

Pour renforcer la politique foncière d'aménagement rural et d'installations agricoles : le partenariat Région Safer

Ce document est issu d'une concertation entre la Fédération Nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer)¹ et le groupe de travail foncier agricole de l'Association des Régions de France (ARF)² engagée entre janvier et septembre 2013 à partir d'une démarche volontaire des Présidents de l'ARF et de la FNSafer. L'ensemble des échanges a eu pour objectif d'améliorer les relations de partenariat entre les Régions et les Safer.

Il est essentiel d'insister sur le fait que les Régions du groupe de travail foncier agricole de l'ARF sont unanimes quant à l'utilité des Safer à la protection des espaces naturels et agricoles. De ce fait, les Régions soutiennent l'existence des Safer. Elles souhaitent voir cet outil évoluer pour contribuer aux politiques publiques mises en place par les Régions, mais également renforcer ses missions de service public.

Ce travail a abouti à plusieurs résultats :

- le recensement des partenariats entre Région et Safer, en termes de gouvernance, de participation financière et de convention(s) en vigueur (cf. annexe 1),
- des recommandations lorsqu'une Région conventionne avec une Safer,
- des propositions partagées dans le cadre législatif.

Ce document reflète des positions communes. Des points de divergence subsistent néanmoins et font l'objet de réflexions à poursuivre.

¹ Les Safer ayant participé à ces discussions sont les Safer Aquitaine Atlantique, Ile de France, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas de Calais et Rhône-Alpes.

² Les Régions ayant participé à ces discussions sont les Régions Alsace, Aquitaine, Bretagne, Centre, Corse, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais et Basse Normandie.

I. Le recensement des partenariats et des bonnes pratiques

La Région est, de manière générale, présente au sein de la Safer, autant dans sa participation au capital social que dans sa représentation au Conseil d'Administration (CA). Sa représentation en Comité Technique Départemental (CTD) est en revanche moins systématique. A ce jour, seuls 45 départements prévoient la présence d'un conseiller régional. En moyenne, les régions participent à hauteur de 10 % du capital social des Safer pour un montant total de 35 millions d'euros.

Plusieurs types d'actions peuvent être envisagés dans une convention de partenariat. Le recensement des actions existantes dans une ou plusieurs conventions entre Région et Safer a permis d'élaborer une liste non limitative relevant de la connaissance des territoires infra régionaux et de l'acquisition et de l'animation foncière.

I a) La connaissance des territoires infra régionaux

Les actions relevant de la connaissance des territoires infra régionaux visent à aider les Régions à définir leur stratégie. Trois actions ont été identifiées : le diagnostic territorial, l'observatoire et la veille foncière, préalable à l'opération foncière.

Dans certains cas, cette déclinaison territoriale de la convention régionale peut faire l'objet d'une signature tripartite à laquelle le territoire est partie prenante avec la Région et la Safer.

I b) L'acquisition et l'animation foncières

L'acquisition foncière peut être à destination de toute forme d'agriculture (agri-rurale, agriculture conventionnelle, agriculture biologique, agro-écologie, etc.), de préservation de la forêt et des espaces naturels et de développement des activités en milieu rural.

A ce jour, les actions recensées dans les conventions sont les suivantes :

- Animation foncière pour la restructuration parcellaire agricole et forestière,
- Animation foncière pour la prise en compte de la biodiversité (espaces naturels, trame verte et bleue, etc.), en lien avec l'agriculture territoriale,
- Frais de portage,
- Fais Safer,

- Fond de stockage relais pour l'installation progressive,
- Observation et l'anticipation des mutations foncières agricoles pour favoriser l'installation par de l'animation foncière (dont un appui au développement de la capacité d'ingénierie Safer via un accompagnement des projets et le dialogue territorial),
- Fond de garantie pour préempter avec révision de prix,
- Maîtrise foncière des grandes infrastructures.

Si certaines de ces actions sont très généralisées, d'autres restent exceptionnelles.

I c) La mise en place de conditions de co-décision

Certaines Régions et Safer ont mis en place des conventions allant bien au-delà de l'observation et du portage foncier avec des actions concrètes en matière d'installation, de création ou de préservation d'emplois selon des formes adaptées aux situations. Ces conventions précisent une ou plusieurs conditions d'une décision partagée concernant le choix des opérations à prendre en charge, le choix géographique, le choix des collectivités locales à appuyer ou encore le profil de candidat recherché, etc.

II. Les recommandations partagées

II a) La représentation politique de la Région à la Safer

La représentation politique de la Région à la Safer fait partie des points à améliorer dans la relation Région Safer notamment via une meilleure prise en compte des objectifs politiques régionaux par la Safer et par une meilleure participation des élus régionaux dans les CA et les CTD.

Des objectifs politiques à partager entre Safer et Région

Les partenariats existants semblent refléter de manière insuffisante les orientations politiques de la Région telles que la création d'emplois, le renouvellement des installations, les circuits courts, la diversification agri-rurale, les projets multifonctionnels, le cadre de vie, etc. Ces postulats doivent pouvoir apparaître en préambule de toute convention de partenariat et représenter des critères de sélection pour les objets financés dans la convention. Une communication interne et externe soutenue est de nature à rendre progressivement réel le partage de ces objectifs.

Au regard de la programmation en 2014 et de l'élaboration des nouveaux Programme Pluriannuel d'Activité -PPA (suite à l'évaluation des PPA en cours), il est important d'étudier la possibilité de préparer le cadre du partenariat stratégique en région via une contribution officielle de la Région transmise en amont de l'élaboration ou de la révision du PPA (cette contribution étant à structurer à partir des orientations stratégiques et des politiques publiques régionales).

Des élus régionaux à fidéliser en Conseil d'Administration et en Comité Technique Départemental

La difficulté des élus régionaux à siéger de manière assidue dans les instances de la Safer peut venir en partie d'un déficit d'appropriation du fonctionnement de la Safer et des sujets qui y sont traités. Il appartient à la Safer et à la Région de sensibiliser les élus, d'apporter la formation nécessaire aux agents de la Safer comme aux élus et de construire l'efficacité de la représentation de la Région.

La participation de la Safer aux instances de gouvernance animées par les Régions est une action à évoquer pour renforcer le partenariat et améliorer la prise en compte des orientations régionales par la Safer. La Safer pourrait ainsi être invitée dans les instances où sont discutées les questions de développement agricole, d'aménagement rural, de trame verte et bleue régionale, de politique foncière régionale, etc.

II b) Une méthode de travail qui favorise le dialogue

Quatre conditions pouvant enrichir le dialogue entre Safer et Régions ont été identifiées au cours des échanges : la clarification des rôles des Etablissements Publics Fonciers (EPF) et de la Safer, le besoin d'explicitier les objectifs visés dans les conventions, la nécessité d'un suivi régulier de la convention et l'engagement commun pour une gouvernance équilibrée

Description des rôles des EPF et des Safer

La description la plus anticipée possible des rôles des EPF et des Safer éclaire les missions de chacun³. Les Régions ont un rôle pivot important en la matière qui évite que ces deux opérateurs se mettent ou soient mis en concurrence ; concurrence qui génère un manque de

³ Il s'agit bien là d'un enjeu dans l'élaboration des futurs PPA et des futurs Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI) des EPF.

lisibilité pour les collectivités et une perte d'efficacité dans l'intervention foncière. Cette mise à plat permet d'être prêt lorsqu'une opportunité d'acquisition foncière se présente.

Il s'agit notamment de traiter en priorité les risques de recouvrement (territorial ou thématique -le périurbain, le rural, les espaces naturels, etc.) des interventions de la Safer et de l'EPF pour les anticiper en organisant et en sécurisant des partenariats opérationnels.

La description des missions à coordonner doit privilégier une logique de complémentarité fondée sur le partenariat (plutôt que la soustraitance) qui peut déboucher sur des offres communes d'intervention foncière aux territoires et à leurs collectivités.

Détermination d'objectifs de résultats quantitatifs et qualitatifs

Les objectifs de résultats quantitatifs et qualitatifs de chaque action, préalables à tout financement, doivent être explicités clairement dans la convention ou dans ses déclinaisons thématiques et opérationnelles. Les obligations sont réciproques : le subventionnement des Safer par les Régions ne peut intervenir hors constat de résultats et ne peut, en aucun cas, porter sur des frais de fonctionnement. Il va de soi qu'un tel partenariat demande en échange un financement conséquent des Régions.

Mise en place d'un suivi de la convention

Le suivi de la convention ponctué de réunions de point d'étape et de bilan est essentiel. Une fréquence de une à deux réunions par an serait un minimum pour maintenir un contact rapproché de manière à réorienter de manière réactive.

Mise en place d'une gouvernance commune équilibrée

Les conventions décrites dans l'annexe 1 ne sont pas toutes le lieu d'une décision concertée entre Région et Safer. Il est pourtant important de prévoir des dispositions assurant une gouvernance commune équilibrée permettant de mettre en place des actions concrètes allant au-delà du simple portage foncier ou de l'observation (cf. partie I c). C'est d'ores et déjà le cas dans certaines Régions. L'objectif serait de le généraliser et de l'étendre à l'ensemble des conventions entre Région et Safer.

II c) Question juridique : convention ou prestation ?

Les Safer sont des sociétés anonymes, sans but lucratif, investies d'une mission de service public cadrée par le Code rural et de la pêche maritime (CRPM), mais également prestataire de service. De ce

fait lorsqu'une collectivité envisage de travailler avec elle, elle doit respecter le code des marchés publics et faire, le cas échéant, une mise en concurrence.

Toutefois, quand la Région conventionne pour accompagner et renforcer la mise en œuvre de missions de service public initiées et conduites par la Safer sur les compétences qui lui sont données par la loi (ainsi que les moyens qu'elle mobilise à cet effet et/ou qui lui sont octroyés par la loi), la mise en place d'un partenariat sous la forme d'une convention (hors donc domaine des prestations de service) permet de sortir du champ des marchés publics et de la mise en concurrence. En effet, l'Article 3-3° du Code des Marchés Publics (CMP) relatif aux exclusions du champ d'application du CMP indique que les dispositions du code ne sont pas applicables aux accords-cadres et marchés de services qui ont pour objet l'acquisition ou la location, quelles qu'en soient les modalités financières, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens immeubles, ou qui concernent d'autres droits sur ces biens. La législation - loi d'orientation agricole (Article 144) et le code rural (Article L141-5) - prévoit précisément que les Safer apportent leur concours technique aux collectivités territoriales en formalisant soit des mandats ou des conventions (article D.141-2 du CRPM), dans le cadre général de la mise en œuvre du volet foncier de toutes les politiques publiques d'aménagement et de développement durable du territoire rural. De ce fait, les conventions les plus diverses peuvent définir, selon les collectivités et selon les problématiques territoriales et les diverses politiques définies, le contenu de ce concours⁴.

II d) Une meilleure structuration des conventions pour un meilleur accès aux crédits européens

En ces temps de préparation de la programmation du FEADER 2014-2020 et de transfert de l'autorité de gestion aux Régions, il est non seulement stratégique de faire valoir la protection du foncier agricole et les politiques d'installation, mais il est essentiel d'investiguer les possibilités de soutien financier par l'Europe sur ces thématiques. Ainsi, moyennant des conventions mieux structurées entre Région et Safer, le recours à des financements européens pourrait être une solution pour augmenter les financements de la Safer.

⁴ Selon la circulaire DGFAR/SDEA/C2007-5008 du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

III. Les propositions partagées dans le cadre de l'actualité législative

Enfin, les échanges entre FNSafer et ARF ont alimenté le débat législatif. Ils ont fait émerger un certain nombre de positions qui ont notamment été reprises dans les contributions de l'ARF aux projets de loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt et pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et dans des propositions d'amendements :

- étendre le droit de préemption de la Safer à tout type de foncier, en milieu rural, bâti ou non, à vocation ou à usage agricoles, et en forêt,
- céder l'exercice du droit de préemption PAEN du Département à la Safer,
- clarifier les compétences et missions des EPF et Safer (intervention de l'EPF en milieu rural sur les espaces agricoles/naturels après conventionnement avec la Safer),
- conventionner le partenariat entre la Région, l'EPF et la Safer⁵,
- améliorer la transmission des informations entre la Safer et les services instructeurs départementaux au sujet des opérations réalisées par la Safer,
- renforcer la place de la Safer dans l'intermédiation locative,
- autoriser la mise en oeuvre de Conventions de Mise à Disposition (CMD) pour sécuriser le foncier le temps nécessaire au traitement de dossier d'installation relatif au foncier mis à disposition,
- communiquer à la Safer l'identité des cédants connue par tout organisme agricole y compris via la DDT au moins 5 ans avant la cession,
- renforcer le rôle de la Safer dans la garantie de l'usage agricole de toute nouvelle construction en zone agricole grâce à son cahier des charges
- étendre la durée du cahier des charges à 50 ans
- dans le cadre des conventions, donner libre accès aux données de la Safer sur les Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) et sur les appels à candidature (publicités légales) aux Régions,
- mettre en place systématiquement, par convention entre Régions et Safer, des systèmes de veille et d'observation dans les territoires infra régionaux⁶.

⁵ Au delà de l'actualité législative, ces partenariats seront à articuler aux futurs PPAS et PPI (avec des domaines et des principes de partenariats à identifier lors de leur élaboration pour éviter toute recherche de régulation après coup).

⁶ Les données traitées seront les banques de données du marché foncier ainsi que les DIA

Ces conventions pourront être élargies à d'autres partenaires afin d'optimiser la mutualisation des bases de données publiques.

Par ailleurs, ARF et FNSafer souhaitent analyser ensemble les possibilités de mutualiser une partie des moyens financiers régionaux des Safer de sorte de proposer des dispositifs du type « fond de garantie pour les préemptions avec révision de prix » à l'ensemble des Régions. Ce dispositif sera porté par un groupement d'intérêt Public composé des Safer et des Régions. Il faudra définir les modalités de gestion du fonds).

D'autres enjeux législatifs, notamment concernant le projet de loi biodiversité, n'ont pas été pu être abordés en profondeur lors des échanges entre Régions et FNSafer. Il s'agit par exemple de l'évolution du droit de préemption environnemental des Safer (dont l'intervention foncière sur les enjeux forêt). Ils feront l'objet de discussions futures.