

POUR DES TERRITOIRES VIVANTS :

un foncier protégé, orienté, valorisé

Rapport d'orientation du Groupe Safer



Pour des territoires dynamiques et vivants

Artificialisation des terres, accaparement, financiarisation... Suite aux alertes portées inlassablement par les Safer, la prise de conscience s'amplifie.

Aujourd'hui, la mobilisation est générale.

À l'occasion du congrès des Safer, nous avons pu constater la convergence des acteurs des territoires : sur les constats ; sur la nécessité et l'urgence à agir ; sur le besoin d'une égalité de traitement entre les exploitants individuels et les formes sociétaires ; sur la nécessité d'une transparence totale, d'une régulation sur les prix, sur les projets et sur les structures ; sur le respect de la liberté d'entreprendre et une régulation qui n'empêche pas mais qui permet.

L'enjeu est maintenant **d'inventer un nouveau modèle de régulation**, d'imaginer de nouveaux outils, mais sans alourdir le poids du contrôle et de l'administratif sur les exploitations et les porteurs de projet.

Les Safer, fortes de leurs 60 ans d'existence mais aussi des réformes importantes qu'elles ont mises en œuvre ces deux dernières années (gouvernance, statuts, moyens d'action...), veulent contribuer à ces réflexions et rechercher des solutions avec l'ensemble de ceux qui agissent sur les territoires.

C'est l'ambition du présent rapport d'orientation, qui pose le constat des évolutions et de leurs conséquences pour les territoires et présente **les propositions du groupe Safer, adoptées à l'unanimité pour une régulation efficace et ciblée, au service de la vitalité des territoires.**

Il est urgent d'agir. Construisons ensemble, agriculteurs, collectivités, environnement, État, un nouvel ordre.

Emmanuel HYEST
Président de la FNSafer

Francis MASSE
Secrétaire Général de la FNSafer



UN TERRITOIRE VIVANT, QU'EST-CE QUE C'EST ?

Le dynamisme des territoires, leur capacité à offrir des emplois, des services, leur attractivité sont les priorités qui doivent conduire les projets locaux d'aménagement et de développement.

Il est nécessaire de penser ces projets en prenant en compte l'ensemble des enjeux et autour d'**une vision non segmentée** des territoires, loin de la logique de zonage qui prévaut souvent.

Ces territoires dynamiques doivent intégrer :

- **Des espaces multifonctionnels**, qui peuvent répondre simultanément à plusieurs besoins, des arbitrages réalisés au plus près des territoires, dans le cadre d'un projet de territoire
- De la biodiversité et des **ressources naturelles** (telles que le foncier, l'eau...) **protégées**,
- **Des activités économiques** compatibles avec ces enjeux
- **Une agriculture dynamique**, viable et vivable (environnement, conflits d'usage, intégration dans son territoire), qui s'appuie sur le respect des ressources naturelles pour assurer un développement innovant : triple performance économique, sociale et environnementale
- **Une souveraineté alimentaire** à l'échelle nationale ou européenne compatible avec une **alimentation de qualité et locale** (attentes sociétales) et une capacité **exportatrice**
- Des structures d'exploitations agricoles **diversifiées** et des modèles de production variés
- **Une forêt** gérée, productive et diversifiée
- **Un développement économique** repensé, respectueux des ressources naturelles (foncier, eau, paysage, biodiversité...) et créateur **d'emplois** sur les territoires
- **Des villes attractives, ouvertes** sur le milieu rural et en lien avec les productions des territoires agricoles et ruraux qui fournissent récréation, activités, alimentation...

AUJOURD'HUI, L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES EN PÉRIL

1. LES ÉVOLUTIONS DES MARCHÉS FONCIERS IMPACTENT LES TERRITOIRES

7

LES CONSTATS :

consommation du foncier, concentration des exploitations et accaparement des terres se poursuivent

LES CONSÉQUENCES :

difficultés de transmission, opacité, financiarisation, perte de valeur ajoutée pour l'agriculture et pour les territoires ruraux

AU NIVEAU EUROPÉEN :

des enjeux partagés, une marge d'action pour les États membres

2. LES OUTILS D'ORIENTATION DES TERRITOIRES PÂTISSENT D'UN CLOISONNEMENT PAR POLITIQUE

14

LE PROJET DE TERRITOIRE :

connaissance et vision partagée pour démultiplier les leviers d'action

LES OUTILS DE PLANIFICATION :

des outils puissants mais pensés pour des politiques trop segmentées

LES POLITIQUES INCITATIVES :

parfois trop peu ciblées

LES INSTANCES DE CONCERTATION :

une vision évolutive, des décisions partagées mais des pouvoirs limités

L'INTERVENTION :

des outils sur mesure, au service de l'ensemble des projets

3. ÉTAT DE L'ART DE LA RÉGULATION DES MODES D'ACCÈS AU FONCIER ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES :

des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité au service des politiques publiques mais une adaptation nécessaire aux évolutions des marchés

22

UNE CROISSANCE POUR TOUS :

des exploitations professionnelles viables, des inégalités réduites

LES 3 NIVEAUX INDISSOCIABLES DE LA RÉGULATION :

transparence, contrôle et orientation

EFFICACITÉ DES OUTILS DE RÉGULATION ACTUELS :

certaines modes d'accès au foncier échappent à toute régulation

LIMITES DES OUTILS DE RÉGULATION ACTUELS :

des contournements facilités par l'existence de marchés non régulés

DEMAIN, POUR DES TERRITOIRES VIVANTS IMAGINER DE NOUVEAUX OUTILS DE RÉGULATION POUR PROTÉGER, ORIENTER ET VALORISER LE FONCIER.

1. LE GROUPE SAFER ALERTE

sur la nécessité de pouvoir satisfaire les objectifs des politiques publiques et répondre aux enjeux des territoires

30

2. LE GROUPE SAFER PROPOSE DE :

31

PLACER LE FONCIER SOUS LA PROTECTION DE LA NATION

RÉNOVER LA RÉGULATION AU SERVICE D'UNE DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

Créer un guichet unique pour la transparence de tous les marchés de biens à usage ou vocation agricole

- qui s'applique à l'ensemble des marchés
- dans l'objectif de faciliter l'accès au foncier et de promouvoir une concurrence loyale et équitable
- sans alourdir les formalités administratives pour les entreprises

Contrôler l'ensemble des projets d'exploitation

- sur la base d'objectifs liés aux enjeux des territoires
- en approuvant ou orientant les projets
- en s'assurant de leur réalisation par l'instauration d'un cahier des charges
- en promouvant une agriculture professionnelle

Contrôler l'ensemble des marchés immobiliers et mobiliers

- par l'amélioration des droits de préemption existants
- en instaurant un principe d'agrément des mutations de parts de sociétés

ENCOURAGER, PAR DES MESURES INCITATIVES, NOTAMMENT FISCALES, L'ORIENTATION DU FONCIER VERS LES PROJETS ADAPTÉS AUX ENJEUX DES TERRITOIRES

FORMALISER LA TRANSPARENCE ET L'EFFICIENCE DU FONCTIONNEMENT DE LA SAFER À TRAVERS DES MISSIONS MODERNISÉES ET UN CAHIER DES CHARGES DE LA GESTION DU SERVICE PUBLIC

Partie 1

Aujourd'hui, l'attractivité des territoires en péril



1. LES ÉVOLUTIONS DES MARCHÉS FONCIERS IMPACTENT LES TERRITOIRES

L'artificialisation repart et l'accaparement des terres se poursuit !

Deux tendances majeures qui nous conduisent à des impasses.

En France, le marché de l'artificialisation a été divisé par 2 entre 2007 et 2014. Mais, depuis 2015, il repart à la hausse. N'oublions pas que la vie de chacun d'entre nous dépend des espaces naturels (agricoles, forestiers et autres). Ces espaces étant finis, un monde durable exige l'arrêt de l'imperméabilisation de nos territoires. Nous protégeons d'ores et déjà les forêts et les espaces de biodiversité remarquable. Nous devons, de même, protéger tous les sols naturels notamment les espaces agricoles. Cette protection est indispensable pour s'adapter au réchauffement climatique et réduire le déficit européen de terres agricoles – l'Europe importe déjà l'équivalent de 20 % de sa surface agricole.

La concentration des terres en France conduit souvent à des systèmes de production qui génèrent moins de valeur ajoutée et d'emplois. Deux critères que collectivement nous aurions pourtant intérêt à favoriser pour optimiser un espace agricole contraint.

LES CONSTATS : consommation du foncier, concentration des exploitations et accaparement des terres se poursuivent

Consommation excessive du foncier

- Artificialisation estimée à 55 000 ha par an en 2017, soit l'équivalent de la SAU d'un département consommé tous les 5 ans.
- En parallèle on observe le développement de friches, pour des raisons de spéculation foncière (anticipation de changement d'usage, refus de la mise à bail...) ou de déprise.
- Sanctuarisation sans cause d'espaces boisés non productifs (friches...).

Concentration des exploitations

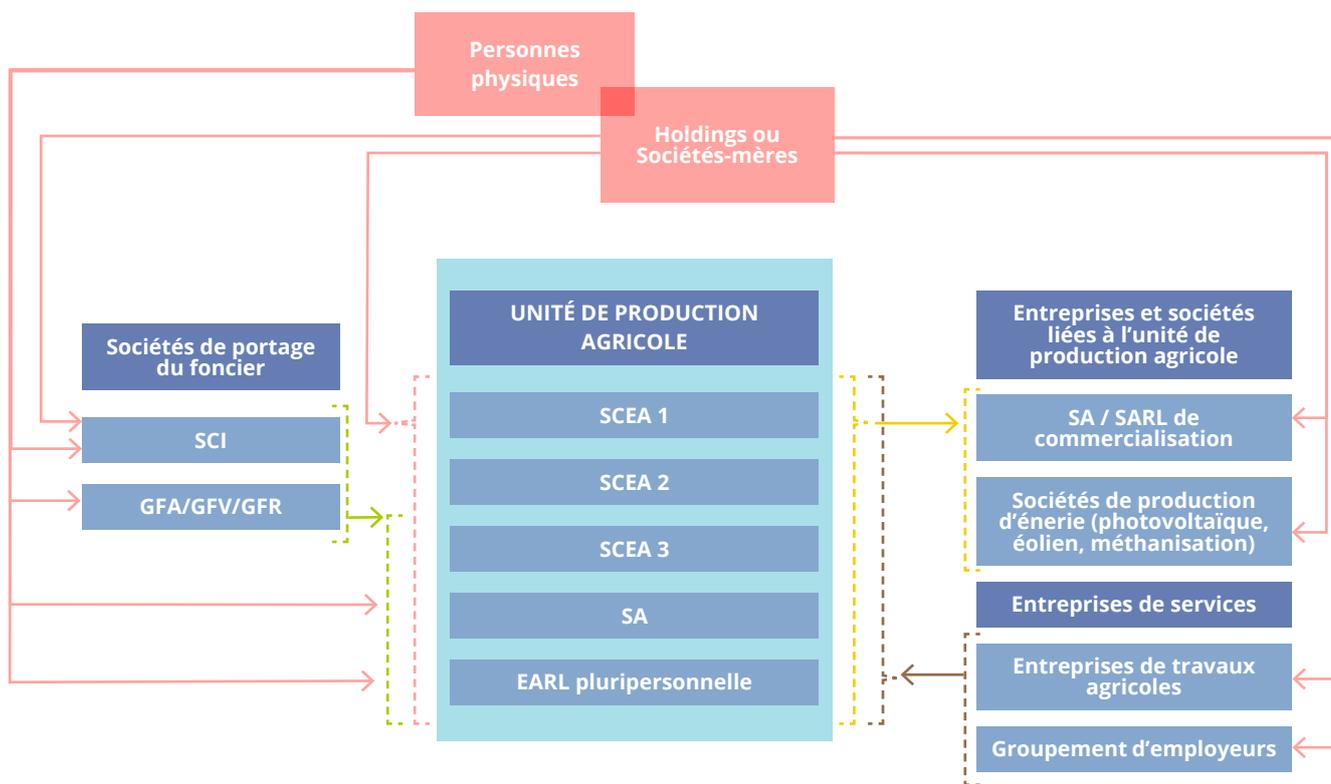
- Diminution régulière du nombre d'exploitations (de 2,3 millions en 1955 à 437 000 en 2016) s'accompagnant d'une augmentation des surfaces exploitées (de 28 ha en moyenne en 1988 à 63 ha en 2016) et d'une augmentation du capital d'exploitation (+ 74% par exploitation entre 1990 et 2013), mais baisse du revenu agricole et stagnation du capital d'exploitation de la ferme France (voir page 10 et 11).
- Derrière la diminution globale du nombre d'exploitations, deux tendances opposées :
 - La diminution du nombre d'exploitations individuelles.
 - La progression des formes sociétaires d'exploitation (GAEC, EARL, SCEA, SA ou SARL à vocation agricole).
- Au-delà de cette augmentation générale de la taille des exploitations, un phénomène de concentration des exploitations et l'apparition de structures de plusieurs milliers d'hectares. Cette concentration pose problème, en bloquant l'accès au foncier aux autres exploitations.

Essor des formes sociétaires (sociétés d'exploitation ou de portage du foncier)

• Développement des formes sociétaires des exploitations, qui représentent 36 % du nombre d'exploitations en 2016, pour 64 % de la SAU. En parallèle, diminution des exploitations individuelles, qui restent encore majoritaires en nombre (64 %), mais pas en SAU (36 %). Le développement des formes sociétaires d'exploitation s'accompagne d'un nombre croissant de leurs acquisitions sur le marché foncier, concernant des lots en moyenne 27% plus grands et 5,2 fois plus onéreux que ceux acquis par les agriculteurs personnes physiques (chiffres 2017). Ce développement est le plus souvent motivé par des considérations fiscales ou liées à la transmission.

- Essor des sociétés de portage du foncier (GFA, GFV, SCI agricoles), avec une présence toujours plus forte sur le marché foncier : entre 1991 et 2017, les acquisitions par ces sociétés ont été multipliées par 5,1 sur le marché des terres et près et par 3,2 sur le marché des vignes.
- Accélération de la concentration des exploitations, favorisée par le développement des EARL, SCEA, SA, SARL, qui sont des sociétés autorisant l'entrée à leur capital d'associés non exploitants. Un seul actionnaire (personne physique ou morale) peut ainsi, sans passer par le contrôle des structures, prendre le contrôle de plusieurs exploitations et constituer des unités de production, de type « holdings » dans lesquels l'agriculteur ne prend pas les décisions et est un simple exécutant.

Schéma d'organisation théorique d'une unité de production agricole complexe



- Prise de participation souvent majoritaire dans le capital social
- Bail
- Approvisionnement
- Prestation de services

Source : Safer de Normandie, Teres d'Europe-Safr, FNSafer



L'accès au foncier se fait désormais via 4 « marchés »

Historiquement, l'accès au foncier se faisait par deux biais : l'acquisition immobilière (marché foncier) et la location (ou le prêt, l'échange, la mise à disposition...).

Depuis plusieurs années, un nouveau marché se développe, à travers l'acquisition de parts de société détenant du foncier, ou des droits sur du foncier (bail...).

Enfin, plus récemment, une forme extrême du travail délégué (où la totalité des travaux d'une exploitation est confiée à une entreprise) se développe. L'entreprise délégataire bénéficie ainsi d'un accès de fait au foncier de l'exploitation déléguée.



LES CONSÉQUENCES :

difficultés de transmission, opacité, financiarisation, perte de valeur ajoutée pour l'agriculture et pour les territoires ruraux

Opacité et difficultés de transmission

- Opacité des holdings : difficultés à déterminer les personnes physiques impliquées dans ces holdings
 - possibilité d'entrée au capital de l'exploitation d'acteurs potentiellement mal intentionnés,
 - possibilité d'accaparement des terres, surtout par des acteurs nationaux.
- Transmissions d'exploitations de plus en plus difficiles et renouvellement des générations compromis : l'augmentation des surfaces et du capital d'exploitation entraîne un coût de reprise plus élevé, des difficultés d'accès au crédit et au foncier pour les jeunes, auxquels s'ajoute une conjoncture économique délicate (dans le secteur de l'élevage).
- Développement des pratiques de droit d'entrée (pas-de-porte, surévaluation du fonds agricole...) qui conduisent à une sélection écartant les jeunes au profit de dynamique de défiscalisation.
- Difficultés à accéder à la terre pour installer de nouveaux agriculteurs et pour consolider des exploitations qui ont besoin de se développer : opacité du marché, concurrence non loyale entre les porteurs de projet, augmentation du prix (cession, pas-de-porte...) sans rapport avec le potentiel de production...

Simplification des systèmes de production et perte de valeur ajoutée

- Diminution du nombre des chefs d'exploitation : diminution de 13% entre 2000 et 2010 (moyennes et grandes exploitations).
- Augmentation du travail salarié : la part passe de 18 à 22 % entre 2000 et 2010 (moyennes et grandes exploitations).
- Standardisation des productions, perte de la valeur ajoutée et de l'emploi
- Système de production à moindre valeur ajoutée : la concentration des exploitations s'accompagne d'un essor des systèmes de production à faible valeur ajoutée à l'hectare (VA/ha), au détriment de systèmes dégageant une valeur ajoutée plus importante. Ainsi, sur la période 1990-2013 :
 - diminution de la VA/ha pour toutes les OTEX, hormis la vigne, entraînant une perte de VA pour les territoires ;
 - la baisse de la VA/ha est la plus marquée pour les deux OTEX aux VA/ha qui étaient déjà les moins élevées en 1990 (bovins viande, Céréales Oléo-protéagineux - COP) : ces deux OTEX sont les seules dont la part dans la SAU nationale progresse, les exploitants cherchant à compenser cette baisse par davantage de surface ;
 - les OTEX aux VA/ha plus élevées (polyculture-élevage, bovins lait) voient leur part dans la SAU nationale reculer, face aux OTEX en expansion (bovins viande, COP).

Évolution de la part des exploitations dans la SAU nationale et de la valeur ajoutée à l'hectare par OTEX entre 1990 et 2013 – Moyennes triennales

| | Part dans la SAU nationale (%) | | | Valeur ajoutée à l'hectare* (€/ha) | | |
|------------------------------------|--------------------------------|-----------|-----------|------------------------------------|-----------|-----------|
| | 1988-1990 | 2011-2013 | Évolution | 1988-1990 | 2011-2013 | Évolution |
| Bovins viande | 9 | 13 | +4 pts | 704 | 556 | -21 % |
| Céréales, oléagineux, protéagineux | 19 | 25 | +6 pts | 944 | 822 | -13 % |
| Polyculture, polyélevage | 20 | 17 | -3 pts | 1 054 | 989 | -6 % |
| Bovins lait | 23 | 16 | -3 pts | 1 216 | 1096 | -10 % |
| Viticulture | 5 | 4 | -1 pt | 5 687 | 5 857 | +3 % |

* Valeur ajoutée y compris subventions

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après RICA

Stagnation du revenu des agriculteurs et de l'investissement productif

- Le revenu agricole par actif, longtemps soutenu par l'augmentation des volumes produits et la baisse du nombre d'actifs (rendue possible notamment par l'augmentation de la taille des exploitations), est désormais sur une tendance baissière depuis 20 ans, manifestant un épuisement de ces leviers. L'agrandissement reste néanmoins perçu le plus souvent par les agriculteurs comme un moyen de maintenir leurs revenus.

- De même, cette concentration des exploitations ne s'accompagne pas d'un investissement plus important dans l'outil de production. Ainsi, sur les 20 dernières années la capital d'exploitation (hors foncier) moyen par exploitation a augmenté de 74 % ; alors que le capital d'exploitation de la ferme France sur la même période n'augmentait que de 2 %.

Évolution du capital d'exploitation nationale, par exploitation et par hectare entre 1988-1990 et 2011-2013

| | Capital d'exploitation (hors foncier) national (k€) | | | Capital d'exploitation (hors foncier) par exploitation (€/EA) | | | Capital d'exploitation (hors foncier) par hectare (€/ha) | | |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------|-----------|---------------------------------------------------------------|-----------|-----------|----------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| | 1988-1990 | 2011-2013 | Évolution | 1988-1990 | 2011-2013 | Évolution | 1988-1990 | 2011-2013 | Évolution |
| Ensemble des orientations technico-économiques | 108 061 531 | 110 179 479 | 2 % | 208 370 | 361 556 | 74 % | 4 543 | 4 191 | -8 % |

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après RICA

Financiarisation de l'agriculture

- Émergence de structures agricoles avec dissociation du capital et du travail (celui qui participe aux travaux de l'exploitation ne détient plus les capitaux de l'unité de production et n'est pas maître des décisions de gestion)
- Rémunération du capital en lieu et place du travail. La terre passe du support de la production à un support d'investissement voire de défiscalisation
- Difficulté de financement des exploitations (notamment à l'installation)
- Danger pour développer et maintenir l'agriculture à taille humaine

Perte d'attractivité pour les territoires ruraux

- Impacts sur l'environnement, la qualité des sols et la biodiversité
- Banalisation et fermeture des paysages
- Remise en cause de l'attractivité des territoires (disparition de services, tourisme...)
- A terme, risque pour la souveraineté et la sécurité alimentaire

Perte de recette fiscale

- Mutation du foncier, y compris sur des montants très importants, sous forme de parts de société, en lieu et place des droits de mutation, le règlement est limité aux droits fixes de mutation pour les sociétés (125 €)
- Une partie des mutations (pas-de-porte, fonds agricole) se réalise de manière officieuse, sans perception de droits

AU NIVEAU EUROPÉEN : des enjeux partagés, une marge d'action pour les États membres

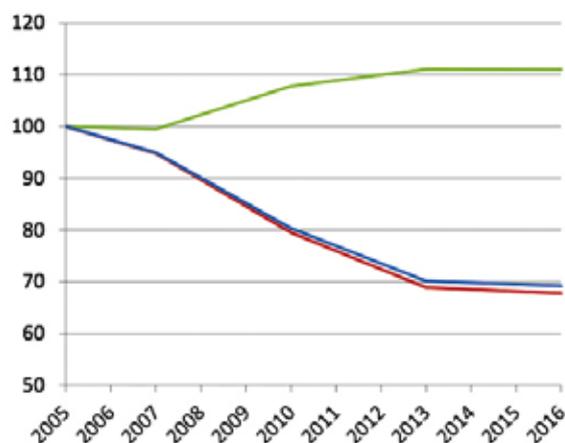
Constats partagés

Les constats de la consommation et de la concentration sont partagés dans de nombreux États membres de l'Union européenne (Allemagne, Pologne, Belgique, Luxembourg, Italie...).

1/ Concentration des exploitations

À l'échelle européenne, le nombre d'exploitations individuelles diminue tandis que celui des formes sociétaires d'exploitation progresse.

Évolution du nombre d'exploitations
par statut en Europe entre 2005 et 2016
UE à 25 pays – Base 100 en 2005



- Personnes morales +11 %
- Total des exploitations -31 %
- Exploitations individuelles -32 %

Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Eurostat

2/ Consommation des espaces agricoles et naturels : comparaison avec l'Allemagne

En France, après avoir dépassé les 90 000 ha en 2008, les surfaces artificialisées ont diminué sous l'effet de la crise économique et également de la prise de conscience progressive de la nécessité de préserver le sol. Un point bas est ainsi atteint en 2015 (43 500 ha). Depuis, la reprise économique entraîne une nouvelle augmentation : les surfaces artificialisées sont de 55 000 ha en 2017, ce qui équivaut à 151 ha/jour.

En Allemagne, après avoir culminé autour de 45 000 ha au début des années 1990, les surfaces artificialisées diminuent depuis 2005. Dans le cadre d'une stratégie nationale, le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif une consommation de 30 ha/jour d'ici 2020, 20 ha/jour d'ici 2030 et un arrêt de la consommation d'ici 2050.

A titre de comparaison, la consommation française en 2017 (55 000 ha) représente 5 fois l'objectif allemand fixé pour 2020 (11 000 ha). Alors que la SAU française représente 1,6 fois la SAU allemande (27 et 17 millions d'hectares respectivement).

Position des instances européennes

Le foncier est un domaine relevant de la compétence exclusive de chaque État-membre de l'UE :

- Pas de droit européen traitant du foncier.
- Liberté des États-membres pour organiser les marchés fonciers à condition de respecter les principes fondamentaux du Traité (libre circulation des capitaux et liberté d'établissement, non-discrimination fondée sur la nationalité ...).
- La Commission européenne en est garante et à ce titre, elle peut sanctionner des États-membres sur leur législation foncière.

Les institutions européennes, interpellées en 2017 sur le sujet du foncier (CESE, Parlement et Commission), considèrent :

- Que la **concentration excessive** des exploitations, la **spéculation foncière** et la **protection des terres** agricoles sont des **enjeux majeurs de l'Union**, et qu'il appartient aux États membres d'organiser la gestion du foncier pour le protéger et le réguler.
- Que la **terre agricole n'est pas un bien comme les autres** car il en dépendent l'autonomie et la sécurité alimentaire de l'Europe.

1/ Rapport du Parlement européen

« État de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? »

À l'initiative de la députée Maria Noichl, ce rapport a été voté le 27 avril 2017 à une très forte majorité. Il comporte 44 propositions et interpelle la Commission européenne, notamment :

- Pour la mise en place d'un observatoire sur la concentration des exploitations agricoles et la consommation foncière.
- Pour que les terres agricoles bénéficient d'une protection particulière.
- Pour établir une définition homogène de l'agriculteur actif.
- Pour inciter les États-membres à concevoir des politiques de marchés foncier et faire usage d'instruments de régulation.

2/ Communication interprétative de la Commission européenne (DG Fisma) sur l'acquisition de terres en Europe du 18 octobre 2017

Objet : éclairer les États-membres sur la manière dont il est possible de réglementer le domaine de l'acquisition des terres tout en respectant les principes de l'Union européenne.

À retenir :

- Un encouragement pour les investissements étrangers, tout en reconnaissant qu'ils influent sur les prix et le développement rural.
- Les terres agricoles sont dans le champ de la liberté des capitaux et les principes du traité s'appliquent.

- Les restrictions à la liberté des capitaux sont interdites sauf si ces restrictions sont justifiées par la protection d'un intérêt public.
- L'agriculture, le foncier, l'installation des jeunes etc... sont d'intérêt public.
- Les restrictions ne doivent pas être discriminatoires.
- Les restrictions doivent être proportionnelles.

Ainsi, il est possible de prévoir, dans certaines conditions :

- Des autorisations préalables pour la vente.
- Des droits de préemption en faveur des agriculteurs.
- Un contrôle sur les prix de vente.
- Des plafonds pour les acquisitions.

Par contre, des mesures sont difficilement acceptables ou ne sont pas possibles :

- Interdiction d'acquisition par des personnes morales : la législation sur le blanchiment d'argent peut contribuer à atteindre l'objectif visé par cette mesure.
- Privilège en faveur des résidents.
- Obligation, pour l'acquéreur, d'exploiter lui-même la terre ; subordonner l'acquisition à l'engagement de l'acquéreur de maintenir l'affectation agricole des terres représente une mesure moins restrictive.
- Exigence de qualification : la Commission ne remet pas en cause le fait qu'une agriculture durable et performante nécessite une formation professionnelle adéquate, mais considère qu'il est disproportionné de l'exiger pour l'achat de terre.



2 - LES OUTILS D'ORIENTATION DES TERRITOIRES PÂTISSENT D'UN CLOISONNEMENT PAR POLITIQUE

Pour orienter leur développement, les territoires disposent de nombreux outils, depuis les démarches de réflexion et stratégiques, jusqu'aux des outils de planification opposables ou à des outils d'intervention.

LE PROJET DE TERRITOIRE : connaissance et vision partagée pour démultiplier les leviers d'action

La construction d'un projet de territoire, portant le plus souvent sur quelques aspects des enjeux du territoire, permet de formuler une vision, de fixer un cap et des priorités d'action.

Ce projet doit s'appuyer sur un diagnostic pertinent et étayé du territoire, de son évolution et de son potentiel. Il doit être réalisé en associant tous les acteurs du territoire, ce qui n'est pas systématiquement ou suffisamment le cas, et faire l'objet d'actualisations régulières. Les éléments de transparence des marchés (prix, évolutions, tendances...) peuvent être exploités dans la réalisation de ces diagnostics, et complétés par des approches territoriales liées aux activités économiques, à leurs évolutions, à leurs besoins et leurs contraintes.

Cette pratique d'élaboration d'un projet de territoire se développe, notamment dans le cadre de l'élaboration des outils de planification que nous présentons ci-dessous. La qualité et les ambitions de ces projets peuvent encore progresser, en particulier pour ce qui concerne la qualité des diagnostics territoriaux, notamment sur le volet agricole.

Leur mise en œuvre doit aussi s'appuyer sur d'autres outils que les seuls leviers de planification ou d'incitation.



LES OUTILS DE PLANIFICATION : des outils puissants mais pensés pour des politiques trop segmentées

1/ Les documents d'urbanisme

Au niveau de l'État : les Directives territoriales d'aménagement pour la planification des grands territoires

Les Directives territoriales d'aménagement (DTA) sont inscrites au Code de l'urbanisme. Les DTA sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, dans le cadre de ses responsabilités d'aménagement du territoire national, ou éventuellement sur la demande d'un conseil régional.

Elles fixent sur certaines parties du territoire « *les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* » ainsi que ses « *principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* ».

Elles doivent assurer le respect des dispositions du L121.1 du code de l'urbanisme relatives à l'équilibre entre développement urbain maîtrisé, développement rural, préservation des espaces agricoles et forestiers, protection des espaces naturels, à la diversité des fonctions urbaines assurant la satisfaction des besoins et la mixité sociale, au respect de l'environnement, à la maîtrise des déplacements et de la circulation automobile, à l'utilisation économe de l'espace.

Les SCOT et PLU, qui sont d'initiatives locales mais encadrées doivent être compatibles avec les DTA.

Au niveau régional

Le SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, instauré par la loi NOTRe en 2016. Prescriptif, il fixe les orientations du développement durable d'un territoire. Il comporte un document d'analyse prospective, une charte régionale d'aménagement et des documents cartographiques. Il fusionne différents documents sectoriels ou schémas (schémas d'aménagement, déchets, intermodalité, climat air et énergie...).

Les documents locaux d'urbanisme doivent prendre en compte les objectifs du SRADDET et être compatibles avec les règles qu'il définit. Les délais de mise en compatibilité sont malheureusement assez longs.

Particularité en Ile-de-France, le SDRIF (schéma directeur régional) tient lieu de SRADDET. Les documents d'urbanisme locaux (notamment SCOT ou PLU) doivent être compatibles avec le SDRIF, qui encadre strictement les possibilités d'ouverture à l'urbanisation.



Au niveau local

Le **Schéma de cohérence territoriale (SCOT)** est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Le SCOT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement.... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU) et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCOT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement.

Du fait de l'évolution rapide des règles et ambitions de la planification en matière d'urbanisme, on observe ces dernières années une certaine forme « d'instabilité » pour les porteurs de projet : de nombreux PLU sont en cours d'élaboration ou de révision.

2/ Protection de l'eau et de l'environnement

Protection de l'environnement

Le **schéma régional de cohérence écologique (SRCE)** est un document cadre élaboré dans chaque région, mis à jour et suivi conjointement par la région (Conseil régional) et l'État (préfet de région) en association avec un comité régional Trame verte et bleue. Le contenu des SRCE est fixé par le code de l'environnement.

La **trame verte et bleue (TVB)** décline le réseau écologique paneuropéen en France, à la suite du Grenelle de l'Environnement et dans le cadre notamment des SRCE.

Arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB) : zonage réglementaire dont l'objectif est de prévenir la disparition d'espèces floristiques ou faunistiques protégées.

Réserve naturelle nationale : zonage réglementaire dont l'objectif est la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles présentant une importance particulière ou qu'il est nécessaire de soustraire à toute intervention artificielle qui serait susceptible de les dégrader. Les activités risquant d'entraver la préservation des espèces ou des milieux sont réglementées voire interdites. Ces espaces bénéficient d'un plan de gestion.

Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) : zonage d'inventaire, intéressant sur le plan écologique, participant au maintien des grands équilibres naturels ou constituant le milieu de vie d'espèces végétales rares.

Zone d'importance majeure pour la conservation des oiseaux (ZICO) : zonage d'inventaire, hébergeant des effectifs d'oiseaux sauvages jugés d'importance communautaire.

Le **réseau Natura 2000** est un réseau européen de sites terrestres et marins représentatifs de la biodiversité européenne, dont l'objectif est de préserver le patrimoine naturel tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, et des activités indispensables au développement des territoires. Certains plans, programmes et activités sont soumis au régime d'évaluation des incidences.

Les espaces naturels sensibles (ENS) sont le cœur des politiques environnementales des conseils départementaux. Il s'agit d'espaces dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable (...). Ils contribuent généralement à la Trame verte et bleue nationale. Ces espaces sont protégés pour être ouverts au public.



Préservation de la qualité de l'eau

Les schémas directeurs d'aménagement des eaux (SDAGE) sont institués par la loi sur l'eau de 1992. Il s'agit de documents de planification qui fixent pour six ans les orientations qui permettent d'atteindre les objectifs attendus en matière de « bon état des eaux », à l'échelle des 12 bassins hydrographiques nationaux (7 en métropole, 5 dans les DOM).

Les périmètres de protection de captage sont définis dans le code de la santé publique (article L-1321-2). Ils ont été rendus obligatoires pour tous les ouvrages de prélèvement d'eau d'alimentation depuis la loi sur l'eau de 1992. Cette protection mise en œuvre par les Agences Régionales de Santé (ARS) comporte trois niveaux établis à partir d'études réalisées par des hydrogéologues agréés en matière d'hygiène publique :

- Le périmètre de protection immédiate : site de captage clôturé (sauf dérogation) appartenant à une collectivité publique, dans la majorité des cas ;
- Le périmètre de protection rapprochée : secteur plus vaste (en général quelques hectares) pour lequel toute activité susceptible de provoquer une pollution y est interdite ou est soumise à prescription particulière ;
- Le périmètre de protection éloignée : facultatif, correspond généralement à la zone d'alimentation du point de captage, voire à l'ensemble du bassin versant.

L'arrêté préfectoral d'autorisation de prélèvement et d'institution des périmètres de protection fixe les servitudes de protection opposables au tiers par déclaration d'utilité publique (DUP).

3/ Protection des espaces naturels, notamment agricoles

Les PPEANP : les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. Ils sont instaurés par le Département avec l'accord de la ou des communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture. Ils visent à protéger et développer l'agriculture et les espaces naturels, conformément à des objectifs décrits dans un programme d'action.

Les ZAP : zones agricoles protégées. Il s'agit de servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes. Elles sont annexées au document d'urbanisme, auquel elles s'imposent. Elles ont pour but de protéger l'espace agricole et forestier.

Les espaces boisés classés (EBC) : les PLU peuvent classer en EBC les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer. Ce classement peut aussi s'appliquer à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haie ou des plantations d'alignement. Ce classement interdit tout changement d'affectation ou mode d'occupation de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.

Protection des zones humides : définies au Code de l'environnement, les zones humides sont protégées par des outils réglementaires, qui peuvent être traduits dans des documents de planification.

4/ Gestion des risques

Des schémas de planification sont aussi établis dans le cadre de politiques de gestion des risques, concernant le littoral, les inondations, les feux de forêt.

Inondation

Deux outils réglementaires existent concernant la prévention des inondations.

Créées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ou «Grenelle 2», **les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI)** sont élaborées sur les territoires à risque important d'inondation (TRI). Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) présentés le 10 juillet 2014 et les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) élaborés à l'échelle des grands bassins hydrographiques.

Issu de la loi Barnier de 1995, le **plan de prévention des risques inondation (PPRI)** est un document prescrit et approuvé par l'État (Préfet de département). Il a pour objectifs d'établir une cartographie des zones de risque, d'interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, de prescrire des mesures pour réduire la vulnérabilité des installations et constructions existantes, de prescrire les mesures de protection et de prévention collectives, de préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues.

Risques littoraux

Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) ont complété les dispositifs de prévention des risques de submersion marine. Il s'agit de documents réglementaires (servitude d'utilité publique), élaborés par les services de l'État et approuvés par arrêté préfectoral, permettant une maîtrise de l'urbanisation, annexés au document d'urbanisme, opposable aux tiers.

Feux de forêts

Issus de la Loi Barnier de 1995, les plans de prévention des risques d'incendie de forêt sont établis à l'échelle communale ou intercommunale, sont opposables aux autorisations d'urbanisme. Ils délimitent des zones d'exposition aux risques à l'intérieur desquelles des constructions ou des aménagements sont interdits. Ils définissent des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.



LES POLITIQUES INCITATIVES : parfois trop peu ciblées

Ces politiques évoluent en réponse aux demandes sociétales de plus en plus fortes.

1/ Politiques économiques

Le développement économique est porté par la Région, notamment en ce qui concerne l'innovation, l'emploi et la croissance des entreprises locales, trois facteurs pour lesquels une stratégie régionale peut être adoptée, qui précise les aides financières apportées et leurs destinataires (filières, acteurs économiques, ...).

2/ Accompagnement des porteurs de projet

Les chambres consulaires accompagnent les entreprises et les commerces des territoires dans leur développement. Elles encadrent également des centres de formation des apprentis. Sur le volet agricole, les chambres d'agriculture assurent le développement des entreprises agricoles, en même temps qu'elles assurent la représentation de l'ensemble des agents économiques de l'agriculture. Elles peuvent également être saisies par les collectivités territoriales sur une problématique d'aménagement du territoire.

3/ Fiscalité

L'État a un rôle important sur le développement économique. Il peut mettre en place une ou plusieurs mesures fiscales, en fonction du soutien qu'il souhaite apporter à un secteur d'activité, un territoire ou une action de développement.

Certains secteurs géographiques délimités peuvent également bénéficier d'exonérations fiscales et sociales, destinées à promouvoir l'implantation d'entreprises (bassins d'emploi à redynamiser, zones franches urbaines, quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones de revitalisation rurale, zones d'aide à finalité régionale).

Incitations fiscales pour les apporteurs de capitaux (entreprise et agriculture)

Pacte Dutreil : le pacte Dutreil permet, sous certaines conditions, de faire bénéficier la transmission d'une entreprise familiale d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit à concurrence des trois-quarts de sa valeur.

Loi Pinel : ce dispositif a pour but de développer le financement des particuliers dans le secteur de l'immobilier. Pour bénéficier de la réduction d'impôt, l'investisseur doit acquérir un bien neuf et le louer pendant une période déterminée : 6, 9 ou 12 ans. La réduction d'impôt est, dès lors, proportionnelle à la durée d'engagement : 12, 18 ou 21%.

Immobilier rural et IFI : les biens immobiliers ruraux (et les parts de GFA) donnés à bail rural long terme ou bail cessible (articles L416 et L418 du Code rural) sont exonérés d'Impôts sur la Fortune Immobilière (IFI), sous certaines conditions.

L'assiette de l'IFI ne considère que les biens immobiliers. Si les conditions d'exonération restent identiques à celles de l'ISF, elles avantagent de fait les actifs non immobiliers, qui ne sont plus dans l'assiette de l'IFI. L'investissement dans le foncier rural perd donc en attractivité au détriment des autres actifs.

Exonération fiscale pour les EPF

Le Bulletin officiel des Finances publiques-Impôts (BOFiP-impôts) précise que l'article 22 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 étend l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière prévue par le I de l'article 1040 du code général des impôts (CGI) aux acquisitions réalisées par les établissements publics fonciers (EPF) en complément de l'exonération déjà prévue pour les établissements publics scientifiques, d'enseignement, d'assistance et de bienfaisance.

Les Safer bénéficient de cette même exonération au titre de l'article 1028 du CGI.

Taxe sur la cession de terrains nus rendus constructibles

Cette taxe, prévue à l'article 1605 nonies du CGI s'applique à la plus-value réalisée à l'occasion de la cession d'un terrain nu rendu constructible. Elle alimente un fonds qui finance des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture. Il permet notamment de soutenir des actions facilitant la transmission et l'accès au foncier, des actions d'animation, de communication et d'accompagnement, des projets innovants et des investissements collectifs ou individuels.

LES INSTANCES DE CONCERTATION : une vision évolutive, des décisions partagées mais des pouvoirs limités

Les Commissions départementales de la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers (CDPENAF) ont été instaurées par la Loi d'avenir (en remplacement des CDCEA). Elles peuvent être consultées pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières ou à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. Elle émet, dans les conditions définies par le code de l'urbanisme, un avis sur l'opportunité de certaines procédures d'urbanisme.

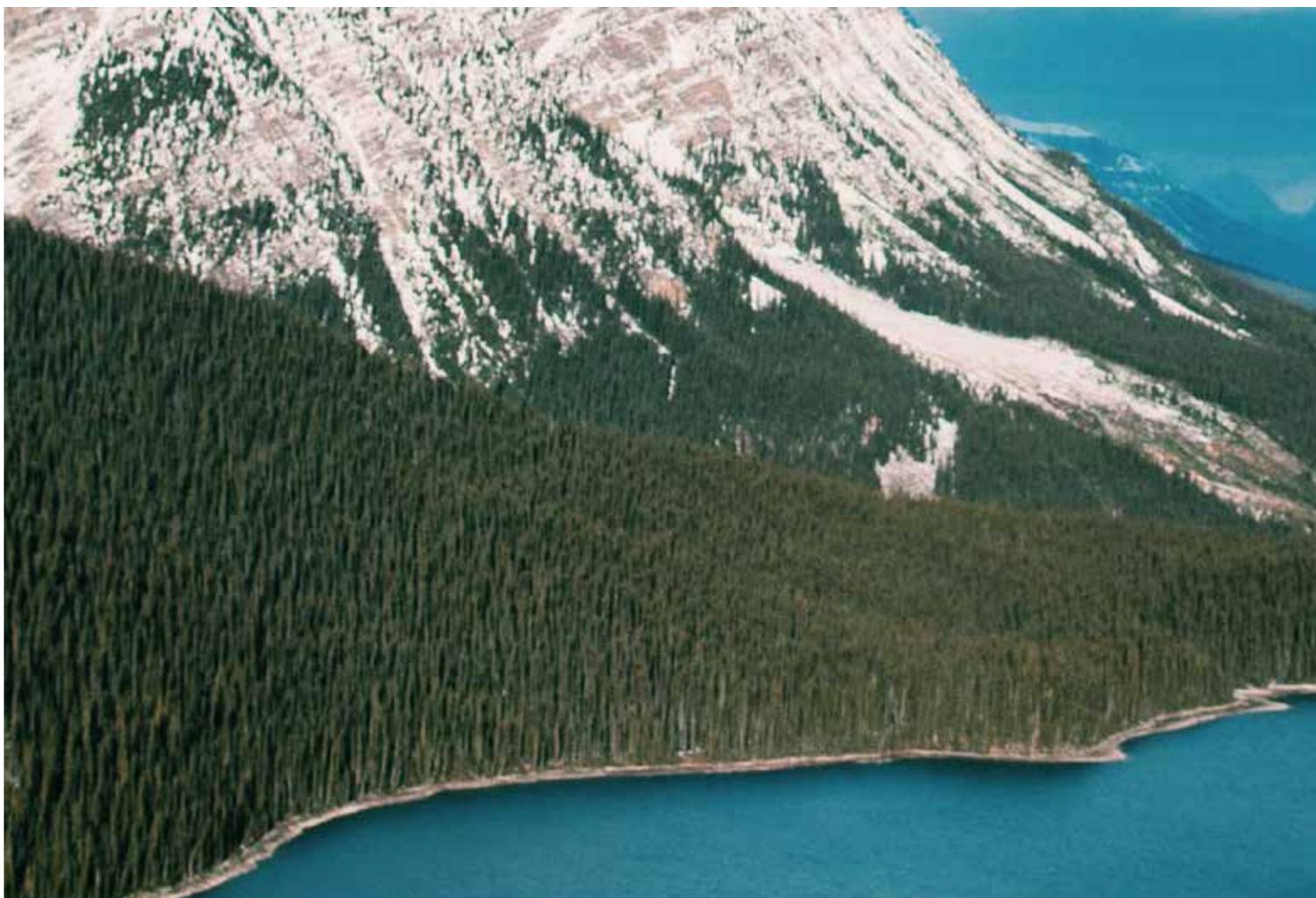
D'autres instances de concertation, nationales ou locales, traitent des sujets tels que la gestion des déchets, le commerce (Commission de concertation du commerce, au niveau national), les carrières, etc.

L'INTERVENTION : des outils sur mesure, au service de l'ensemble des projets

Au-delà des outils visant à réglementer l'occupation de l'espace ou à encourager certains types d'activité, les porteurs des projets de territoire (les collectivités, les décideurs publics, les opérateurs de l'État ou des collectivités...) peuvent mobiliser des outils d'intervention foncière.

Ceux-ci consistent avant tout à réguler les processus marchands, qui ne permettent pas de garantir la mise en œuvre d'une politique d'aménagement équilibrée et durable ou d'atteindre des objectifs politiques (logement, développement économique...).

L'intervention foncière s'articule autour de la régulation du marché d'une part, avec ses trois dimensions de transparence, contrôle et orientation (voir ci-après), et de la maîtrise foncière publique d'autre part, qui permet aux décideurs publics de mettre directement en œuvre leurs projets.



Les outils de la régulation et de l'intervention sont :

- Les outils de **connaissance des marchés** (transparence) qui sont assurés par les notaires, les services du Ministère de l'Economie et les Safer.
- Les outils de **contrôle** : encadrement des prix, interdiction de pratiques anticoncurrentielles.
- Les outils **d'acquisition** : intervention amiable qui oriente le marché à partir d'un certain seuil ou droits de préemption. Ces derniers sont nombreux et sont souvent exercés directement par des opérateurs qui gèreront directement les terrains acquis (Conservatoires, collectivités...).
- Les outils **d'encadrement** : qui restreignent dans la durée les conditions d'utilisation du foncier : (cahier des charges Safer, obligation réelle environnementale...).

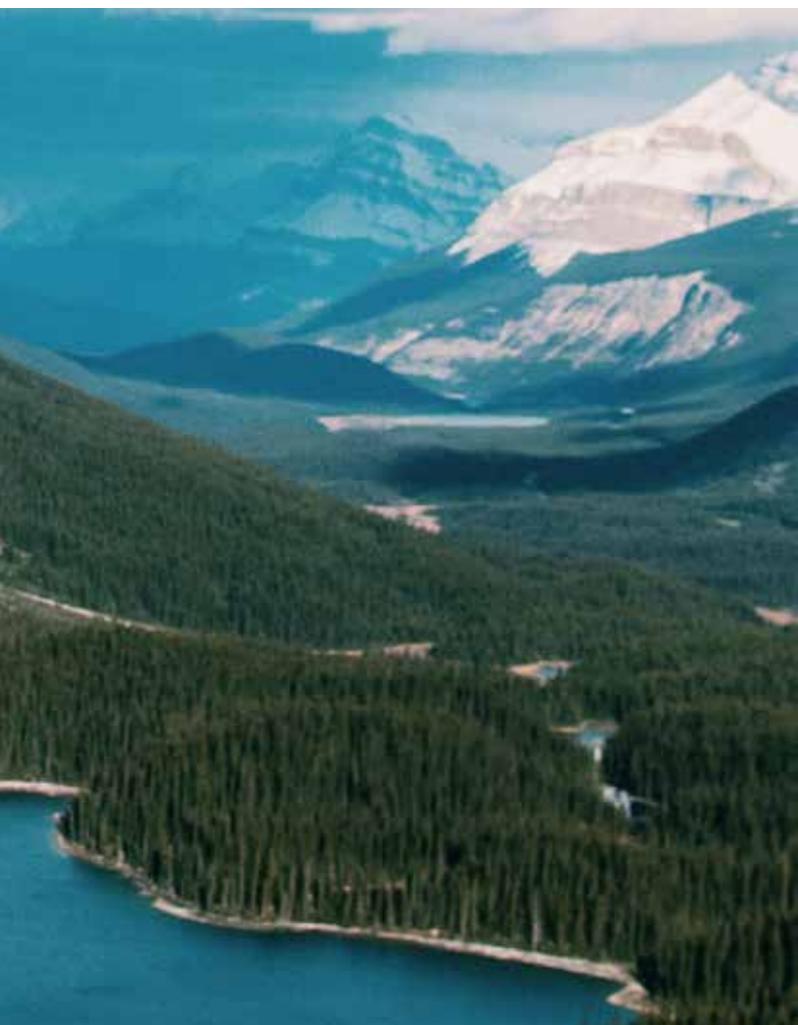
Les EPF

Les EPF sont des opérateurs qui interviennent pour le compte des collectivités et (pour certains) de l'État. Ils ont pour objet la mise en œuvre de la politique de cohésion et d'aménagement du ou des territoires et du logement. Ils permettent aux collectivités de maîtriser la réalisation de leurs projets (grandes opérations d'urbanisme, réalisation d'opération de logement en mixité sociale ou fonctionnelle : zone d'activité ...) par de l'intervention foncière publique : recyclage de terrains, de friches... Ainsi, ils permettent la production de biens majoritairement bâtis et contribuent à l'orientation du marché du logement. Ils ne peuvent intervenir pour leur compte propre et s'engagent par voie conventionnelle avec les collectivités préalablement à leur intervention. Les EPF sont présents sur les zones tendues (Ile-de-France et façade littorale) ou détendues (territoires subissant une désindustrialisation massive). Ils ne sont donc pas présents sur l'ensemble du territoire national et ne sont pas des outils de contrôle d'une profession.

Les Safer

Les Safer sont spécifiques dans leur intervention pour la réalisation de projets privés, qui contribueront à l'atteinte d'objectifs publics. Ainsi les Safer ont historiquement accompagné la restructuration des exploitations agricoles pour en faire des unités économiques capables de garantir emploi, création de valeur ajoutée sur le territoire et autonomie alimentaire pour la France (l'enjeu des années 60). Aujourd'hui elles contribuent notamment au renouvellement des générations et en particulier à l'installation de jeunes agriculteurs hors cadre familial et à la diversité des structures, des productions et des modes de production. Elles interviennent également pour la libération d'emprise des infrastructures publiques (routes, voies ferrées...), des projets des collectivités (équipements, zones d'activité...) ou pour des projets privés utiles au territoire (commerce, tourisme, industrie...)

La Safer qui maîtrise un bien le propose à la vente à prix fixe. Le choix entre les projets se fait après avis du Comité Technique Départemental et dans le cadre des priorités définies dans le PPAS (programme pluriannuel d'activité des Safer) qui décline les projets du territoire pour leurs aspects fonciers. Il s'agit ainsi, au cas par cas, de mettre en œuvre les priorités du territoire et la régulation de l'activité agricole qui s'y exerce. La composition des instances de gouvernance de la Safer (Conseil d'Administration et Comité Technique Départemental) est encadrée par le Code Rural, a été élargie par la Loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 et assure une représentation large de l'ensemble des acteurs du territoire et de l'économie agricole.



3. ÉTAT DE L'ART DE LA RÉGULATION DES MODES D'ACCÈS AU FONCIER ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES :

des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité au service des politiques publiques mais une adaptation nécessaire aux évolutions

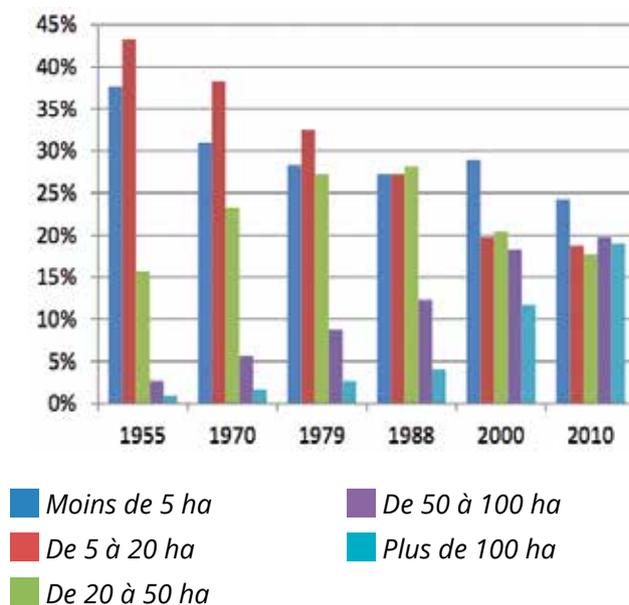


UNE CROISSANCE POUR TOUS : des exploitations professionnelles viables, des inégalités réduites

Les outils de régulation (Safer, contrôle des structures et statut du fermage) ont longtemps rempli leur mission comme le prouve le nombre, la grande diversité et la compétitivité des exploitations françaises.

Le nombre d'exploitations a diminué en France et les grandes exploitations ont progressé, comme le montre le graphique suivant. Cette progression s'est accompagnée d'une diminution très sensible du nombre de petites et très petites exploitations. Il ne s'agit donc pas d'une concentration, mais d'une progression de l'ensemble des exploitations pour atteindre des seuils de rentabilité économique.

Répartition du nombre des exploitations en fonction de leur surface moyenne entre 1955 et 2010

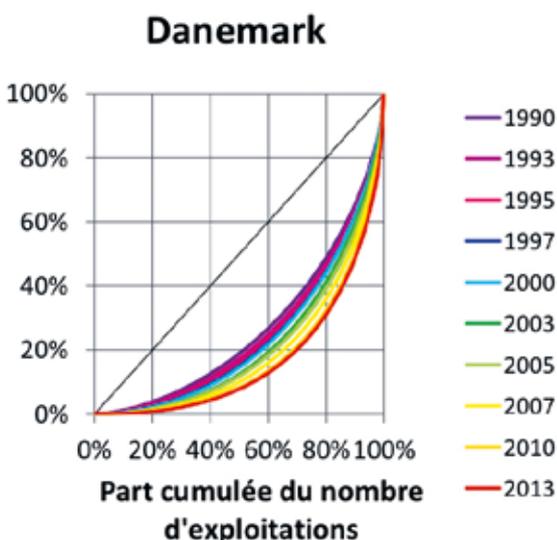
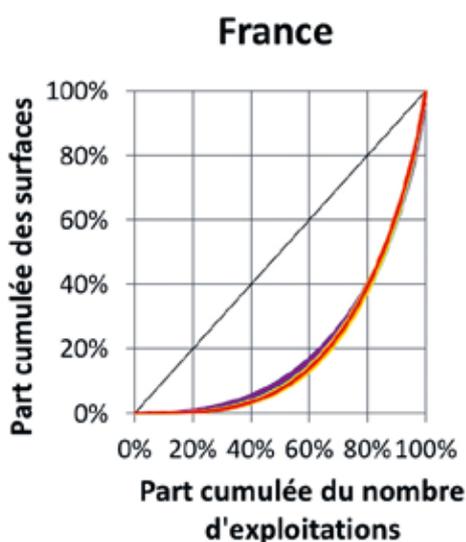


Source : Ministère de l'agriculture, SSP

La comparaison de l'évolution des exploitations en France et au Danemark montre que la régulation a permis d'atténuer la concentration des surfaces en France, tandis qu'au Danemark, où la politique des structures a été abandonnée à la fin des années 1990, l'accroissement des inégalités est très rapide : 20 % des exploitations couvrent 70 % des surfaces en 2010, contre 50 % vingt ans plus tôt.

Les outils de régulation en France ont cependant atteint une limite et doivent pouvoir évoluer avec l'évolution des formes juridiques des exploitations et de leur transmission.

Évolution comparée du nombre d'exploitations et des surfaces exploitées en France et au Danemark entre 1990 et 2013



Source : Eurostat, traitements INRA SMART-LERECO (Laurent Piet)



LES 3 NIVEAUX INDISSOCIABLES DE LA RÉGULATION : transparence, contrôle et orientation

- **Transparence**, un préalable à l'intervention : savoir ce qui se passe pour intervenir à bon escient. Elle garantit la connaissance d'un changement du bénéficiaire de la jouissance d'une surface exploitée, et les conditions de cette mutation ;
- **Contrôle** : il permet d'empêcher certaines opérations au regard de critères de politique publique : concentration excessive, prix, mitage, modalités d'usage (cahier des charges...) ;
- **Orientation** : donner accès aux facteurs de production. Par l'intervention directe, elle permet d'allouer le foncier à des candidats sélectionnés en fonction des objectifs des politiques publiques.

EFFICACITÉ DES OUTILS DE RÉGULATION ACTUELS : certains modes d'accès au foncier échappent à toute régulation

Le tableau ci-dessous récapitule l'état des lieux de l'efficacité de la régulation, dans ses 3 dimensions (transparence, contrôle et orientation) sur les quatre modes d'accès au foncier.

Évaluation de l'efficacité de la régulation par mode d'accès au foncier

| | Transparence | Contrôle | Orientation |
|-----------------|--------------|----------|-------------|
| Marché foncier | ++ | ++ | ++ |
| Location | - | ++ | + |
| Parts sociales | ++ | + | + |
| Travaux à façon | - | - | - |

Source : Terres d'Europe-Scofr - FNSafer

1/ Le marché foncier agricole, le marché le mieux régulé

La transparence est assurée par la transmission des projets de ventes par les notaires aux Safer, afin que celles-ci puissent décider d'exercer ou non leur droit de préemption, et ce depuis 1962.

Le contrôle est assuré notamment par le contrôle des structures. Il statue sur les demandes d'autorisation d'exploiter que doivent lui transmettre les exploitations souhaitant agrandir leur assise foncière par l'achat de foncier. Le contrôle est mis en œuvre conformément au schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA). Quatre motifs de refus peuvent être avancés.

Les Safer quant à elles exercent un contrôle en activant leur droit de préemption, sur la base de neuf motifs. La préemption entraîne l'annulation du projet de vente au profit de la Safer sauf en cas de retrait du bien par le vendeur.

Le contrôle des structures a peu de poids sur l'orientation. Même si un candidat présente un rang prioritaire à la personne avec lequel le propriétaire a prévu ne peut pas lui être imposé. L'orientation est ainsi majoritairement mise en

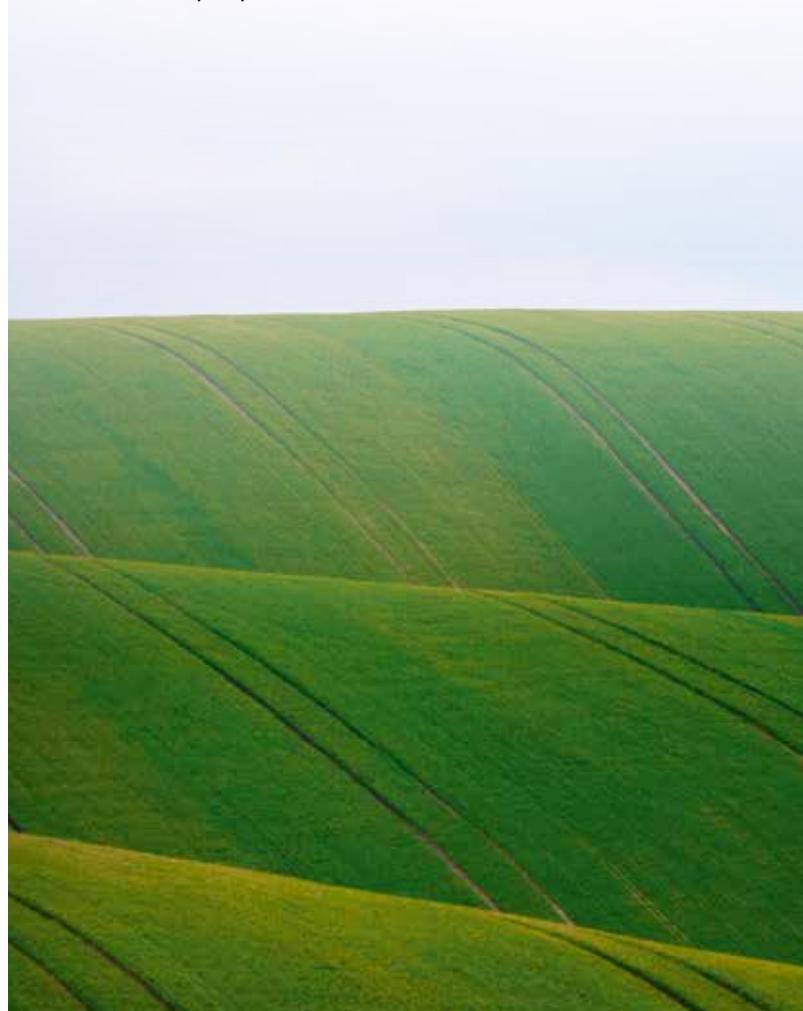
œuvre par les Safer. Les surfaces achetées à l'amiable ou après préemption sont rétrocédées aux candidats dont le projet est le plus en adéquation avec les politiques publiques et les orientations d'un territoire.

2/ Le marché de la location, une régulation plus limitée

La transparence n'existe pas pour le marché des locations : les baux signés chaque année ne sont pas enregistrés comme peuvent l'être les projets de ventes.

Le contrôle est assuré par le contrôle des structures, qui statue sur les demandes d'autorisation d'exploiter concernant des terres prises à bail qui participent à l'agrandissement de l'assise foncière.

En ce qui concerne l'orientation, comme pour des demandes d'autorisation concernant une acquisition, une demande concernant une location peut être refusée par le contrôle des structures si un autre candidat est prioritaire. Les Safer, quant à elles, ont la capacité de réaliser de l'intermédiation locative. Cela consiste à mettre en relation un propriétaire avec un fermier. Les critères de choix du fermier reprennent ceux du choix d'un attributaire en propriété.



3/ Le marché des parts sociales, un début de transparence mais un contrôle inadapté

La Loi d'avenir permet aux Safer d'être informées des cessions de parts et de réaliser l'analyse du marché. La transparence est donc amorcée, même si l'exhaustivité ne semble pas encore atteinte.

Le contrôle du marché des parts sociales est partiel. Les Safer ont en effet la possibilité de préempter les cessions lorsqu'elles concernent 100 % des parts d'une société ; dès lors que la cession est partielle, elles ne peuvent exercer ce droit. De plus, depuis la loi d'orientation agricole de 2006, le contrôle des structures ne porte plus sur les opérations sociétaires. L'autorisation d'exploiter, accordée soit à l'exploitant soit à la société elle-même, n'est pas remise en cause lors d'un transfert partiel des parts. Ainsi, la prise de contrôle d'une société d'exploitation par un actionnaire ou une holding via l'achat de la majorité des parts n'est pas soumise à contrôle. Les conditions à respecter : les surfaces exploitées ne doivent pas être modifiées et l'exploitant doit demeurer au capital social, même avec une seule part.

En ce qui concerne l'orientation, celle-ci commence à être assurée par les Safer qui réalisent des opérations sociétaires par acquisition à l'amiable. La vente suit le même chemin décisionnel que pour les biens immobiliers et les locations, et respecte le SDREA.

4/ Le travail à façon, un accès au foncier en dehors de toute régulation

Le recours aux entreprises de travaux agricoles (ETA) répond généralement à des besoins des exploitations. Il se fait par signature d'un contrat de prestations de service, précisant les tâches à accomplir et les moyens nécessaires. Si certains contrats prévoient uniquement l'exploitation des terres, d'autres ETA proposent un spectre plus large de services, comprenant l'exploitation, mais aussi les décisions et la gestion.

Du point de vue de l'ETA, la sollicitation par une exploitation peut être assimilée à un mode d'accès au foncier. Pour autant, le recours au travail à façon n'est pas un marché en tant que tel et il n'existe pas d'observatoire permettant de quantifier les surfaces exploitées par les ETA. Certaines ETA exploiteraient plusieurs milliers d'hectares.

Il n'existe pas non plus de contrôle ou d'orientation vis-à-vis du travail à façon. L'exploitant est libre de signer un contrat avec une ETA, quelle que soit la surface dont cette dernière a la charge.



LIMITES DES OUTILS DE RÉGULATION ACTUELS : des contournements facilités par l'existence de marchés non régulés

1/ Les limites du contrôle du prix du foncier

Plusieurs mécanismes permettent de vendre le foncier à un prix supérieur à sa valeur vénale, en évitant la préemption de la Safer au motif d'un prix excessif par rapport aux références locales. Cela contribue à écarter les candidats à la reprise ne disposant pas de moyens financiers suffisants et favorise les acquéreurs disposant des plus grands moyens financiers, ceux-là mêmes qui, potentiellement, disposent déjà d'une assise foncière conséquente. Par ailleurs, ces pratiques contribuent à alimenter une hausse officieuse des prix du marché foncier. Accessoirement, elles permettent aussi au vendeur de se réserver le choix de son acquéreur.

- **Camouflage d'une partie de la valeur du foncier dans d'autres éléments de l'exploitation**

- Versement camouflé de pas-de-porte

Les pas-de-porte correspondent à des sommes d'argent versées au moment d'un changement d'exploitant. Ils sont généralement versés par le fermier preneur au fermier cédant. Cette pratique est illégale dans la mesure où ce versement n'est pas justifié (art. L411-74 du Code rural).

Un contournement consiste donc, lors de la transmission d'une exploitation, à gonfler par exemple artificiellement les fumures et arrière-fumures, c'est-à-dire les pratiques ayant contribué à améliorer les terres louées et dont l'indemnisation – légale – est prévue à l'article L411-71 du CRPM.

- Surévaluation du fonds agricole

Le fonds agricole est composé du matériel, du cheptel vif, des stocks et des contrats cessibles. Il ne comprend pas le foncier. Or, dans des cas de plus en plus nombreux, le fonds agricole est sans consistance. Cela signifie que la valeur du fonds est surévaluée au regard de la valeur des éléments censés le composer.



• Vente en deux temps

Ces mécanismes permettent non seulement d'échapper au contrôle des prix mais aussi de contourner le seuil de surface. L'acquéreur peut en effet être déjà exploitant d'une grande superficie, qui aurait pu justifier la préemption de la Safer, dans un but de lutte contre la concentration.

- Ventes en démembrement de propriété

Depuis la Loi d'avenir, la Safer peut exercer son droit de préemption sur les ventes en démembrement de propriété dans des conditions bien précises, définies à l'article L143-1 du Code rural, en particulier lorsque la vente de l'usufruit et de la nue-propriété sont concomitantes. Cependant les conditions de cette intervention sont limitées et des possibilités de contournement persistent.

Il faut rappeler que toute vente en démembrement ne résulte pas nécessairement d'une volonté de contournement. En revanche, si telle est l'intention d'un propriétaire, celui-ci va commencer par vendre la nue-propriété à un prix supérieur au marché, se réservant un usufruit temporaire (supérieur à deux ans afin d'éviter l'intervention de la Safer). A la fin de cet usufruit, l'acquéreur devient plein propriétaire, sans possibilité d'intervention de la Safer.

La Loi de Finances 2016 a alourdi la fiscalité sur les cessions d'usufruit temporaire afin d'endiguer ce type de mécanisme. Toutefois, les ventes en démembrement restent nombreuses, notamment sur les biens de forte valeur.

- Conclusion d'un bail de complaisance suivie d'une vente

Afin de contourner le droit de préemption de la Safer, certains propriétaires concluent des baux dits de complaisance avec un fermier.

Ce mécanisme repose sur le statut du fermage, qui donne priorité au preneur, devant la Safer, lorsque le propriétaire met en vente le bien qu'il exploite depuis plus de trois ans. Il suffit donc que le propriétaire, après avoir signé un bail, attende trois ans pour vendre à son preneur, au prix sur lequel tous deux s'étaient accordés avant la conclusion du bail. Ces ventes déguisées, reposant initialement sur un bail, sont conclues à des prix supérieurs à ceux des biens vendus libres de bail.

• Vente sous forme de parts de société

Une part de société d'exploitation ou de portage du foncier correspond à un pourcentage de tous les éléments de la société, dont le foncier. Dans le cas de cessions de parts de sociétés de portage, ne comportant pas de bâti, il est possible d'estimer la valeur du foncier. Les prix ainsi constatés peuvent se révéler être supérieurs à ceux pratiqués sur le marché foncier.

2/ Les limites du contrôle du seuil de surface exploitée

Le contrôle des structures, dans son schéma directeur, fixe un seuil de surface exploitée au-delà duquel l'agrandissement ou la concentration d'exploitations sont considérés comme excessifs. Plusieurs mécanismes permettent de passer outre.

• Constitution d'unités de production agricole regroupant plusieurs exploitations

Les unités de production agricole correspondent à des regroupements d'exploitations, contrôlés par un même bénéficiaire effectif, actionnaire soit en tant que personne physique soit au travers d'une holding (cf. schéma dans la partie « Constats/Essor des personnes morales »). La constitution de telles unités est rendue possible par l'existence de formes sociétaires d'exploitation autorisant la présence à leur capital d'associés non exploitants : EARL, SCEA, sociétés commerciales à vocation agricole (SA, SARL). Elle repose sur deux mécanismes qui, reproduits de manière itérative, permettent aux acquéreurs d'accroître la surface qu'ils exploitent en dehors de toute réglementation et de constituer progressivement des unités conséquentes. Ces deux mécanismes sont la cession partielle de parts de société et le maintien de l'exploitant déclaré.

- La cession partielle de parts de société pour aboutir à une prise de contrôle de l'entreprise (ou « cession de contrôle »)

La Loi d'Avenir pour l'agriculture 2014 a accordé le droit de préemption aux Safer sur les cessions totales des parts de sociétés dont l'objet est l'exploitation ou la propriété agricole (art. L143-1 du Code rural).

Il suffit donc d'acquérir une partie majoritaire des actions d'une société, en une ou plusieurs fois, pour prendre le contrôle (devenir bénéficiaire effectif) sans être soumis au droit de préemption.

- Le maintien de l'exploitant déclaré pour conserver l'autorisation d'exploiter

Depuis la Loi d'orientation agricole de 2006, le contrôle des structures ne porte plus sur les opérations sociétaires. L'autorisation d'exploiter, accordée soit à l'exploitant soit à la société elle-même, n'est pas remise en cause lors d'un transfert partiel des parts. Ainsi, la prise de contrôle d'une société d'exploitation par un actionnaire ou une holding via l'achat de la majorité des parts n'est pas soumise à contrôle. Les conditions à respecter : les surfaces exploitées ne doivent pas être modifiées et l'exploitant doit demeurer au capital social, même avec une seule part. L'acquéreur devenu actionnaire majoritaire est associé non exploitant. Il faut par ailleurs noter qu'une alternative à ces mécanismes réside dans la constitution d'unités de production en déclarant des exploitants qui ne participent pas réellement aux travaux de l'exploitation, lesquels sont réalisés par un seul exploitant.

• Des surfaces exploitées par les ETA bien supérieures aux seuils

Le recours à des entreprises de travaux agricoles (ETA) est relativement usuel dans certaines situations de la vie de l'exploitation : pic d'activité, nécessité de matériel ou de savoir-faire spécifiques. Cela peut concerner par exemple un agriculteur n'ayant pas le matériel nécessaire, compte tenu d'une surface insuffisante ou de la ponctualité du besoin. Il peut s'agir également d'un agriculteur en fin de carrière, ne souhaitant pas investir dans du nouveau matériel.

En revanche, depuis quelques années, une dérive consiste à faire réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à la production par une ETA. Cette situation peut être le fait d'un agriculteur jeune retraité, qui au lieu de transmettre, complète sa retraite en conservant quelques années le foncier et en déléguant la réalisation des cycles de production tout en continuant à percevoir les aides PAC. Cette pratique peut aussi provenir d'un propriétaire reprenant les terres à l'expiration du bail et se déclarant exploitant pour les faire exploiter par une ETA. Dans ces deux exemples, le travail à façon peut aller jusqu'à sa forme « extrême » : l'ETA y assure les travaux mais prend aussi les décisions (assolements, etc.) et réalise la gestion. L'ETA se trouve ainsi décisionnaire de fait sur l'exploitation.

Les ETA peuvent être des sociétés entièrement dédiées aux travaux agricoles et n'étant stricto sensu pas exploitantes. Elles peuvent aussi être détenues par les actionnaires, personnes physiques ou morales, de sociétés d'exploitation. Les surfaces gérées par leur ETA viennent alors s'ajouter aux surfaces de leur exploitation. Dans tous les cas, cumulées, les surfaces de toutes les exploitations gérées par une même ETA peuvent facilement dépasser les seuils autorisés par le contrôle des structures.

Cette pratique induit une concentration qui se fait sans passer par les « marchés » (propriété, location, parts sociales) mais via des contrats. Elle pose clairement la question de la définition du statut de l'agriculteur.

En conclusion

Ce sont ces limites qui aujourd'hui permettent l'émergence de la concentration et de l'accaparement tels que nous les avons décrits au début de cette partie.

Pour reprendre la main sur l'évolution de nos territoires, nous devons imaginer un nouveau système de régulation qui leur donne la capacité de mettre en œuvre leurs priorités et leurs choix.

La libéralisation pure et simple, au nom de la liberté d'entreprendre, ne s'entend que sur des ressources librement accessibles à tous. Le foncier, en quantité limitée, non renouvelable, est le support incontournable de la plupart des projets des territoires. Son bon usage et la possibilité d'en permettre l'accès aux projets les plus enrichissants pour le territoire est donc un enjeu pour la France.

Partie 2

**Demain, pour
des territoires vivants
imaginer de nouveaux
outils de régulation pour protéger,
orienter et valoriser le foncier**



Constatant :

L'artificialisation irréversible et toujours trop importante des terres :

- Poursuite d'une artificialisation excessive (l'équivalent de la SAU d'un département tous les 5 ans) au détriment des espaces agricoles et naturels.
- Développement de friches souvent spéculatives
- Sanctuarisation de la forêt et des espaces naturels.

La concentration des exploitations :

- Augmentation de la taille des exploitations, mais accompagnée d'une diminution du revenu agricole et d'une stagnation du capital d'exploitation national.
- Simplification des systèmes de production et perte globale de valeur ajoutée à l'hectare.
- Diminution du nombre d'actifs agricoles.
- Accaparement du foncier par les plus grandes exploitations.

Le développement des formes sociétaires, de la pluriactivité et de l'agriculture déléguée (travail à façon intégral)

- 64 % du foncier exploité par des sociétés.
- Cession de droit au foncier à travers des ventes de parts sociales.
- Opacité des structures, de l'origine des capitaux et des projets.
- Opacité de la mise sur le marché et des conditions de la cession.

Les limites des outils de régulation sur l'ensemble des marchés d'accès au foncier

- Vente partielle de parts de sociétés et travail à façon ne font l'objet d'aucune régulation.

1. LE GROUPE SAFER ALERTE

sur la nécessité de pouvoir satisfaire les objectifs des politiques publiques et répondre aux enjeux des territoires en matière de :

- Renouvellement des générations et préservation des outils de production.
- Maintien et création d'emplois, de services.
- Optimisation de la valeur ajoutée créée sur le territoire.
- Diversité des productions agricoles, des filières.
- Diversité des paysages.
- Richesse environnementale, biodiversité, richesse des sols.
- Souveraineté, voire sécurité alimentaire.



Considérant :

- Que le foncier doit être protégé et valorisé
- Qu'il est nécessaire de soutenir une agriculture diversifiée et de qualité, propre à chaque terroir, source de biodiversité et respectueuse de l'environnement.
- Que la transmission des exploitations et l'installation des jeunes agriculteurs doivent être favorisées.
- Que la régulation est indispensable pour faciliter l'accès au foncier et promouvoir une concurrence loyale et équitable.
- Que la régulation suppose plus de transparence pour permettre plus de concurrence sur les différents marchés du foncier (mobilier ou immobilier et en propriété ou en jouissance).
- Que la régulation doit s'imposer à toutes les entreprises, quelle que soit leur forme d'organisation (individuelle ou sociétaire) et leur mode de transmission.
- Que la régulation doit privilégier une agriculture de projets plutôt qu'un modèle unique d'exploitation.
- Que la régulation doit favoriser une concurrence de projets plutôt qu'une concurrence par le prix.
- Que la régulation doit pouvoir assurer la mise en œuvre des objectifs fixés par les politiques publiques mais aussi répondre aux besoins des territoires et des individus.

2. LE GROUPE SAFER PROPOSE DE :

PLACER LE FONCIER SOUS LA PROTECTION DE LA NATION

Un principe général du droit énoncerait que le foncier (pas seulement agricole) est placé sous la **sauvegarde de la Nation**, et reconnaîtrait d'intérêt général :

- **Sa protection**, dans l'objectif de limiter sa consommation et l'expansion des espaces artificialisés, de façon adaptée aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ainsi qu'au développement des territoires.
- **Sa mise en valeur**, dans l'objectif de réhabiliter les terrains en état d'inculture ou considérés comme des friches pour l'exercice d'une activité agricole, forestière ou agro-sylvo-pastorale, tout en veillant à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique.
- **Sa nécessaire régulation**, dans l'objectif de répondre aux besoins d'aménagement, de développement et d'attractivité des territoires (en termes économique, social et environnemental).

Cette disposition serait introduite dans le code rural et de la pêche maritime et permettrait la protection du foncier, comme pour les forêts et bois dans le code forestier ou comme pour les ressources et milieux naturels dans le code de l'environnement ; elle donnerait ainsi un fondement à des mesures visant cet objectif.



RÉNOVER LA RÉGULATION AU SERVICE D'UNE DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

La régulation doit pouvoir reposer sur les 3 axes suivants :

- **La transparence** (connaissance) de tous les marchés fonciers.
- **Le contrôle** ciblé et efficace des marchés et des prix (et l'ensemble de ses composantes) pour faciliter l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables.
- **L'orientation** des marchés en fonction des objectifs poursuivis par les politiques publiques et des besoins des territoires et des individus (opportunité pour l'emploi, attentes des citoyens, protection de l'environnement, etc.), avec un suivi au travers d'un cahier des charges et, en tant que de besoin, un accompagnement financier du projet avec des solutions de portage du foncier.

Créer un guichet unique pour la transparence de tous les marchés de biens à usage ou vocation agricole

Cette proposition tend à généraliser, en créant un **guichet unique** géré par les Safer, la transparence à l'ensemble des mutations de propriété immobilière (par vente, donation ou démembrement) et de propriété mobilière (prise de participation sociétaire) ainsi que des actes portant sur l'usage d'un bien immobilier ou opérant une mutation de jouissance, avec ou sans mutation de propriété (bail, prêt, convention d'occupation précaire, usufruit, travail à façon, etc.).

> qui s'applique à l'ensemble des marchés

Il y a différentes façons d'accéder au foncier en propriété ou en jouissance. Et, selon le mode d'accès, le foncier est peu ou pas du tout régulé. On peut distinguer **4 types de marché** : le marché foncier immobilier, le marché sociétaire, le marché locatif et le marché du travail à façon.

> dans l'objectif de faciliter l'accès au foncier et de promouvoir une concurrence loyale et équitable

Dans un contexte (1) où le foncier se raréfie, (2) où le marché, dans toutes ses composantes, devient globalement de moins en moins transparent, (3) où la régulation n'est plus en phase avec la réalité des marchés du foncier, (4) où les sociétés, bien qu'utiles et nécessaires, font écran au mécanisme de régulation, et (5) où se développent des structures aussi importantes (en surface) que complexes (en termes d'organisation et de gouvernance), il est nécessaire, pour promouvoir une **concurrence loyale et équitable**, d'obtenir plus de transparence pour permettre plus de concurrence de projets sur les différents marchés du foncier, pour **faciliter l'accès au foncier** agricole et garantir la liberté d'entreprendre de chacun (en limitant l'accroissement de l'écart entre « petites » et « grandes » exploitations, en freinant l'augmentation des inégalités de taille, et en maintenant une certaine homogénéité des structures).

Le tout, dans le but de satisfaire les objectifs des politiques publiques, de répondre aux besoins des territoires et d'assurer une alternative aux agrandissements excessifs ou aux concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même personne physique ou morale.

> sans alourdir les formalités administratives pour les entreprises

Il est proposé de rechercher, pour ne pas ajouter une contrainte nouvelle sur les entreprises, tous les moyens d'**alléger véritablement le poids des formalités administratives** (avec la mise en place d'un outil de téléprocédure des déclarations), d'adapter le contenu des déclarations et les délais de traitement et, enfin, de renforcer l'obligation déclarative en couplant le dépôt de la déclaration à l'enregistrement des actes.

Contrôler l'ensemble des projets d'exploitation

Afin de faciliter l'accès au foncier et de promouvoir une concurrence loyale et équitable, il faut que l'Etat soit en mesure de pouvoir intervenir **sur tout projet d'exploitation** et de pouvoir éventuellement s'y opposer.

Ce dispositif de contrôle s'appliquerait également au **travail à façon intégral** ou à l'agriculture déléguée et de rente (qui ne doit pas être confondue avec le recours temporaire à des prestations de travaux, qui constituent une mesure normale de gestion d'une exploitation).

> sur la base d'objectifs liés aux enjeux des territoires

Par analogie avec l'exercice du droit de préemption, le contrôle **serait fondé sur des objectifs** et non plus sur des critères, pour passer d'une application mécanique des règles (priorités du SDREA) à une application concrète qui confronte la pertinence et l'économie des projets en concurrence aux besoins ou aux enjeux des territoires et de l'agriculture.

> en approuvant ou orientant les projets

Le contrôle ne saurait être limité à la sanction ; il doit aussi permettre de trouver, avec les acteurs locaux représentant le territoire (Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture, voire les comités techniques départementaux) des solutions alternatives pour accompagner les parties prenantes et éviter de perturber les projets de développement économique des exploitations.

> en s'assurant de leur réalisation par l'instauration d'un cahier des charges

La décision d'approbation serait conditionnée au respect, selon le cas, d'un cahier des charges légal ou renforcé, permettant de s'assurer de la pérennité du projet d'exploitation, de le suivre et d'en contrôler ou d'accompagner son évolution.

> en promouvant une agriculture professionnelle

Il est proposé de soutenir et d'encourager une agriculture professionnelle, durable et diversifiée (systèmes de production, biodiversité...) et de maintenir l'ancrage territorial des exploitants (producteurs, éleveurs...) pour le développement économique des territoires. Cela suppose aussi de définir le statut juridique de l'exploitant.

Contrôler l'ensemble des marchés immobiliers et mobiliers

> par l'amélioration des droits de préemption existants

Les droits de préemption des Safer ont fait la preuve de leur utilité et efficacité pour moraliser le marché du foncier, même s'ils ne constituent en aucun cas le mode d'intervention à privilégier pour les Safer.

Les lois les plus récentes ont contribué à les renforcer, cependant ils restent perfectibles au regard des pratiques constatées sur le terrain en matière notamment de démembrement de propriété, de cession de biens mixtes, ou de changement d'usage de bâtiment en zone non constructible.

Ils doivent être ainsi renforcés pour plus d'efficacité et adaptés en conséquence de l'actualisation des missions confiées aux Safer (cf. proposition n° 4).

> en instaurant un principe d'agrément des mutations de parts de sociétés

Les Safer exerceraient, sous le contrôle de leurs commissaires du gouvernement, un **contrôle** :

- **Sur toutes les cessions de parts** de sociétés ayant du foncier en propriété ou en jouissance, ou détenant des droits sur de telles sociétés (holdings), **à l'exception des opérations intrafamiliales.**
- **Ciblé** sur les sociétés qui ne remplissent pas les **objectifs** fixés par le législateur (concentration excessive...) ou dont le projet du cessionnaire ne s'inscrit pas dans la politique des territoires.
- **Adapté** à chaque situation : soit en s'opposant à la cession, soit en la conditionnant au respect d'un cahier des charges, soit en proposant un projet alternatif.

ENCOURAGER, PAR DES MESURES INCITATIVES, NOTAMMENT FISCALES, L'ORIENTATION DU FONCIER VERS LES PROJETS ADAPTÉS AUX ENJEUX DES TERRITOIRES

Il est nécessaire, pour ne pas fonctionner que par la contrainte, d'**agir sur la fiscalité pour produire les bonnes «incitations»**, laissant les acteurs libres de faire des choix, mais les incitant à faire des choix qui produiront d'une façon isolée ou d'une façon globale ou croisée, immédiatement ou à terme, un résultat correspondant à celui qui est voulu par le législateur.

Il s'agirait aussi de rétablir une forme d'équité entre les entreprises agricoles, quelle que soit leur forme d'organisation (individuelle ou sociétaire).

Il s'agirait par exemple :

- De réserver le taux fixe de droit d'enregistrement de 125 € aux seuls acquéreurs qui participent aux travaux sur les lieux de façon effective et régulière ou permanente.
- De permettre aux Safer de démembrer une exploitation sociétaire sans fiscalité des plus-values.

FORMALISER LA TRANSPARENCE ET L'EFFICIENCE DU FONCTIONNEMENT DE LA SAFER À TRAVERS DES MISSIONS MODERNISÉES ET UN CAHIER DES CHARGES DE LA GESTION DU SERVICE PUBLIC

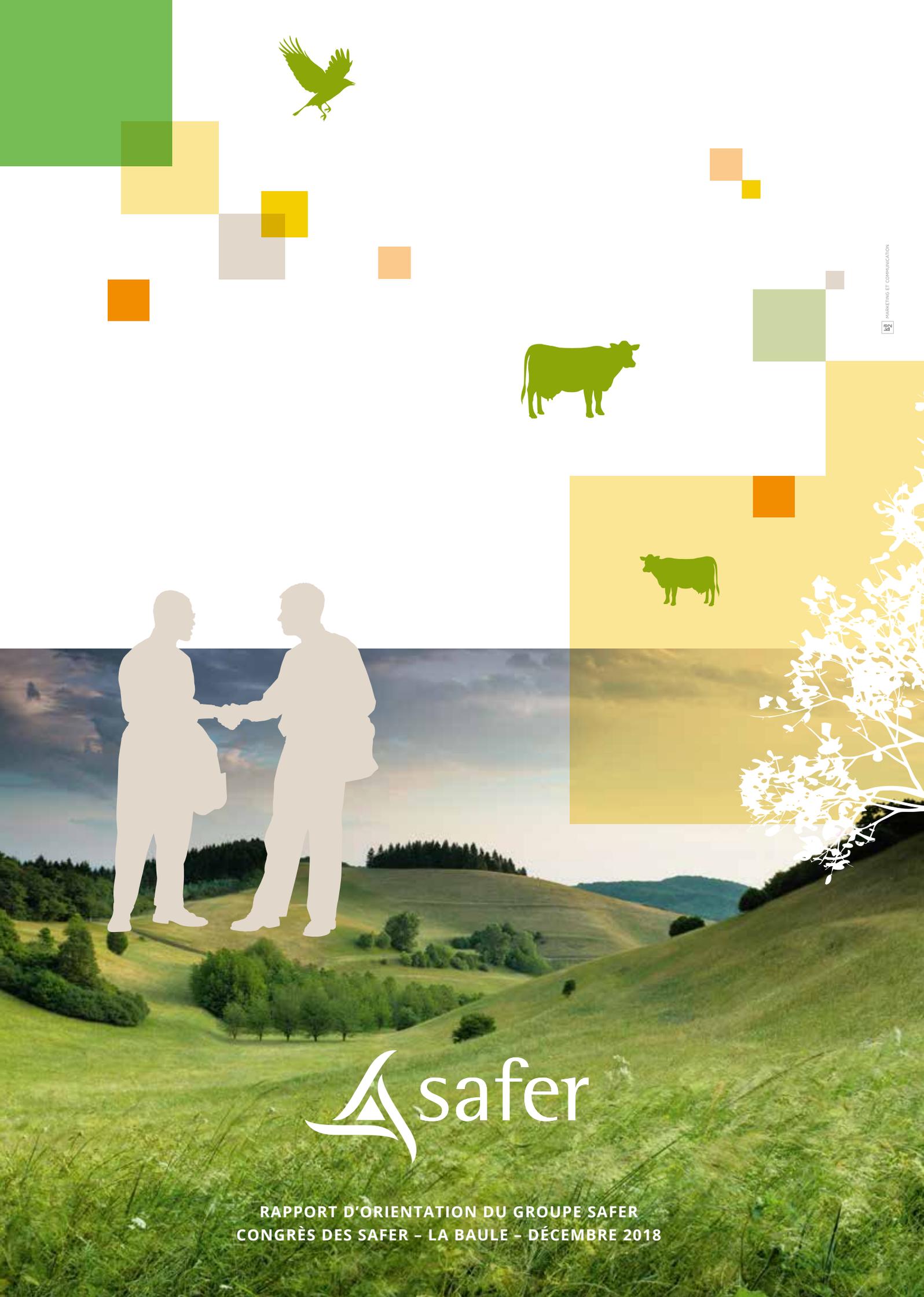
Le législateur a confié aux Safer, société anonyme à but non lucratif, la gestion de missions de service public. Si la loi encadre déjà très largement les conditions d'exercice de cette mission, et les place sous la tutelle de l'Etat (Ministères en charge de l'agriculture et des finances) et sous le contrôle du juge judiciaire, **un cahier des charges** permettrait :

- De mieux faire connaître le rôle, les missions, les actions et moyens d'action des Safer.
- De rendre transparente la gestion des missions de service public.
- De renforcer le positionnement des Safer au service de la multifonctionnalité des territoires,
- De souligner l'exercice de la tutelle par l'Etat (échelon local et national).
- De marquer la coordination de cette tutelle et de l'activité des Safer avec la tête de réseau (Maison des Safer).

Ce cahier des charges permettrait ainsi de renforcer la légitimité d'une intervention d'un acteur « privé » dans la gestion d'un service public.

Il est également proposé de **redéfinir les missions des Safer**, en les actualisant et en les adaptant au mieux à la multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux. L'objectif est de rassembler, dans un texte unique (art. L. 141-1), au regard des activités, compétences et expériences actuelles des Safer, les actions que celles-ci peuvent utilement conduire, séparément ou conjointement, en faveur de l'agriculture, de l'environnement, de la forêt et des territoires ruraux.





RAPPORT D'ORIENTATION DU GROUPE SAFER
CONGRÈS DES SAFER - LA BAULE - DÉCEMBRE 2018