



HAL
open science

La politique espagnole de développement rural

Ana Carretero Garcia

► **To cite this version:**

Ana Carretero Garcia. La politique espagnole de développement rural. L'accès à la terre et ses usages : variations internationale Access to land and its use: Differing international approaches, Jun 2009, Nantes, France. hal-00664845

HAL Id: hal-00664845

<https://hal.science/hal-00664845>

Submitted on 31 Jan 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA POLITIQUE ESPAGNOLE DE DEVELOPPEMENT RURAL¹ *

Dra. Ana CARRETERO GARCÍA
Profesora de Derecho civil
Universidad de Castilla-La Mancha (España)

I.-INTRODUCTION

L'objectif de ce travail est de présenter quelques éléments d'analyse sur la politique espagnole de développement rural à travers ses deux instruments fondamentaux: le Plan Stratégique National – qui est le cadre de référence d'où sont issus les différents plans de développement rural développés par les Communautés Autonomes (CCAA) – et la Loi relative au Développement durable du Milieu Rural, en conformité bien entendu avec le cadre de la politique de développement rural de la Communauté européenne.

Mais je voudrais d'abord donner quelques éléments en guise d'introduction.

En ce qui concerne la propriété de la terre, l'Espagne souffre du fait de ne pas avoir mené à bien une réforme agraire et, en conséquence, dans notre agriculture il n'existe pas un modèle général d'exploitation agricole moyenne, mais nous trouvons des exploitations de caractère latifundiste ou minifundiste.

Quant à l'usage de la terre, en sus de sa fonction traditionnelle de production des aliments, on doit compter avec une pression urbaine dans des zones déterminées (proches des grandes villes et de la côte) et le départ de quelques activités industrielles (peu à cause des processus de délocalisation). Par ailleurs, ces dernières années, l'énergie éolienne et l'énergie solaire se sont développées, mais sur des monticules inaptés à l'agriculture pour la première et sur des terres peu fertiles pour la seconde. Dans d'autres zones, des investissements ont été réalisés dans le tourisme rural. Mais, en réalité, l'activité agroalimentaire continue à être l'activité fondamentale du milieu rural.

¹ Mi agradecimiento a Philippe Velilla por su inestimable ayuda en la traducción de este texto.

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.





"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

Par ailleurs, nous rencontrons une situation de vieillissement, de chômage et de déclin démographique du milieu rural. Il y a également des problèmes importants en matière de distribution et d'utilisation de l'eau (en particulier dans l'*Espagne sèche*).

Si nous posons la question: Quels problèmes la politique de développement rural prétend-elle résoudre?, en examinant la législation actuelle, tant communautaire que nationale, la réponse serait «tous». Quelque chose d'impossible si l'on prend en compte que les objectifs sont nombreux et ambitieux, alors que les ressources financières sont très faibles.

II.-LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL DE L'UNION EUROPEENNE

Cette politique trouve son origine dans la politique dite *structurelle*, mais on ne commence à parler de politique de développement rural qu'avec la réforme de 1999. Dans le cadre de la réforme, on propose d'ériger cette politique en *second pilier* de la PAC, avec l'objectif, du moins en théorie, de garantir l'avenir des zones rurales dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles.

Le second pilier de la PAC comprend un large éventail de mesures qui ne sont pas seulement consacrées à l'amélioration des structures productives. Cette politique entend aussi atteindre des objectifs environnementaux et contribuer à l'amélioration du milieu rural en général.

D'un point de vue budgétaire, il faut se souvenir que la politique de développement rural est cofinancée par les Etats membres, alors que le premier pilier est financé exclusivement par le budget communautaire.

Mais avec le cofinancement il y a un risque: face aux régions les plus développées, les régions les plus en retard, avec leurs propres difficultés financières, pourraient ne pas bénéficier des rares ressources consacrées aux projets de développement rural². Ce problème est aujourd'hui aggravé dans le contexte économique que nous connaissons.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un important déséquilibre existe entre les deux piliers de la PAC. Après les dernières réformes de la PAC, marquées par les problèmes financiers au plan interne et les négociations de l'OMC au plan externe, le budget communautaire reste fondamentalement orienté vers le premier pilier. Ce qui signifie, dans le contexte de restrictions budgétaires décidées par l'UE, que le second pilier reste confiné au second plan. Il faut souligner que sur les 42,9 % des crédits consacrés à l'objectif «*conservation et gestion des ressources naturelles*» sur la période 2007-2013, 33,9 % relèvent de la politique des marchés et des paiements directs et seulement 8 % de celle du développement rural.

De plus, le Règlement (CE) 1290/2005 du Conseil, du 21 juin 2005, sur le financement de la politique agricole commune a créé un Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) pour le premier pilier et un Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) pour le second pilier³. On a établi ainsi un fonds unique pour le développement rural, qui intègre également les

² L'Espagne recevra moins de fonds par rapport à la période antérieure du fait que certaines CCAA perdront, d'un simple point de vue statistique, leur caractère de régions de convergence.

³ JOUE L 209 du 11 août 2005.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

ressources provenant de la modulation des aides du premier pilier de la PAC.

En accord avec le Règlement (CE) 1698/2005 du Conseil, du 20 septembre 2005, relatif à l'aide au développement rural au travers du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)⁴, les 35 mesures prévues en la matière sont désormais articulées selon quatre axes, assortis chacun d'un pourcentage minimal de financement :

1. Augmentation de la compétitivité du secteur agricole et forestier⁵.
2. Amélioration de l'environnement et du milieu rural⁶.
3. Qualité de la vie dans les zones rurales et diversification de l'économie rurale⁷.
4. Leader⁸.

On note que les axes 1 y 2 traitent d'une politique de développement rural liée à l'agriculture, tandis que les axes 3 et 4 concernent une politique de développement rural au sens large.

Pour l'application du règlement, chaque Etat membre doit mettre en œuvre des mesures qui respectent des pourcentages minimaux de dépenses pour chaque axe, soit respectivement 10 %, 25%, 10 % et 5 % des dépenses totales (ce qui autorise une certaine marge de manœuvre pour les Etats).

On voit que le pourcentage maximal concerne l'axe 2, c'est-à-dire, l'environnement. De plus, les secteurs agricole et forestier sont traités sur un pied d'égalité. Et on a créé une mesure destinée spécialement à orienter les paiements vers les surfaces incluses dans le réseau *Natura 2000*⁹ (qui en Espagne représente 11,5 millions d'hectares, soit 23 % de la superficie totale du pays¹⁰).

De plus, le Règlement 1698/2005 intègre de manière transversale les trois axes mentionnés dans ce qui était jusqu'à présent l'initiative autonome Leader, fondée, depuis l'origine en 1991, sur le développement endogène, la perspective territoriale et la participation de la population locale. Maintenant, au moins 5 % des dépenses en matière de développement rural doivent être gérées dans le cadre de Leader.

D'un autre côté, l'article 9 du Règlement prévoit que l'on doit adopter au niveau communautaire des lignes directrices stratégiques en fixant des priorités. C'est ainsi qu'est née la décision du Conseil du 20 février 2006 relative aux lignes directrices stratégiques communautaires de développement rural (période de programmation 2007-2013)¹¹.

Ainsi, chaque orientation stratégique communautaire contient une série d'actions de base que

⁴ JOUE L 277 du 21 octobre 2005.

⁵ Même si avec cet objectif, on finance de nombreuses aides pour l'industrie agroalimentaire en matière de transformation et de commercialisation.

⁶ Il s'agit d'objectifs environnementaux, mais principalement consacrés au secteur agricole.

⁷ On aborde ici un domaine non agricole, dont les faibles ressources doivent palier les graves problèmes du déclin démographique du milieu rural.

⁸ Par lequel s'organisent des stratégies de développement local par zones.

⁹ Réseau écologique européen formé par les *zones de conservation spéciale* et les *zones de protection particulière des oiseaux*.

¹⁰ Ce qui signifie que la mesure requiert un important budget. C'est la raison pour laquelle l'Espagne, comme de nombreuses associations écologiques, réclamait la création d'un fonds dédié au financement de *Natura 2000*, plutôt que son inclusion dans le Règlement de développement rural.

¹¹ JOUE L 55 du 25 février 2006.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

les Etats membres peuvent utiliser pour entreprendre les priorités établies. De façon que, sur la base de ces lignes directrices stratégiques, chaque Etat membre doit préparer son Plan Stratégique National (PEN en espagnol) comme cadre de référence pour l'élaboration des programmes de développement rural, dont l'application peut être nationale ou régionale.

III.-LA POLITIQUE ESPAGNOLE DE DEVELOPPEMENT RURAL

III.1.-Le Plan Stratégique National de Développement Rural Espagnol.

Le PEN réalise une radiographie de la situation générale en Espagne et de la situation du secteur agricole, en analysant les orientations et les structures de production, l'irrigation, le capital humain, le secteur forestier, l'industrie alimentaire, la situation du secteur environnemental en matière de biodiversité et d'espaces naturels, les sols et l'érosion, l'eau, les incendies et le changement climatique¹².

Du fait que chaque Etat membre est libre pour définir et établir le concept de *rural*, le plan espagnol délimite les zones rurales en fonction de la méthodologie proposée par l'OCDE, fondée sur la densité de la population et distingue les:

- **Régions majoritairement rurales**, où plus de 50% de la population vit dans des communautés rurales (avec moins de 150 habitants au kilomètre carré).
- **Régions intermédiaires**, qui comptent entre 15 % et 50% de la population de la région vivant dans des communes rurales.
- **Régions majoritairement urbaines**, dans lesquelles moins de 15% de la population de la région vit dans des communes rurales.

Selon cette classification, 23,9% du territoire espagnol est majoritairement rural, 62,1% appartient au rural intermédiaire et les 14% restants étant majoritairement urbains.

La stratégie de développement rural espagnole pour la période 2007-2013 est fondée sur l'application des objectifs établis par les Conseil européens de Lisbonne (renforcement de la compétitivité et création d'emplois) et de Göteborg (développement durable et intégration de l'environnement dans la politique de développement rural), en conformité avec le schéma d'axes proposé par le Règlement 1698/2005.

Le secteur agricole constituera l'élément principal sur lequel sera fondée la programmation du développement rural en Espagne. Et les régions de convergence (Andalousie, Castilla-La Mancha, l'Estrémadure, la Galice, les Asturies et la région de Murcie) seront prioritaires. De plus, pour tous les axes de la programmation on prendra en considération le principe de l'égalité des chances, examinant de façon transversale l'effet des mesures prises sur les femmes.

La stratégie nationale se traduira en mesures concrètes par le biais des Programmes de

¹² Voir www.mapa.es/es/desarrollo/pags/programacion/plan_estrategico/plan_estrategico.htm



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

Développement Rural élaborés par les CCAA. Il existe donc 17 programmes (un par région¹³), ainsi qu'un programme spécifique au Réseau Rural National, ce qui signifie qu'il y a 18 autorités de gestion.

Comme nous le voyons, l'Espagne a choisi une programmation régionalisée, tout en maintenant un cadre national, ce qui fait qu'au niveau régional il existe en fait deux types de mesures:

- les mesures communes pour toutes les régions, et dont l'application est homogène sur l'ensemble du territoire ;
- les mesures spécifiques par lesquelles on tient compte des caractéristiques régionales.

C'est pour cela -l'objectif d'incorporer des éléments communs à tous les programmes- qui a été élaboré un **Cadre National** («Marco Nacional») approuvé par décision communautaire¹⁴.

Le Cadre National contient six **mesures horizontales** (quatre dans l'axe 1 et deux dans l'axe 2), dont l'inclusion est obligatoire dans tous les programmes de développement rural, même si ces derniers peuvent élever les exigences et les critères desdites mesures avec l'objectif de les adapter aux différentes spécificités régionales.

L'implantation des autres mesures est facultative dans chaque programme et la décision **relève** des CCAA dans le cadre de leurs statuts d'autonomie (sans oublier le caractère obligatoire conféré par le Règlement 1698/2005 aux mesures agri-environnementales).

De surcroît, le Cadre National souligne que son prioritaire pour les aides les agriculteurs à titre principal et les aspects environnementaux liés aux mesures.

Au sein de l'axe 1, il y a quatre mesures horizontales dont la mise en œuvre sera obligatoire sur tout le territoire national: la gestion des ressources hydriques, l'augmentation de la valeur ajoutée des productions agricoles et forestières, la mise en place des services d'assistance aux exploitations agricoles et l'installation des jeunes agriculteurs¹⁵.

A l'intérieur de l'axe 2, il y a deux mesures horizontales obligatoires sur tout le territoire national: la conservation du réseau Natura 2000 dans le milieu forestier et la prévention des incendies de forêts.

Comme nous le savons, la philosophie de l'axe 3 est de concevoir la politique de développement rural d'un point de vue plus large que celui du développement agricole.

Enfin, les ressources consacrées à l'axe 4 doivent contribuer à la mise en œuvre des axes 1, 2 et 3, mais aussi à l'axe horizontal prioritaire d'améliorer la gouvernance et de mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales. L'aide accordée avec l'axe 4 ouvre la possibilité de

¹³ De par notre répartition des compétences, le développement normatif et la gestion des mesures de développement rural dépendront intégralement des CCAA.

¹⁴ Voir le site www.mapa.es/es/desarrollo/pags/programacion/marco_nacional/marco_nacional.htm

¹⁵ Dans les régions où le système d'irrigation n'est pas important, on considérera comme mesure horizontale l'amélioration et le développement des infrastructures agricoles et forestières.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

combiner les trois axes (compétitivité, environnement et qualité de la vie/diversification) dans le contexte d'une stratégie de développement local communautaire fondée sur les nécessités et caractéristiques locales.

En Espagne, on appliquera la méthodologie Leader à au moins 10% du FEADER, c'est-à-dire au double du minimum de 5% fixé par le règlement communautaire (et l'on autorise les CCAA à augmenter ce pourcentage).

En définitive, l'Espagne a décidé de favoriser les axes 1 et 4.

D'un autre côté, en sus des mesures horizontales, le Cadre National a voulu introduire une série d'**éléments communs** à tous les Programmes de Développement Rural.

En premier lieu, on peut souligner le «Contrat Territorial d'Exploitation», défini comme une relation contractuelle entre les agriculteurs, ou les entités associatives qui en décident volontairement, et l'administration.

Le contrat est un modèle optionnel pour la gestion des mesures des axes 1 y 2 et celles incluses dans l'article 53 du Règlement 1698/2005 (diversification vers des activités non agricoles) et les CCAA décideront de les inclure ou non dans leurs Programmes de Développement Rural respectifs¹⁶. Les agriculteurs qui décident de choisir cette modalité seront considérés comme prioritaires pour l'octroi de certains aides.

En second lieu, le Cadre national établit des éléments communs pour les mesures correspondantes à l'axe 2, en particulier, l'aide à la production biologique, les aides Natura 2000 dans le domaine agricole et les aides destinées à compenser les problèmes dans les zones de montagne et zones avec d'autres difficultés naturelles.

Finalement, le Cadre National incorpore aussi des éléments fondamentaux pour la mise en œuvre de Leader. Par exemple, les Groupes d'Action Locale (GAL) doivent répondre à quelques critères communs à prendre en compte dans les différentes procédures de sélection.

En réalité, le Cadre National établit des éléments fondamentaux, mais tous les Programmes de Développement Rural des CCAA pourront ajouter des éléments additionnels tant aux mesures ou actions horizontales, comme à celles concernées par les éléments communs.

III.2.-La Loi 45/2007 relative au Développement Durable du Milieu Rural¹⁷.

Le Préambule de ce texte souligne que le développement économique des dernières décennies s'est concentré sur le milieu le plus urbain et dans une moindre mesure dans les zones rurales. Pour cette raison, la loi vise l'amélioration de la situation socioéconomique de la population des zones rurales et son accès à des services publics suffisants et de qualité. De plus, ce texte entend attacher une attention particulière au sort des femmes et des jeunes, de qui dépend largement l'avenir du monde rural avec des actions publiques d'appui et de formation à l'emploi.

¹⁶ Même si, à notre avis, cela n'a de sens que s'ils imposent des exigences additionnelles de caractère régional à celles qui sont déjà obligatoires.

¹⁷ BOE 299 du 14 décembre 2007. Selon cette Loi, le milieu rural en Espagne représente 35% de la population et 90% du territoire.



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

En ce qui concerne les mesures de diversification économique, la loi insiste sur la nécessité de consolider le secteur agroalimentaire et de renforcer la sécurité alimentaire, conjointement avec l'activité économique liée à l'industrie, au commerce, au tourisme et aux autres services, et à la nécessité de générer de nouveaux types d'activités locales.

Ainsi, le texte mentionne la nécessité d'améliorer les infrastructures, les transports publics, de sécuriser la fourniture d'énergie, le traitement des déchets et de soutenir les services publics municipaux. Il s'agit aussi de promouvoir la production et l'utilisation d'énergies renouvelables, de moderniser les réseaux d'irrigation, de renforcer l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, d'augmenter la sécurité publique dans les zones rurales et de protéger la conservation du milieu naturel.

De surcroît, il est souligné que les mesures relatives à l'accès de la population rurale à des services publics de base de qualité passent par l'amélioration des secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture. Par ailleurs, des mesures de protection sociale doivent aider les personnes dépendantes, contribuer à l'intégration sociale des immigrants et améliorer les programmes sociaux en milieu rural.

Enfin, le texte entend que ces mesures soient compatibles avec le développement urbain et le maintien de l'environnement rural, en facilitant l'accès au logement, spécialement pour les jeunes, et la récupération du patrimoine architectural rural.

En ce qui concerne le financement, la Loi dispose que les mesures en question seront financées par le budget de fonctionnement de l'Etat et des autres Administrations Publiques concernées, au moyen d'accords de coopération. En ce sens, l'art.35 dispose que les mesures concertées du Programme de développement rural durable seront cofinancées par les différentes administrations et, le cas échéant, par les bénéficiaires directs.

Par ailleurs, l'utilisation de fonds européens pour le financement du Programme sera conditionnée au respect des règles communautaire qui les régissent.

D'ailleurs, le Titre Préliminaire, en se référant aux objectifs de la loi, insiste sur la nécessité d'améliorer la cohésion économique et sociale entre les divers territoires, comme la protection et l'utilisation durable des écosystèmes et des ressources naturelles.

Selon l'article 2, constituent des objectifs généraux :

a) le maintien et l'élargissement de la base économique du milieu rural grâce à la préservation d'activités compétitives et multifonctionnelles et à l'inclusion de nouvelles activités compatibles avec le développement durable ;

b) le maintien et l'amélioration du niveau de la population en milieu rural et l'élévation du bien être des citoyens concernés, en assurant des services publics de base adaptés et suffisants qui garantissent l'égalité des chances, la non discrimination, particulièrement pour les personnes vulnérables ou connaissant un risque d'exclusion ;

c) la conservation et la récupération du patrimoine et des ressources naturelles et culturelles du milieu rural grâce à des actions publiques et privées qui permettent leur utilisation compatible



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

avec un développement durable.

Et les objectifs particuliers sont :

a) l'organisation d'une activité économique continue et diversifiée dans le milieu rural, maintenant un secteur agricole, de l'élevage, forestier et de la pêche, et impulsant la création et le maintien de l'emploi et des revenus dans d'autres secteurs, particulièrement dans les zones rurales considérées comme prioritaires;

b) la dotation du milieu rural, et en particulier de ses noyaux de population, en infrastructures et équipements publics de base nécessaires, notamment en matière de transports, d'énergie, d'eau et de télécommunications;

c) la prestation de services publics de qualité, adaptés aux caractéristiques du milieu rural, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité publique;

d) la prise en considération des besoins particuliers des citoyens en milieu rural dans la définition et l'application des politiques et mesures de protection sociale, en accord avec les programmes sociaux et avec l'objectif de les rendre effectifs dans ce milieu;

e) l'objectif d'un haut niveau de qualité environnementale en milieu rural, en prévenant la détérioration du patrimoine naturel, du paysage et de la biodiversité, ou en facilitant sa récupération, grâce à l'organisation intégrée de l'utilisation du territoire pour différentes activités, l'amélioration de la planification et de la gestion des ressources naturelles et la réduction de la contamination dans les zones rurales;

f) l'accès au logement en milieu rural, en favorisant une organisation territoriale et un urbanisme adaptés à ses caractéristiques, garantissant des conditions minimales d'accessibilité et aidant à la conservation et à la réhabilitation du patrimoine construit et visant un développement durable en matière d'environnement;

g) l'encouragement à la participation publique à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des programmes de développement rural durable grâce à des politiques favorisant la prise de conscience, les responsabilités, la participation et l'accès à l'information ;

h) la garantie du droit à ce que les services en milieu rural soient accessibles aux personnes à mobilité réduite ou aux personnes âgées.

Ainsi, le Titre Préliminaire de la loi 45/2007 établit une série de définitions. L'article 3 établit que, pour l'application de cette Loi, on entend par **Milieu rural** l'espace géographique formé par l'agrégation de municipalités ou d'entités locales de petite taille définies par les administrations compétentes comme comptant une population inférieure à 30.000 habitants et une densité de population inférieure à 100 habitants au kilomètre carré. Par **Zone rurale**, il faut entendre le domaine d'application de mesures découlant du Programme de Développement Rural Durable, de dimension infra-provinciale, délimité et qualifié comme telle par la CCAA compétente. Et par **Commune rurale de petite taille**, celle qui possède une population résidente inférieure à 5.000 habitants et appartenant au milieu rural.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

La planification de l'action de l'Administration Générale de l'Etat relative au milieu rural est mise en place par l'élaboration d'un Programme de Développement Rural Durable de caractère pluriannuel en coordination avec les CCAA.

En ce qui concerne le **domaine territorial pour l'application** de ce programme, on prendra en considération les «**zones rurales prioritaires**», c'est-à-dire:

1. Les zones rurales à revitaliser, celles possédant une faible densité de population, une proportion significative d'activité agricole, des niveaux de revenu bas et un isolement géographique important, ou des difficultés d'aménagement du territoire.
2. Les zones intégrées dans le réseau Natura 2000¹⁸.
3. Les communes rurales de petite taille, c'est-à-dire, celles qui possèdent une population résidente inférieure à 5000 habitants et situées dans des zones intermédiaires¹⁹ et dans des zones rurales péri-urbaines²⁰.

Cette classification est importante également pour le secteur agricole, d'autant que l'art. 16 de la Loi dispose que les Administrations Publiques assureront la promotion et le maintien d'une activité agricole, d'élevage et forestière suffisante et compatible avec un développement durable du milieu rural, en particulier dans les zones rurales prioritaires ou qualifiées comme zones d'agriculture de montagne²¹.

L'article précité se réfère à l'attention particulière prêtée aux professionnels de l'agriculture (même si le Cadre national établissait déjà que pour l'octroi des aides, on doit considérer les agriculteurs à titre principal comme prioritaires), et en particulier à ceux qui sont titulaires d'une exploitation territoriale.

De même, on prévoit l'application des mesures des règlements communautaires relatifs à l'aide au développement rural en priorité aux professionnels de l'agriculture titulaires d'exploitations territoriales, ainsi qu'aux professionnels titulaires d'exploitations qualifiées de biologiques. Ces mesures seront appliquées avec le niveau maximal d'aide lorsque le bénéficiaire sera une femme ou un jeune agriculteur, titulaire ou co-titulaire d'une exploitation, ou lorsqu'il s'agit de professionnels de l'agriculture qui obtiennent au moins 50 % de leur revenu d'activités agricoles (il semble que dans ce dernier cas on se réfère, même si cela n'est pas dit expressément, à la définition de l'agriculteur à titre principal²²).

¹⁸ Réseau écologique européen formé par les Zones spéciale de conservation (ZSC) et par les Zones de protection spéciale des oiseaux (ZPS). Cf directives 79/43/CEE, relative à la conservation des oiseaux sauvages, et 92/43/CEE, relative à la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvage.

¹⁹ Définies comme de faible ou de moyenne intensité de population, avec un emploi diversifié entre le secteur primaire, secondaire et tertiaire, avec des niveaux de revenue faibles ou moyens et distants de l'aire d'influence directe des grands centre urbains.

²⁰ Définies comme ayant une population croissante, avec une prédominance de l'emploi dans le secteur tertiaire, des niveaux de revenu moyens ou élevés et situées dans la sphère d'influence de zones urbaines ou de zones fortement peuplées.

²¹ Seront considérées comme zones qualifiées d'agriculture de montagne celles désignées ainsi par l'UE, en fonction des critères d'altitude et de l'existence d'une forte dénivellation établis par la directive du Conseil du 28 avril 1975 sur l'agriculture de montagne et de zones agricoles défavorisées (JOCE L 128 du 19 mai 1975 et modifications successives).

²² La Loi 19/1995 du 4 juillet 1995, relative à la Modernisation des Exploitations Agricoles (BOE 159 du 5 juillet 1995), définit l'agriculteur à titre principal (art.2.6) comme l'agriculteur professionnel qui obtient au moins 50 pour 100 de son revenu total de l'activité agricole exercée sur son exploitation et dont le temps de travail dédié à des



**"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009**

Si nous nous arrêtons un instant sur la **définition d'agriculteur professionnel**, il faut signaler que, selon celle posée par la Loi de Modernisation des Exploitations Agricoles (LMEA précitée), ce dernier doit retirer au moins 50 pour 100 de son revenu d'activités agricoles ou d'activités connexes («*actividades complementarias*»). Et la moitié au moins de ces 50 pour 100 (c'est-à-dire, 25 pour 100 du revenu total) doit provenir directement de l'activité agricole réalisée sur l'exploitation.

Cependant, après la modification introduite par la Loi 45/2007 sur le développement durable du milieu rural, la notion d'agriculteur professionnel reste définie comme "la personne physique propriétaire d'une exploitation agricole, d'élevage ou forestière, qui requiert un volume d'emploi d'au moins une unité de travail annuel²³ et qui retire au moins 25 pour 100 de son revenu d'activités agricoles".

On peut noter, qu'à la différence de la définition précédente, on ne fait plus référence à l'exigence que le temps de travail dédié à des activités agricoles ou connexes soit supérieur à la moitié du temps de travail total, et on ne mentionne plus les activités connexes liées à l'exploitation.

On a modifié la définition dans la LMEA sans prendre en compte le fait que le reste de la norme reste en vigueur et sans considérer que cette loi a des objectifs et un champs d'application distincts. Par ailleurs, la nouvelle définition de l'agriculteur professionnel ne coïncide pas non plus avec la définition de l'agriculteur professionnel posée par la loi sur le fermage²⁴.

La nouvelle loi pour le développement durable du milieu rural ne modifie pas seulement la définition de l'agriculteur professionnel, mais introduit un nouveau modèle d'exploitation dénommé «**exploitation territoriale**», définie comme l'exploitation agricole, d'élevage ou forestière qui a une dimension inférieure à 40 unités de dimension économique européenne (UDE)²⁵ et dont la propriété est détenue par une personne physique située dans une zone rurale prioritaire ou une zone qualifiée comme celle de l'agriculture de montagne.

L'exploitation territoriale coexiste, par conséquent, avec la notion d'exploitation agricole prioritaire au sens de la LMEA²⁶ et les deux types d'exploitations entrent en concurrence quant à

activités sans relation avec l'exploitation soit inférieur à la moitié de son temps de travail total.

²³ Définie par l'Institut national de la statistique comme équivalente au travail réalisé par une personne à temps complet pendant un an, c'est-à-dire 228 journées complètes.

²⁴ La Loi 26/2005, du 30 novembre 2005, modifiant la Loi 49/2003, du 26 novembre 2003, sur le fermage (BOE 287 du 1er décembre 2005) exige la qualification d'agriculteur professionnel pour autoriser le fermier à exercer les droits de préemption et de retrait prévus à l'art.22. Cependant, l'art.9 établi que l'agriculteur professionnel est celui qui obtient des revenus bruts annuels résultant de l'activité agricole supérieurs au double de l'Indicateur public de revenu d'effets multiples (IPREM) établi par le Royal Décret Loi 3/2004, du 25 juin 2004. Ce texte, relatif à la rationalisation de la régulation du salaire minimum interprofessionnel et à son augmentation, pose le principe que le temps de travail direct et personnel consacré aux activités en cause doit être au moins de 25 pour 100. Conformément au Décret Royal 1/2008, du 18 janvier 2008, fixant l'IPREM pour 2008, son niveau reste fixé à 6.202,80 euros.

²⁵ L'Institut National de la Statistique établit qu'une UDE équivaut à 1200 euros de marge brute standard.

²⁶ Conformément à la LMEA, pour qu'une exploitation soit considérée comme prioritaire (et de ce fait accède à une série de préférences et d'avantages fiscaux), il faut que ladite exploitation rende possible l'occupation, d'au moins une unité de travail agricole, et que le revenu subséquent soit égal ou supérieur à 35 pour 100 du revenu de référence et inférieur à 120 pour 100 de celui-ci. En réalité, nous sommes ici devant d'exploitations peu rentables. Il s'agit d'exploitations qui autorisent l'occupation d'une UTA, que la LMEA définit comme le travail effectué par une personne dédiée à temps complet pendant un an au travail agricole. Et le revenu unitaire de travail, c'est-à-dire, le rendement économique obtenu grâce à cela se situe entre la tranche comprise entre le minimum de 35 pour 100 et le



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

l'attribution de droits à produire ou de droits à paiement unique de la réserve nationale ou d'autres droits résultants de fonds ou règlements communautaires ou nationaux, ainsi que pour le bénéfice de mesures incitatives à la restructuration sectorielle de la Politique Agricole Commune²⁷.

Enfin, la Loi pour le Développement Durable du Milieu Rural indique que l'on encouragera la souscription de "**contrats territoriaux de zone rurale**". Le contrat territorial est l'instrument qui établit l'ensemble des engagements à souscrire entre les Administrations Publiques et les titulaires d'exploitations agricoles qui orientent et instituent des incitations au bénéfice d'un développement durable du milieu rural. La loi dispose que la souscription de ces contrats sera une condition requise *nécessaire* pour pouvoir bénéficier des priorités établies par la Loi et que leurs caractéristiques seront ajustées en fonction des Lignes Directrices Territoriales de l'Organisation Rurale.

Cependant, le Plan Stratégique National de Développement Rural 2007-2013 élaboré par le Ministère de l'Agriculture utilise le terme de "contrat territorial d'exploitation" (et non celui de "contrat territorial de zone rurale") et s'y réfère comme à un modèle *optionnel* pour la gestion de certaines mesures incluses dans ledit Plan (les CCAA devant décider de les inclure ou non dans leurs Programmes respectifs de Développement Rural).

Mais, hormis les contradictions qui du point de vue de la technique législative donnent deux définitions différentes de l'agriculteur professionnel, deux modèles d'exploitations à privilégier distincts et peut être deux types de contrats territoriaux dont on ignore le contenu exact, il faut souligner que les ressources budgétaires destinées à la mise en œuvre des objectifs nombreux et ambitieux posés par les deux lois sont très limitées.

De toute façon, il est curieux de constater que la prise de conscience de la croissance des déséquilibres entre les milieux rural et urbain s'articule autour de la PAC et que la politique de développement rural - au sens large et transversal du terme compte tenu de l'ensemble des politiques concernées - reste confinée à l'intérieur d'une politique sectorielle avec des problèmes propres à résoudre.

On ne comprend pas bien pourquoi toute une série de mesures qui n'ont rien à voir avec l'agriculture sont articulées au sein d'une Politique Agricole Commune, qui, de toute évidence, ne peut assumer la charge de résoudre toutes les carences du développement en milieu rural.

Il semble que, devant la diminution du budget communautaire, l'objectif soit de réorienter des ressources de la première politique de dépenses vers d'autres fins, même si, comme nous l'avons vu, les chiffres assignés au développement rural ne vont pas dans ce sens.

A notre avis, on ne peut laisser au second pilier d'une politique sectorielle la résolution des problèmes de déséquilibre du milieu rural par rapport au milieu urbain. Ces problèmes nécessitent évidemment la mobilisation de bien d'autres politiques que la politique agricole (éducation, santé, industrie, environnement, infrastructures, cohésion...) et particulièrement de la politique régionale, qui à travers ses trois objectifs (convergence, compétitivité et emploi et coopération

maximum de 120 pour 100 du revenu de référence, ou, ce qui revient au même, de l'indicateur relatif aux salaires bruts non agricoles en Espagne (le revenu de référence est fixé à 22.732 euros en 2007, et nous parlons donc ici de niveaux situés entre 7.956 y 27.278 euros environ).

²⁷ Art.7.1 de la LMEA et art.16 de la Loi pour le Développement Durable en Milieu Rural.



"L'accès à la terre et ses usages"
Rencontres Lascaux - 8 & 9 Juin 2009

territoriale européenne) doit aussi contribuer au développement des zones rurales.

De la même façon, on ne pourra pas se rapprocher d'un développement durable si nous ne changeons pas les modes actuels de production et de consommation.