseil régional a été invité à participer. Ainsi, le Conseil régional a approuvé en session de juin 2017 un rapport assorti de recommandations issues du travail d'audition d'experts et d'organisations professionnelles agricoles par les élus membres de la Commission Economie, Agriculture et mer, Europe.

Sur la base de ces recommandations, et des travaux du groupe de travail mis en place par la DRAAF, le Préfet de Bretagne a élaboré un projet de SDREA modifié, annexé au présent rapport. La Région est invitée à donner un avis sur ce nouveau SDREA.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

Le SDREA arrêté en juillet 2016 prévoit une évaluation au bout d'un an d'application. Le groupe de travail présidé par la DRAAF sur le 2^{ème} semestre 2017 a conduit ses travaux avec trois objectifs : améliorer la lisibilité du texte, rechercher des simplifications administratives et apporter des améliorations au vu des constats réalisés après un an de travaux en Commission départementale d'orientation agricole (CDOA).

Au vu de la suppression de quelques sous-priorités non mobilisées au bout d'un an de travaux des CDOA, du choix d'utiliser un seul critère de distance des parcelles par rapport au siège de l'exploitation, et des reformulations apportées sur certaines parties du texte, le CESER considère acquis les objectifs fixés à la clause de revoyure.

Le CESER souligne également l'insuffisance de la prise en compte par l'Etat du souhait des organisations agricoles de redonner plus de pouvoir d'appréciation aux membres des CDOA. Alors que le Conseil régional juge que la réintroduction législative des autorisations conditionnelles est nécessaire, le CESER soutient son initiative d'interpeller par courrier le Ministre de l'agriculture.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Avis sur le projet de Schéma directeur régional des exploitations agricoles

Se sont abstenus : 12

Pierre LEC'HVIEN (Coordination rurale), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'Ouest), Nadine HOURMANT (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Pierrick SIMON (FO), Jean-Marc CLERY (FSU), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES), Gilles MATHEL (Personnalité qualifiée), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Mireille MASSOT (CISS en Bretagne)

Adopté à l'unanimité



Intervention de M. Pierre LEC'HVIEN Coordination rurale

J'interviens au nom de Coordination Rurale de Bretagne sur l'avis sur le schéma régional des exploitations agricoles.

Je tiens tout d'abord à saluer la démarche de revoyure du SDREA qui a permis de supprimer certaines sous priorités non utilisées ou inapplicables, ainsi que reformuler certains textes pour une application adaptée aux diverses situations.

Toutefois nous considérons que le changement de seuil d'intervention en passant de 50 ha à 20 ha ne va pas dans le sens de la simplification administrative voulue par la région car en multipliant les demandes d'autorisation d'exploiter les services instructeurs de la DDTM n'auront ni le temps ni les moyens humains pour instruire tous ces nouveaux dossiers.

Nous tenons à saluer le changement d'ordre des priorités qui permet ainsi de réparer des erreurs du passé en priorisant le maintien de l'exploitation du preneur en place face à une priorité absolue à l'installation. En effet cette ancienne priorité a parfois mis en péril la viabilité de certaines exploitations de dimension économique insuffisante en les faisant passer derrière une installation qui venait grossir une exploitation déjà conséquente.

Pour ce qui concerne le seuil de distance du siège d'exploitation fixé à 2,5 km des parcelles demandées, celui-ci devrait être reconsidéré en fonction de la proximité immédiate ou non d'un bourg ou d'un centre ville, car cela entraîne des contraintes de distance et nuisances supplémentaire pour l'exploitant demandeur.

Enfin nous regrettons que le nouveau SDREA ne prenne pas en compte l'avis des propriétaires dans l'attribution des autorisations d'exploiter lorsqu'il y a des demandes multiples.



Intervention de M. Jean-Luc TOULLEC Bretagne Vivante - SEPNB

J'interviens au nom de Bretagne vivante, d'Eau et Rivières de Bretagne et du réseau cohérence.

La question de la destination et du mode d'utilisation du foncier agricole est un sujet délicat dans les territoires, et elle est essentielle pour aider à construire un projet agroécologique et alimentaire régional cohérent, que les associations appellent de leurs vœux.

En effet, les associations constatent que le nombre de départs en retraite chez les agriculteurs va être très important dans les années qui viennent, et que la diminution du nombre d'exploitations et d'exploitants en Bretagne se poursuit de manière régulière et dramatique, au détriment de l'emploi, de la vie des territoires, et souvent des paysages et de la biodiversité. Pourtant, la Bretagne est riche de nombreux porteurs de projet agricoles, jeunes et moins jeunes, qui attendent ou espèrent des terres pour pouvoir s'installer dans des productions agroécologiques et biologiques.

L'enjeu est donc extrêmement important et les objectifs visés par le SDEA doivent être clairs pour tous. Ainsi, pour « *maintenir le plus grand nombre d'actifs agricoles et développer, à ce titre, le nombre d'exploitations viables* » comme cela est mentionné dans l'arrêté, nous soutenons le Conseil régional dans la nécessité de conserver l'installation comme une priorité du SDREA. Nous souhaitons également que, en plus des critères économiques, des critères sociaux et environnementaux soient associés plus clairement aux choix que les pouvoirs publics auront à faire demain pour la destination des terres agricoles, si la Bretagne veut réellement « *s'inscrire dans la triple performance économique, sociale et environnementale* ».



Intervention de Mme Laëtitia BOUVIER Jeunes agriculteurs (JA) de Bretagne

Je m'exprime ici au nom des Jeunes Agriculteurs.

Le Conseil régional est appelé à donner son avis sur la nouvelle version du Schéma Régional Directeur des Exploitations Agricoles (SDREA). Cette version a été élaborée par l'Etat, suite à un travail de révision et de concertation des acteurs, après une année d'application de la version initiale du schéma.

Le Conseil Régional a bien cerné l'importance du contrôle des structures pour l'agriculture. Ses enjeux sont en effet nombreux : renouvellement des générations en agriculture, via l'installation de jeunes et la transmission des exploitations ; gestion du foncier autour des sièges d'exploitation en vue notamment d'éviter les déplacements excessifs de matériels agricoles sur les routes ; facilitation du pâturage autour des sièges d'exploitation ; lutte contre la financiarisation du foncier agricole. Tout cela concourt au maintien de l'agriculture, qui est à la base de l'économie régionale, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail des agriculteurs. Le contrôle des structures apporte également des réponses aux attentes sociétales.

Nous souhaitons donc que la simplification proposée par la nouvelle version du SDREA préserve le contrôle des structures et ses objectifs principaux de soutien à l'installation et à la confortation des exploitations. Un équilibre a été trouvé dans ce sens.

Nous déplorons cependant l'insuffisance de la prise en compte du souhait des organisations agricoles de redonner plus de pouvoir d'appréciation aux membres des Commissions départementales d'orientation agricole (CDOA). Nous regrettons également que le SDREA n'ait pas élargi le contrôle des structures aux prises de parts dans les sociétés agricoles. Nous soutenons donc l'initiative du Conseil régional d'interpeller par courrier le Ministre de l'agriculture sur les adaptations législatives qui le permettrait.

Je vous remercie de votre attention.



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

La confédération paysanne s'abstiendra sur l'avis du CESER sur le bordereau régional concernant le nouveau SDREA. Celui-ci considère en effet comme « acquis les objectifs de la clause de revoyure », ce qui nous semble exagérément optimiste. Par contre nous souscrivons à la volonté du Conseil régional et du CESER d'agir pour faire évoluer la loi dont les carences doivent être absolument corrigées pour que les schémas régionaux puissent jouer pleinement un rôle d'orientation. Il est en effet regrettable que certains montages sociétaires concernant souvent des transferts fonciers parmi les plus importants permettent d'échapper à la majorité des outils de contrôle sur le devenir du foncier agricole, ce qui contribue à l'opacité d'une partie des évolutions structurelles. Il est regrettable également comme le souligne l'avis du CESER, que les commissions départementales d'orientation ne disposent plus d'un pouvoir de négociation qui permettrait de conditionner par exemple certaines autorisations à des échanges parcellaires.

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 et faire évoluer leur système pouvaient se sentir légitimement lésées. Dans le but de corriger ces injustices, le nouveau schéma privilégie l'agrandissement de proximité ; cette priorité est légitime à condition que soient mis en place les garde fous nécessaires. Or à notre avis ils ne sont pas suffisants et risquent de générer en nombre, ce que les économistes nomment des « passagers clandestins » qui vont profiter de la priorité sans rien apporter en échange. En effet la parcelle de proximité d'une surface maximale de 5 ha doit se trouver dans un rayon de 500 m 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 risque de rendre plus difficile 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 défenseurs de la mesure, arguent du fait que celle-ci serait favorable au pâturage ; C'est potentiellement 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. Une distance de 300 mètres avec ensuite une évaluation au cas par cas en fonction du développement économique de chacun, aurait été préférable pour concilier installation et aménagement parcellaire favorable à la durabilité des exploitations.

En fait, la seule mesure à connotation intrinsèquement environnementale du SDREA se situe dans la priorité 5 concernant les Zones soumises à contraintes environnementales (captages) et elle est essentiellement curative: un demandeur en difficulté pour respecter la réglementation, pourra bénéficier d'un degré de priorité dans ces zones.

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, la dimension sociétale de l'usage des terres agricoles, ne doit-elle pas aussi interpeller

toute réflexion à moyen terme sur un schéma d'orientation des exploitations. : faut-il encourager certains modes de production, au nom de l'intérêt général et des enjeux émergents, faut-il demander lors des transferts fonciers, le maintien d'éléments de biodiversité essentiels (bocage, prairies humides, zones d'intérêt écologique) ? Cette question est légitime au moment où le SRADDET et une COP régionale sont à l'ordre du jour et où 40 % des terres vont changer d'exploitant dans les 10 ans. 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 SDREA ne peut tout régler, mais la qualité de son articulation avec les autres politiques, notamment régionales reste un sujet à part entière, aujourd'hui insuffisamment appréhendé mais qui s'imposera certainement à l'avenir.

Le bordereau régional et l'avis du CESER nous laissent donc un goût d'inachevé, comme s'il restait à prendre toute la mesure de l'importance stratégique du SRDEA pour dessiner en Bretagne le visage de l'agriculture de demain et la physionomie du territoire régional.

Je vous remercie de votre attention.