Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Direction générale de la forêt et des affaires rurales **Sous-Direction de l'environnement et de la ruralité** **Bureau** du développement des territoires et de la montagne Adresse : 78 rue de Varenne – 75349 Paris 07 SP Dossier suivi par : jack PLAISIR Tél : 01.49.55.48.29 - Fax 01.49.55.59.84	**CIRCULAIRE** **DGFAR/SDER/C2007-5006** **Date: 06 février 2007**

Date de mise en application : immédiate

Nombre d'annexe : 0

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche
à
(voir liste des destinataires)

Objet : Protection et mise en valeur des espaces pastoraux

Résumé : La présente circulaire précise les dispositions du chapitre II relatif à la protection et à la mise en valeur des espaces pastoraux, de la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 et de l'ordonnance du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

Bases juridiques :

- Code rural articles L135-3 à L135-12, article L411-11, article L142-6, article L481-1 à L481-3, article L211-23.
- Code forestier articles 136-1, 146-1 et 147-1
- La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- L'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.
- Décret n° 2006-504 du 3 mai 2006 portant application de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

Mots-clés : espaces pastoraux, association foncière pastorale, groupement pastoral, conventions pluriannuelles de pâturage, régime forestier, SAFER, droit de passage, protection du troupeau.

DESTINATAIRES	
Pour exécution :	Pour information :
- Mmes et MM. les préfets de départements - Mmes et MM. les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt	- Administration centrale - Mmes et MM. les préfets de région - Mme et MM les directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt - Direction générale de l'Office National des Forêts - Syndicats et organismes agricoles (APCA, CFCA, CNJA, CNMCCA, FNSEA, Confédération Paysanne, Coordination Rurale, MODEF) - Association Nationale des Elus - Association française de pastoralisme

La situation du pastoralisme en France

Les espaces pastoraux jouent un rôle à la fois économique, environnemental et social. Majoritairement localisés en zone de montagne, mais aussi dans la région méditerranéenne et également sur les zones humides et marais salants du littoral, les activités pastorales ont construit ces espaces, maintenant la qualité des paysages et la diversité biologique, préservant les grands équilibres et contribuant à la prévention des risques. La transhumance ovine y occupe une place spécifique.

Afin de maintenir et développer les pratiques pastorales dans les zones où elles existent, il convenait d'adapter les dispositions législatives antérieures pour tenir compte de l'évolution de l'activité agricole.

Deux textes ont modifié le cadre législatif relatif au pastoralisme ; il s'agit de la loi de développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (LDTR) et de l'ordonnance du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

I - LE PASTORALISME DANS LA LOI RELATIVE AU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

ARTICLE 120 (LDTR)

1. Une définition très générale de l'espace pastoral

La loi reconnaît la valeur de l'activité pastorale en tant que telle et lui a donné un poids particulier en insérant les mots : « mise en valeur pastorale » dans l'intitulé du chapitre III du titre premier du livre premier du code rural.

Il s'est agit de ne pas créer un zonage réglementaire supplémentaire qui définirait de façon très précise un espace pastoral, ce qui est impossible compte tenu de la diversité des territoires concernés et de la variabilité de leurs caractéristiques, comme des évolutions de surfaces susceptibles de les affecter.

Par ailleurs, elle définit l'espace pastoral comme étant constitué par les pâturages d'utilisation extensive et saisonnière.

2. L'adaptation des conventions pluriannuelles de pâturage aux engagements agri-environnementaux

L'activité pastorale est encadrée par la législation qui a créé des outils de gestion des espaces pastoraux, en particulier les conventions pluriannuelles de pâturage (article L481-1 du code rural).

La convention pluriannuelle de pâturage est utilisable en zone de montagne et dans les zones d'économie pastorale ou extensive. Cette formule locative laisse au propriétaire la liberté d'utiliser les terres louées à d'autres fins qu'agricoles pendant certaines périodes de l'année.

Pour tenir compte de l'évolution de l'activité agricole, en particulier les engagements des agriculteurs en matière de mesures agri-environnementales (prime herbagère agri-environnementale, contrat d'agriculture durable), la LDTR fixe à cinq ans la durée minimale des conventions pluriannuelles de pâturage.

Il s'agit d'éviter que les agriculteurs bénéficiant de conventions pluriannuelles de pâturage et qui souscrivent des engagements quinquennaux ne soient mis en difficulté par une reprise des espaces qu'ils utilisent par le propriétaire et n'aient à subir des pénalités prévues par la réglementation communautaire sur les aides.

3. Les procédures de conventions pluriannuelles de pâturage sont simplifiées

Le V de l'article 120 simplifie la procédure pour qu'elle soit plus opérationnelle et utilisée plus facilement :

- En l'absence d'un arrêté préfectoral fixant les fourchettes de durée et de loyers des conventions, ces dernières sont conclues pour une durée de cinq ans et pour un loyer

conforme aux limites fixées en matière de fermage (cf. troisième alinéa de l'article L411-11 du code rural).

- Hors des zones de montagne, un seul arrêté délimite l'aire pastorale et fixe la durée et le loyer des conventions après un avis unique de la Chambre d'Agriculture.

Cette disposition lève les freins qui, dans de nombreux départements, avaient rendu le développement des conventions de pâturage quasiment impossible.

4. La mise à disposition d'espaces pastoraux au profit des SAFER est élargie

L'article L142-6 du code rural prévoit que tout propriétaire peut mettre à la disposition d'une SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural), des immeubles ruraux libres de location, en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole par des agriculteurs. La SAFER jouant alors le rôle d'intermédiaire.

Ces mises à disposition sont formalisées dans des conventions dont la durée ne peut théoriquement excéder trois ans. La durée maximale peut être portée à six ans (renouvelable une seule fois) lorsque la superficie est inférieure à deux fois la surface minimale d'installation.

La loi relative au développement des territoires ruraux élargit la possibilité de conclure des conventions de mise à disposition pour une durée maximale de six ans, renouvelable une fois, dans les espaces pastoraux, ce qui permet aux éleveurs de souscrire des engagements environnementaux, quand ils sont possibles, pour l'entretien et la rénovation des espaces qu'ils détiennent.

ARTICLE 121 (LDTR)

Les conventions pluriannuelles de pâturage sont étendues aux territoires relevant du régime forestier

L'aménagement des espaces pastoraux est un enjeu essentiel pour la préservation de l'environnement et de la gestion des milieux forestiers. Sous certaines précautions, les propriétaires ou gestionnaires de forêts y trouvent un moyen écologique d'entretien des forêts favorable à la protection des sols et des milieux. Quant aux éleveurs, ils peuvent disposer d'espaces supplémentaires pour le pâturage.

Selon les articles 136-1, 146-1 et 147-1 du code forestier, une personne publique doit, pour concéder un droit de pâturage sur une parcelle relevant du régime forestier, conclure avec l'agriculteur intéressé une convention de concession, ce qui suppose l'organisation d'une publicité, voire, si la convention n'a pu se conclure à l'amiable, un appel à concurrence. L'avis d'une commission composée de représentants de l'Office National des Forêts (ONF) et d'exploitants agricoles doit, en outre, être recueilli. Cette procédure un peu compliquée freine les gestionnaires des forêts pour autoriser les éleveurs à faire pâturer les espaces forestiers.

L'article 121 permet la passation de conventions pluriannuelles de pâturage entre les propriétaires ou gestionnaires de forêts relevant du régime forestier et les éleveurs, en dehors du régime de la concession. Le nouvel article prévoit que, pour les espaces pastoraux relevant du régime forestier et inclus dans le périmètre d'une association foncière pastorale (AFP), la collectivité publique concède l'utilisation des terrains concernés à cette AFP, qui les met alors à la disposition des éleveurs dans le cadre de conventions pluriannuelles de pâturage, conformément à l'article L481-3 du code rural.

Le recours aux conventions pluriannuelles de pâturage prévues par le code rural vise donc à simplifier la mise à disposition temporaire d'espaces à vocation pastorale et permet d'encourager les activités pastorales.

ARTICLE 122 (LDTR)

La constitution des associations foncières pastorales autorisées est facilitée

Aux termes de l'article L135-3 du code rural, une association foncière pastorale autorisée peut être créée si au moins la moitié des propriétaires, dont les terres représentent au moins la moitié de la superficie totale du périmètre concerné, a adhéré à l'association, soit expressément, soit dans les conditions prévues à l'article 13 de l'ordonnance du 1er juillet 2004. Cet article précise que les propriétaires qui, dûment convoqués ou avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition par écrit avant la réunion de l'assemblée générale ou par un vote à cette assemblée, sont considérés comme ayant adhéré à l'association.

Ce dispositif d'acceptation tacite ne résout pas le problème des propriétaires inconnus ou dont la trace a été perdue. Dès lors que ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme ayant été « dûment convoqués ou avertis », ils ne sont pas classés par le préfet dans la catégorie des propriétaires tacitement favorables, mais dans celle des propriétaires opposés à la création de l'association pastorale. Ces propriétaires inconnus pouvaient donc durablement et involontairement empêcher que la majorité requise pour la mise en place de l'association soit atteinte.

L'article 122 de la LDTR prévoit que les parcelles des propriétaires non identifiés et qui ne se sont pas manifestés à la suite de leur convocation pour la constitution de l'association, sont incluses d'office dans le périmètre de l'AFP pour une durée de 5 ans. L'association foncière pastorale peut alors les mettre à disposition d'éleveurs pour une durée de cinq ans, dans le cadre d'une convention pluriannuelle de pâturage. Le renouvellement de la convention intervient à la suite d'un nouvel affichage dans les mairies et d'une nouvelle publication dans un journal d'annonces légales.

ARTICLE 123 (LDTR)

La prorogation de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti sur les espaces pastoraux

La loi n° 95-95 du 1er février 1995 de modernisation de l'agriculture, avait introduit l'exonération du foncier non bâti pour les associations foncières pastorales pour une durée de dix ans s'achevant en 2005. Cette disposition a été bénéfique pour l'utilisation des espaces pastoraux. ***Le I de l'article 123*** prolonge l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les associations foncières pastorales pour une nouvelle durée de dix ans à compter de 2005, soit jusqu'aux impositions établies au titre de 2014.

Pour les parcelles qui remplissent les conditions au 1er janvier 2005 (soit parce que la parcelle entre pour la première fois dans le champ d'application du dégrèvement, soit parce qu'elle continue à satisfaire aux conditions prévues par l'article 1398 A du code général des impôts), le dégrèvement pourra être accordé pour une durée maximale de dix ans. En revanche, en cas de création d'une association foncière pastorale au 30 juillet 2007, la durée du dégrèvement sera au maximum de sept ans (de 2008 à 2014) pour les parcelles qui rempliront les conditions au 1er janvier 2008 *(instruction fiscale 6 B-1-05 n°106 du 20 juin 2005).*

Le II de l'article 123 modifie par ailleurs les obligations déclaratives. Pour bénéficier du dégrèvement, les obligations déclaratives incombant initialement aux propriétaires sont transférées aux associations foncières pastorales. Ces dernières doivent souscrire pour le compte des propriétaires concernés, avant le 31 janvier de chaque année, une déclaration indiquant par commune et par propriétaire, la liste des parcelles concernées au 1er janvier de l'année d'imposition. Cette déclaration doit être accompagnée des justifications nécessaires. La souscription de cette déclaration vaut demande de dégrèvement de la part du propriétaire. A défaut de déclaration, le dégrèvement n'est pas accordé.

ARTICLE 124 (LDTR)

Le passage de troupeaux sur les fonds agricoles abandonnés est facilité

L'article L135-6 du code rural prévoit que lorsqu'une situation d'abandon de fonds est de nature à constituer un danger pour eux-mêmes ou pour les fonds voisins et qu'une association foncière

pastorale n'a pu être constituée pour y remédier, le préfet peut décider par arrêté de faire exécuter les travaux nécessaires (article 43 de l'ordonnance du 1er juillet 2004).

L'article 124 ajoute une nouvelle disposition à l'article L135-6 du code rural afin de prendre en compte le problème que représente l'abandon ou le défaut d'entretien d'un fonds agricole pour le passage des troupeaux. Pour y remédier, elle autorise le préfet à accorder, dans cette hypothèse, un droit de passage sur ce fond, à la demande de l'association foncière pastorale, du groupement pastoral ou des exploitants intéressés. L'attribution de ce droit de passage ne peut intervenir qu'après une mise en demeure du propriétaire par le préfet, pour une durée maximale d'un an et la rendant tacitement renouvelable en l'absence d'opposition, ce qui contribue à réduire les procédures administratives.

ARTICLE 125 (LDTR)

Un statut particulier adapté aux chiens de protection du troupeau

La conduite des troupeaux en estive se pratique avec deux catégories de chiens, qui contribuent différemment à la sécurité des ovins.

- Le chien de garde du troupeau (ou chien de conduite) qui accompagne le troupeau et reste en compagnie du berger.

- Le chien de protection qui est chargé de protéger le troupeau contre les attaques des grands prédateurs et des chiens errants.

Or si le code rural reconnaissait que les chiens de chasse ou de garde n'étaient pas en état de divagation, il n'en était pas de même pour les chiens de protection, qui étaient parfois abusivement assimilés à des chiens errants.

Il importait donc d'exclure les chiens de protection de la catégorie de chien en divagation. Tel est l'objet de ***l'article 125*** qui modifie l'article L211-23 du code rural, afin que les chiens affectés à la protection des troupeaux ne soient plus considérés en état de divagation et soient introduits au côté du chien de chasse et du chien de garde de troupeau dans les exceptions à l'état de chien errant.

ARTICLE 136 (LDTR)

La préservation et la gestion des zones humides par les AFP

L'article 136 de la LDTR fait évoluer les missions des associations syndicales autorisées pour leur permettre de gérer les zones humides, ainsi que celles des établissements publics territoriaux de bassin et supprime la possibilité pour l'Etat d'exécuter des travaux de drainage et de concéder des travaux d'assainissement, d'aménagement ou d'exploitation en vue de la mise en culture du sol et des travaux de dessèchements des marais.

II - LE PASTORALISME DANS L'ORDONNANCE DU 1ER JUILLET 2004

L'ancien cadre juridique (la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, le décret d'application du 18 décembre 1927 et le décret du 20 juin 1937 relatif aux unions) des associations syndicales de propriétaire a été entièrement abrogé (article 58 de l'ordonnance du 1er juillet 2004 et article 100 du décret du 03 mai 2006) et remplacé par l'ordonnance et le décret visés.

Les modifications qui ont porté sur le cadre juridique, le régime financier et l'actualisation des dispositions qui leur sont applicables sont les suivantes :

- Dans le cas général d'usufruit, le nu-propriétaire est seul membre de l'AFP. Il informe l'usufruitier mais il peut être convenu que celui-ci prendra la qualité de membre à condition qu'il informe l'association foncière pastorale (art.3 de l'ordonnance).

- Lors d'une mutation d'un immeuble compris dans le périmètre de l'AFP, l'association peut pour obtenir le paiement des sommes restant dues par l'ancien propriétaire, faire opposition au versement des fonds de la vente dans les conditions prévues à l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (art.3 de l'ordonnance).

- Il n'est pas procédé à une enquête publique lorsque l'extension de l'AFP porte sur une surface n'excédant pas 7% de la superficie de l'association.

- Le projet de budget est établi avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice, il est voté par le syndicat avant le 31 janvier de l'année de l'exercice et transmis au préfet avant le 15 février.

- Les propriétaires membres de l'association sont redevables des dettes de l'association jusqu'à leur extinction totale (art.42).

Par ailleurs, l'article 27 de l'ordonnance du 1er juillet 2004, modifié par l'article 136 de la LDTR exclut du champ d'application du I de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, les associations syndicales de propriétaires, s'agissant du cumul de la qualité de mandataire et de maître d'œuvre

Ainsi, une associations syndicale autorisée peut mandater une union ou un syndicat mixte dont elle est membre pour réaliser ses travaux et lui confier également toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les ouvrages auxquels se rapporte le mandat

La mise en conformité des statuts des AFP existantes avec les dispositions de l'ordonnance doit intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication du décret prévu à l'article 60, c'est à dire avant le 6 mai 2008. A l'expiration d'un délai de trois mois à compter du 6 mai 2008 et après mise en demeure, l'autorité administrative procède d'office aux modifications statutaires nécessaires.

Un modèle de statut type de mise en conformité des AFP est en cours de rédaction et sera mis à la disposition des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche au courant du premier trimestre de l'année 2007.

Alain MOULINIER

Directeur Général de la Forêt et des affaires rurales