



**CGAAER**  
CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

**Rapport n° 16070**

## **Foncier agricole: accaparement ou investissement?**

### **La nécessaire évolution des outils de régulation**

établi par

**Charles GENDRON**

Inspecteur général de l'agriculture

**Yves GRANGER**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**avril 2017**

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements. »

Edgar Pisani, Utopie foncière. Paris, Gallimard,  
1977.

Les auditeurs souhaitent rendre hommage à la mémoire de Xavier Beulin, qui, lors de son audition, a exprimé son fort attachement, à la maîtrise des enjeux du foncier en vue de la transmission de l'activité aux entreprises agricoles de demain .

# SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	6
RECOMMANDATIONS.....	8
1. L'INTÉRÊT CROISSANT DES INVESTISSEURS POUR L'ACTIVITÉ AGRICOLE PLACE LE FONCIER AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS.....	12
1.1. La terre, une ressource sous tension.....	12
1.1.1. L'augmentation de la production agricole.....	12
1.1.2. L'obligation d'étendre les surfaces cultivées : une hypothèse controversée.....	13
1.1.3. La source de revenu des populations rurales.....	13
1.1.4. La terre, ressource rare inégalement répartie.....	13
1.2. Le foncier, valeur refuge.....	15
1.2.1. La crise des <i>subprimes</i> et les crises financière et économique de 2008.....	15
1.2.2. L'envolée des prix agricoles et les émeutes de la faim de 2007-2008.....	16
1.2.3. Les fonds souverains.....	16
1.2.4. Croissance à l'échelle de la planète de l'investissement étranger en agriculture.....	17
2. LE FONCIER, ENJEU STRATÉGIQUE.....	18
2.1. L'accaparement des terres.....	19
2.1.1. Un phénomène ancien.....	19
2.1.2. Un concept mal défini.....	19
2.1.3. Une proposition de définition.....	20
2.2. Des contextes et des stratégies différenciés.....	21
2.2.1. Régime de la propriété privée.....	21
2.2.2. Concessions d'exploitation négociées avec les gouvernements.....	21
2.2.3. Grandes exploitations collectivisées puis privatisées.....	22
2.3. Des tentatives pour décrypter un marché opaque et en développement.....	22
2.3.1. Le site farmlandgrab.org : une plateforme collaborative.....	23
2.3.2. La base de donnée landmatrix : un outil participatif.....	23
3. LA FRANCE, PAYS CIBLE DES INVESTISSEURS ?.....	25
3.1. Des atouts indéniables.....	25
3.1.1. Des prix du foncier attractifs.....	25
3.1.2. Des infrastructures performantes, des territoires porteurs et...les aides de la PAC...	26
3.1.3. Un cadre juridique stable et une image positive.....	27
3.2. Le foncier protégé par des outils de régulation.....	27
3.2.1. Le contrôle des structures : un contrôle de l'exploitation des nouvelles parcelles.....	27
3.2.2. Le droit de préemption des SAFER : un contrôle des cumuls en propriété controversé mais nécessaire.....	28
3.2.3. En France les investissements étrangers concerneraient moins d'1% des transactions .....	28
3.3. Des évolutions insuffisamment documentées.....	30
3.3.1. Mutations du foncier: des données dispersées.....	30
3.3.2. Mutations des parts de société: des informations insuffisamment exploitées.....	30



**Mots clés : foncier, exploitation agricole, formes sociétaires, entreprise agricole, accaparement, investissement, SAFER**

## RÉSUMÉ

La prise de contrôle par une société chinoise de plusieurs exploitations dans le département de l'Indre a mis en évidence l'intérêt croissant des investisseurs pour l'activité agricole et, plus que jamais, placé le foncier au centre des préoccupations.

A l'heure où les besoins alimentaires prévisibles appellent une augmentation de la production mondiale de plus de 60 % d'ici 2050, et où la terre, ressource rare, devient aussi une valeur refuge suite aux crises financières et économiques de 2008, on assiste à une forte croissance planétaire de l'investissement étranger dans le secteur agricole et agroalimentaire.

Dans ce contexte, la maîtrise du foncier obéit à des stratégies différenciées dont la définition, la connaissance et la compréhension, en dépit des multiples tentatives pour constituer des instruments d'observation, s'avèrent insuffisantes.

La France dont le secteur agricole dispose d'atouts indéniables, protégés par des outils de régulation éprouvés dans un contexte socio-politique stable, peut constituer un pays-cible pour les investisseurs. Des opportunités pour les filières, des menaces pour les territoires et des risques pour les exploitants et l'environnement requièrent une meilleure prise en compte de l'évolution des statuts de l'exploitation et de l'exploitant et de la nécessaire diversification des outils de portage du foncier.

La tendance à la dissociation des facteurs de production n'a pas manqué de peser sur l'évolution d'une agriculture familiale caractérisée par l'existence d'un lien fort entre exploitation et détention d'une part significative du capital : s'agissant des formes sociétaires, le législateur a complété le dispositif mis en place au début des années 1960 pour accompagner le développement du secteur. En réponse à un besoin fortement exprimé, de nouvelles formes très variées de portage du foncier apparaissent et appellent des évolutions du cadre juridique.

Avec l'appui de la DGPE, un point de situation a pu être établi pour 4 régions de métropole et un parangonnage a permis d'apprécier l'évolution du droit dans 8 pays, dont 5 membres de l'Union européenne.

Après en avoir proposé une définition, la mission a pu constater que la France est à ce jour peu concernée par le phénomène d'accaparement, et plus particulièrement l'acquisition partielle de parts sociales ; néanmoins, la tendance à la dissociation des facteurs de production se développe, et une récente étude conduite à la demande du MAAF a illustré l'éloignement et le regroupement des centres de décision pour des unités de plus de 200 ha en région Normandie.

La mise en œuvre d'un cadre juridique adapté au développement du fait sociétairé et l'évaluation en continu de cette politique publique ont vocation à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission de l'activité agricole avec un portage du foncier adapté : cela suppose une meilleure valorisation des données disponibles par la création d'un observatoire des sociétés en agriculture, le contrôle des sociétés dans le cadre des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles et la mobilisation de l'ensemble des acteurs pour une mise en œuvre dynamique des outils de régulation foncière rénovés.

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission a exprimé le besoin d'une mise à plat des fondements et outils de la politique foncière, qui devront être adossés à des choix clairs en terme de stratégie de filière, de valeur ajoutée et d'emploi.

## RECOMMANDATIONS

R1. Mieux valoriser les données disponibles par la création d'un observatoire des sociétés en agriculture.....	30
R2. Expertiser l'opportunité de créer le groupement foncier agricole d'investissement sur le modèle du groupement forestier mis en place par la LAAF.....	45
R3. Examiner au plan juridique la possibilité d'exercer le contrôle des sociétés dans le cadre du schéma directeur régional des exploitations agricoles.....	60
R4. Mobiliser l'ensemble des acteurs pour une mise en œuvre dynamique des outils de régulation du foncier.....	61
R5. Évaluer en continu la mise en œuvre des outils de régulation.....	61

## **Méthode de travail de la mission**

### **Périmètre de réflexion**

Pour répondre aux questions posées par la lettre de mission (annexe1) et tenir compte des travaux préparatoires à l'adoption de la proposition de loi relative à l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle votée le 15 février 2017, la mission a d'abord rencontré le conseiller technique en charge du foncier au cabinet du Ministre, puis le chef du service de la compétitivité et de la performance environnementale à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), en présence du chef du bureau du foncier.

Dans sa note de cadrage (annexe 2), elle a proposé d'ajuster le périmètre de son champ de réflexion.

### **Documentation**

La mission a consulté les très nombreux documents qui lui ont été remis ou qu'elle a jugé important de prendre en compte.

### **Entretiens**

La mission a réalisé environ 35 entretiens, en commençant par les acteurs locaux de l'administration et de la profession agricole, directement concernés par le rachat de 1800 hectares dans l'Indre. Elle a souhaité aussi rencontrer les acteurs du vignoble bordelais.

Puis la mission a rencontré les responsables nationaux de la profession agricole, de la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), de la société de conseil pour l'aménagement foncier rural (SCAFR)-Terres d'Europe, du conseil supérieur notarial, de l'association française de droit rural, de l'union nationale des experts comptables agricoles et des sociétés de portage du foncier (Labelliance, Terres de lien, ASFFOR),

La mission a participé au congrès organisé à Bruxelles par l'association européenne des instituts d'aménagement rural, et au colloque organisé par l'union nationale des experts comptables agricoles, avec la fédération des centres de gestion agréés agricoles et l'union des auditeurs des organismes agricoles.

Enfin, elle a rencontré le correspondant français de la matrice des transactions foncières et le responsable à Agro Paris tech de l'UFR "Agriculture Comparée et Développement Agricole".

### **Questionnaires**

A la demande de la mission, la DGPE a adressé un questionnaire (cf annexe 9) aux 13 directions régionales de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF) de France métropolitaine .

Par l'intermédiaire de la Direction Générale du Trésor du Ministère de l'Économie et des Finances un questionnaire (cf annexe 10) a été adressé aux services économiques à l'étranger de 8 Pays (Afrique du Sud , Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, Italie, Hongrie, Pologne)



# **1. L'INTÉRÊT CROISSANT DES INVESTISSEURS POUR L'ACTIVITÉ AGRICOLE**

## **PLACE LE FONCIER AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS**

La nécessaire augmentation de la production agricole au cours des trente prochaines années, la prise de conscience de la rareté de la ressource foncière et la recherche d'une valeur refuge susceptible de permettre aux investisseurs d'échapper au moins partiellement à l'instabilité des marchés place, plus que jamais, le foncier au centre des préoccupations.

### **1.1. La terre, une ressource sous tension**

#### **1.1.1. L'augmentation de la production agricole**

La FAO estime que pour nourrir 9 milliards d'être humains en 2050 il faudra investir chaque année, d'ici là, 83 milliards d'USD de plus pour combler l'écart entre les montants investis par les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire au cours de la dernière décennie et les montants requis d'ici à 2050.

Selon l'OCDE la production agricole devra augmenter d'environ 60 % dans les 40 ans à venir pour répondre à la demande croissante de produits alimentaires induite par l'augmentation de la population, l'augmentation des revenus et la transformation des modes de vie.

Les deux premiers objectifs fixés par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 2015, dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 visent à éradiquer la faim et la pauvreté sous toutes leurs formes et partout dans le monde. Pour réaliser ces objectifs un accroissement quantitatif et qualitatif de l'investissement productif agricole incluant l'investissement direct à l'étranger sera nécessaire.

Les membres du G20 et du G8 et les pays en développement encouragent activement une hausse de l'investissement privé dans le secteur agricole.

En juin 2012, les membres du G20 ont convenu d'œuvrer en faveur de l'application de politiques publiques contribuant à créer un climat d'investissement obéissant aux lois du marché, de manière à favoriser la participation du secteur privé à une croissance durable de la productivité agricole et à l'intégration des agriculteurs aux marchés. En juillet 2009, les dirigeants du G8 ont appelé à accroître les investissements dans l'agriculture et le développement rural.

Ce besoin en investissements, dont la nécessité est controversée, ne constitue pas seulement une

problématique générale. Il prend, pour certains pays, un tour très concret. Le cas de la Chine est, de ce point de vue, particulièrement exemplaire mais la stratégie des pays du Golfe Persique, de la Libye et de l'Arabie Saoudite qui disposent à la fois de peu de terres agricoles et de ressources en eau restreintes est aussi très significative.

### **1.1.2. L'obligation d'étendre les surfaces cultivées : une hypothèse controversée**

La thèse selon laquelle une extension rapide des surfaces cultivées constituerait la seule solution permettant de satisfaire les besoins alimentaires d'une population mondiale elle-même en très forte croissance est néanmoins très controversée.

Pour nombre d'experts il est dorénavant admis qu'il sera nécessaire d'atteindre cet objectif « avec moins de terres, moins d'eau, moins de chimie et moins d'énergie, tout en faisant face au réchauffement de la planète et à la baisse de la biodiversité » et que « des solutions existent permettant de conserver la qualité des sols en évitant d'utiliser la chimie et ayant une haute productivité »<sup>1</sup>.

### **1.1.3. La source de revenu des populations rurales**

Selon plusieurs experts la faiblesse des revenus populations rurales constitue un obstacle majeur à l'accès aux marchés agricoles qui permettrait de compléter les productions propres des ménages ruraux pour atteindre une meilleure satisfaction des besoins nutritionnels et la la réduction de la sous-alimentation et de la malnutrition.

Or, l'accapement des terres prive les populations d'un moyen de production mais aussi de leur principale source de revenu.

### **1.1.4. La terre, ressource rare inégalement répartie**

Selon Michel Merlet et Paolo Groppo, auteurs d'un rapport préparatoire de la FAO paru en 2011, « la disponibilité moyenne en surface de terre agricole utilisée par habitant varie considérablement suivant les régions. Ainsi, la population agricole en Chine dispose en moyenne de 0,66 ha par personne, alors que celle d'Argentine dispose de 41 ha »<sup>2</sup>.

---

1 « L'accapement des terres : quels moyens pour le combattre ? » présentation Terre des Hommes, octobre 2012

2 "L'état des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde. Gérer les systèmes en danger." FAO 2011.

#### **1.1.4.1. Le poids de la Chine**

Avec ses 1,4 milliards d'habitants, la Chine concentre 20 % de la population mondiale alors qu'elle ne dispose que de 7 % des terres arables et d'environ 8 % des réserves en eau potable, et un grave problème d'eau se manifeste: mauvaise répartition territoriale, fortes déperditions, pollution des nappes. Le Japon et la Corée du Sud connaissent des situations similaires.

L'importance des besoins alimentaires de la Chine a conduit ses dirigeants à adopter une stratégie de sécurisation de ses approvisionnements qui incite les opérateurs chinois à investir dans de nombreux pays et de nombreux secteurs.

Ainsi, l'évolution des nouveaux modes de consommation alimentaire de la classe moyenne conduit-elle les entreprises chinoises à investir dans des exploitations d'élevage en Afrique et en Australie. C'est ainsi qu'un investisseur chinois a acquis la plus grande ferme laitière australienne (30 000 vaches sur 25 sites) pour près de 190 millions d'euros alors qu'une autre exploitation australienne d'une superficie de plus de 100.000 kilomètres carrés faisait l'objet d'une transaction avec un groupe chinois pour un montant de 237 millions d'euros. Ces investissements considérables s'accompagnent, en outre, d'investissements dans des exploitations de moindre importance.

Par ailleurs, les nombreux scandales ayant affecté la production alimentaire chinoise au cours de ces dernières années (huiles frelatées, viandes avariées, lait contaminé) ont amené les dirigeants chinois à confirmer leur approche stratégique. Ainsi, en 2008, les craintes soulevées par la commercialisation de lait contaminé à la mélamine a renforcé l'intérêt des investisseurs chinois pour des bassins de production présentant à la fois de fortes garanties en matières de sécurité sanitaire, des capacités de production en rapport avec le volume des besoins et bénéficiant d'une image incontestable. L'investissement de 170 millions d'euros réalisé par le groupe chinois Synutra à Carhaix, en Bretagne pour implanter la plus grande usine de poudre de lait infantile d'Europe et inaugurée le 28 septembre 2016 s'inscrit dans le cadre de cette stratégie.

#### **1.1.4.2. La stratégie des Pays du Golfe Persique, de l'Arabie Saoudite et de la Libye**

La terre est également une ressource rare pour les pays du golfe Persique. Ainsi, en juin 2008, les Émirats arabes unis, qui comptent 9,2 millions d'habitants et importent 85 % de leurs produits

alimentaires, ont acquis 324 000 hectares de terres arables en Inde, dans les provinces du Punjab et du Sindh .

Le Qatar qui ne dispose que de 1 % de son territoire pour la production agricole, est à la recherche de terres cultivables dans le monde entier. Confrontée à la rareté de la ressource en eau, l'Arabie saoudite, qui importe la quasi totalité des denrées nécessaires à l'alimentation de ses 31 millions d'habitants et dont 2 % seulement du territoire est cultivable projetée, quant à elle, de cesser définitivement de produire des céréales. La compagnie publique New Saudi for Agricultural Investment, a été créée pour faciliter l'acquisition de terres à l'étranger tandis qu'un consortium d'entreprises privées se charge d'investir dans la production alimentaire en Afrique.

## **1.2. Le foncier, valeur refuge**

En 2007 et 2008 la soudaine flambée des prix agricoles a entraîné un surcroît d'intérêt des investisseurs pour l'agriculture. Les fonds d'investissement privés, les fonds souverains et les entreprises de l'agroalimentaire ont pris conscience de l'intérêt de diversifier leurs portefeuilles par des actifs acquis ou en location.

Désormais, certains groupes industriels tels que le conglomérat sud-africain Agri SA, misent sur le fait que la croissance démographique et les évolutions dans les modes de consommation provoqueront une élévation des prix des produits agricoles. Ils jouent, par ailleurs, un rôle très important dans les mouvements spéculatifs affectant l'agriculture.

### **1.2.1. La crise des *subprimes* et les crises financière et économique de 2008**

Dans un premier temps, la crise financière qui, à partir de juillet 2007, affecta le secteur des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis provoqua la faillite des organismes de crédit qui avaient délivré ces *subprimes*, mais aussi la faillite des fonds d'investissements qui avaient bâti leur stratégie sur la pérennité du remboursement de ces prêts hypothécaires à risque.

Dans un second temps, dès le mois de septembre 2008, la crise bancaire et financière marquée par un accroissement de la crise de confiance, un renchérissement supplémentaire du crédit et l'augmentation du taux interbancaire, provoqua une crise économique affectant tous les pays du monde.

### **1.2.2. L'envolée des prix agricoles et les émeutes de la faim de 2007-2008**

Entre février 2007 et février 2008, l'indice FAO des prix des produits alimentaires est passé de 139 à 219. Les plus fortes augmentations concernant les céréales (indice de 152 à 281) et les produits laitiers (indice de 176 à 278).

Parmi les hausses les plus significatives, on relève une flambée des prix sur le marché international du blé avec un quasi-doublement entre février 2007 et février 2008, une augmentation rapide du prix maïs et du riz qui a atteint son niveau le plus élevé depuis dix ans et de celui du soja qui atteint son niveau le plus élevé depuis 34 ans en décembre 2007.

Dès la fin de l'année 2007, cette augmentation des prix des denrées agricoles a provoqué des manifestations ou des émeutes dans de nombreux pays d'Asie et d'Afrique.

### **1.2.3. Les fonds souverains**

Face à mouvements, plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Asie tentent de sécuriser leur approvisionnement en matières premières par l'acquisition de terres à l'étranger.

Dans le contexte créé par les crises des années 2007 et 2008 et malgré une rentabilité aléatoire, l'agriculture devient aussi attractive pour les fonds d'investissements financés par des fonds publics, détenus par les États et baptisés fonds souverains, qui y voient un moyen de sécuriser l'approvisionnement alimentaire d'un pays. Les actifs gérés par les fonds souverains<sup>3</sup> s'élèvent à ce jour à environ 6,5 milliards de dollars ce qui représente beaucoup moins de 1 % du total de la capitalisation boursière mondiale évaluée à plus de 62.000 milliards de dollars. Néanmoins la dimension stratégique de tels montants concentrés entre les mains de quelques dirigeants préoccupés par le risque de déstabilisation politique lié à l'alimentation, doit être prise en considération.

Ce mouvement et d'autant plus appelé à se développer que les réserves monétaires détenues par certains d'entre eux ont pris des proportions si considérables que les matières premières apparaissent comme des alternatives opportunes.

C'est le cas en particulier des Pays producteurs de pétrole tels que l'Arabie saoudite ... et de la Chine.

---

3 Les 7 principaux fonds souverains sont : Abu Dhabi Investment Authority (ADIA, Émirats arabes unis), China Investment Corporation (CIC, Chine) ; Government Pension Fund Global (Norvège), National Welfare Fund (Russie) , Kuwait Investment Authority (KIA, Koweït), Government of Singapore Investment Corporation (GIC, Singapour), Temasek (Singapour). On considère en outre que 76 % des actifs détenus par les fonds souverains le sont par les fonds asiatiques ou du Moyen-Orient.

A travers une filiale spécialisée de la Qatar Investment Authority, le Qatar s'efforce d'acquérir la maîtrise de superficies importantes en Afrique (Kenya, Soudan), en Asie (Indonésie, Vietnam) et en Amérique latine (Argentine, Brésil).

Créé en 2006, le fonds souverain libyen Libyan Investment Authority (LIA) a conclu un accord avec l'État malien portant sur 100 000 hectares dont il disposera désormais dans l'une des zones les plus fertiles du pays.

#### **1.2.4. Croissance à l'échelle de la planète de l'investissement étranger en agriculture**

C'est dans ce contexte qu'il faut replacer les données recueillies par la FAO sur l'investissement direct à l'étranger dans les denrées alimentaires, les boissons et le tabac (IDE-ABT).

Selon ces données le montant de l'IDE-ABT a été de 21,9 milliards de dollars en 2014 dont 13,9 milliards de dollars investis par les pays développés et 8 milliards de dollars par les pays en développement. Ce montant traduit une augmentation de près de 54,2 % puisqu'ils n'était que de 14,2 milliards de dollars en 2004.

Cette forte croissance de l'investissement étranger en agriculture au cours de la décennie 2004-2014 ne s'explique pas uniquement par les besoins intrinsèques du secteur et par les stratégies spécifiques de certains pays. Elle reflète également une évolution récente consécutive aux crises bancaires, financières et économiques des années 2007 et 2008.

Toutefois selon les données produites par l'OCDE et la FAO en 2016<sup>4</sup> on assiste à un ralentissement de cette tendance essentiellement dû à la baisse des matières premières.

---

4 OCDE/FAO (2016), Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016-2025, Éditions OCDE, Paris.

## 2. Le foncier, enjeu stratégique

Les besoins intrinsèques d'un secteur confronté à une croissance rapide de la demande conjugués avec l'intérêt croissant des acteurs économiques à la recherche d'investissements susceptibles de constituer des valeurs refuges dans un contexte de crise place désormais les moyens de production de l'agriculture au centre des préoccupations. Au nombre de ceux-ci le foncier constitue plus que jamais un enjeu stratégique.

A l'échelle de la planète on estime qu'en 2000 les surfaces agricoles cultivées totalisaient 1,5 milliard d'hectares pour un potentiel cultivable d'environ 3,8 milliards d'hectares. Selon les hypothèses et les scénarios retenus les surfaces cultivées en 2050 pourraient être comprises entre 1, 8 et 2,9 milliards d'hectares.

Toujours selon les scénarios les plus récents cette répartition des terres cultivables selon leur potentiel pourrait de présenter comme le montre le tableau ci-dessous :

	Estimation des surfaces cultivées en 2000 (millions ha)	Potentiel	2050 hyp. basse	2050 hyp. haute
Afrique du Nord et Moyen-Orient	83	99	90	118
Afrique subsaharienne	192	1031	278	940
Amérique latine	162	1066	265	427
Asie	454	586	498	591
Ex URSS	203	339	219	310
OCDE	418	748	457	568
	1512	3869	1807	2954

Hypothèses de mise en valeur des terres cultivables en millions d'hectares - Source ; Agrimonde

La ressource foncière n'est donc pas également répartie sur l'ensemble du globe et si le potentiel de la région Afrique du Nord et Moyen-Orient est en passe d'être saturé, il existe encore de faibles marges pour les pays de l'ex-URSS, ceux d'Asie et ceux de l'OCDE tandis que l'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine disposent de ressources si considérables que l'on comprend pourquoi la problématique de l'accaparement concerne en premier lieu ces deux régions.

## **2.1. L'accaparement des terres**

Les acquisitions et locations de terres à grande échelle sont désormais souvent désignées par le terme accaparement qui recouvre à la fois un phénomène ancien et un concept mal défini.

### **2.1.1. Un phénomène ancien**

Si l'accaparement des terres désigne l'occupation forcée, l'achat ou la location de terres arables à grande échelle ce n'est pas à proprement parler un phénomène nouveau.

La conquête coloniale de l'Amérique latine dès le XVI<sup>ème</sup> siècle constitue un des exemples les plus frappants de l'appropriation privée du foncier au détriment des populations locales. Les conséquences de cette confiscation sont encore particulièrement sensibles et constituent la toile de fond des relations sociales et politiques dans la plupart des pays de cette région.

Ainsi, la société américaine United Fruit Company possédait autrefois près du quart des terres cultivables du Honduras.

En France le terme *accaparement* fait très directement référence aux *accapareurs* de la période pré-révolutionnaire qui symbolise depuis, dans la mémoire collective, une stratégie spéculative contraire aux intérêts de la nation. Le terme est donc particulièrement lourd de sens et d'un emploi hasardeux si il n'est pas assorti d'une définition précise.

### **2.1.2. Un concept mal défini**

Au cours de la période récente le terme accaparement a été très souvent utilisé et quelques définitions ont été proposées. Les critères retenus pour ces définitions portent à la fois sur les modes de prise de contrôle des terres (location, concession ou achat), sur la durée de cette prise de contrôle, sur l'importance des superficies concernées et sur leur caractéristiques agronomiques, sur l'origine de l'investisseur/accapareur (local ou étranger, public ou privé), sur les productions concernées et sur leur destination.

Lorsque le Secours Catholique définit l'accaparement des terres « comme l'acquisition (location, concession ou achat) par des acteurs privés ou publics, de vastes zones cultivables à l'étranger et à long terme (souvent entre 30 et 99 ans) pour la production de denrées alimentaires ou d'agrocarburants destinés à l'exportation », il reprend peu ou prou ces critères.

Selon Oxfam France<sup>5</sup> les accaparements de terres sont des acquisitions ou des concessions

---

5Oxfam France est membre de la confédération internationale Oxfam, un réseau de 17 organisations de solidarité internationale qui travaillent ensemble dans plus de 90 pays, en collaboration avec des partenaires et des alliés dans le monde entier, pour trouver des solutions durables à la pauvreté, aux injustices et aux inégalités.

foncières, soit contraires aux droits de l'Homme et en particulier aux droits des femmes à un traitement équitable, soit ne reposant pas sur le consentement préalable, libre et éclairé des usagers affectés, soit ne reposant pas sur une évaluation minutieuse, ou ne tenant pas compte des impacts sociaux, économiques et environnementaux, soit ne faisant pas l'objet de procédures transparentes définissant des engagements clairs et contraignants en ce qui concerne les activités, l'emploi et le partage des bénéfices, soit ne reposant pas sur une planification démocratique efficace, une supervision indépendante et une participation significative ».

### **2.1.3. Une proposition de définition**

La mission propose de définir l'accaparement comme un agrandissement (par location ou achat de terres ou prise de parts de sociétés) dépassant fortement les pratiques observées sur le territoire concerné.

Pour cela, elle suggère de retenir un seuil maximal de surface par actif pour cet agrandissement: celui-ci pourrait être adossé au seuil d'agrandissement excessif retenu par le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) : par exemple, pour la région Centre-Val de Loire, un seuil de 220 par UTH est retenu, qui représente le double du seuil moyen des déclenchement du contrôle des structures dans la région.

A cet égard ; les 1800 ha repris dans l' Indre par une société pourraient être qualifiés d'accaparés, si l'on retient le fait que 5 actifs travaillent ces surfaces ; de plus, les choix stratégiques paraissent désormais assurés par un seul décideur.

En outre, au regard du parangonnage présenté plus loin (cf. 6.1.) la mission propose de retenir un principe de réciprocité selon lequel tout pays serait en droit de fixer un seuil à partir duquel un agrandissement peut être considéré une forme d'accaparement.

Enfin, les conclusions de l'étude MAAF conduite par SCAFR et ASP tendent à montrer une tendance à la concentration des lieux de décision.(cf partie 513)

## **2.2. Des contextes et des stratégies différenciés**

L'investissement étranger en agriculture adopte des stratégies différentes selon les contextes. Que ceux-ci soient marqués par un cadre de protection de la propriété privée, par l'existence de droits coutumiers dont le régime se conjugue avec la propriété d'État ou par l'existence d'ancienne

exploitation collectivisées.

### **2.2.1. Régime de la propriété privée**

Dans les pays où il existe un régime de propriété établi l'achat ou la location de terres n'impliquent en aucune manière les gouvernements et les transactions se font directement avec les propriétaires. Une telle situation, offrant toutes les garanties juridiques et permettant de réaliser les investissements dans d'excellentes conditions, a bien entendu la faveur des investisseurs.

On pourrait concevoir que la sécurité juridique en matière de propriété foncière constitue un élément décisif pour les investisseurs. Or, les données fournies par LandMatrix (matrice des transactions foncières) dans son rapport d'octobre 2016 semble démontrer le contraire et il apparaît que le faible niveau de sécurité juridique ne décourage pas toujours les investisseurs.

Même si la fragilité des base juridique d'accords conclus dans un contexte juridique ignorant la propriété privée paraît si fragile que les investisseurs les plus prudents se tournent vers des pays offrant un meilleur niveau de sécurité juridique.

### **2.2.2. Concessions d'exploitation négociées avec les gouvernements**

Dans de nombreux pays d'Afrique, la maîtrise du foncier par les investisseurs intervient dans un cadre où la propriété privée ne fait pas l'objet d'une protection juridique. Les investisseurs (fonds souverains ou investisseurs privés) traitent directement avec les gouvernements concernés et négocient la maîtrise d'importantes superficies dans des conditions qui leurs sont relativement favorables. Si l'on parle souvent d'«acquisition» de terres, la plupart du temps il s'agit, en fait, de «location».

Généralement, ces transactions se fondent sur la présomption de domanialité attachée aux terres du pays suite à la décolonisation et les gouvernements négocient des concessions d'exploitation de longue durée pouvant atteindre 99 ans.

Toutefois, cet avantage initial peut rapidement s'avérer un handicap important dans la mesure où les accords passés avec les gouvernements le sont souvent en méconnaissance des droits coutumiers généralement attachés aux entités foncières considérées.

### **2.2.3. Grandes exploitations collectivisées puis privatisées**

Les grandes exploitations collectivisées puis privatisées des pays d'Europe centrale et orientale présentent désormais beaucoup d'avantages pour les investisseurs à la recherche d'importantes superficies dont la location peut intervenir dans des conditions plus sûres que celles données en concession par les gouvernements africains alors qu'elles sont occupées par des populations qui

pratiquent le pastoralisme.

Les travaux conduits sur les fermes privatisées des pays d'Europe centrale et orientale, montrent d'ailleurs que « ce n'est pas tant la valeur absolue de la richesse créée qui importe, mais la distribution de cette valeur ajoutée<sup>6</sup> » et les études réalisées en Ukraine montrent que 80 à 90 % de la valeur ajoutée créée dans ces exploitations sert « à rémunérer les détenteurs du capital, permettant des taux de rentabilité extrêmement élevés alors que leurs performances agronomiques étaient très moyennes ».

### **2.3. Des tentatives pour décrypter un marché opaque et en développement**

A la suite à la Conférence Internationale pour la Réforme Agricole et le Développement Rural (CIRADR) de 2006, plusieurs Organisations réunies au Forum Social Mondial de 2011 ont lancé l'appel de Dakar contre l'accapement des terres et organismes publics mais dès 2008 plusieurs d'entre elles ont mis en place des observatoires internationaux qui tentent de s'adapter aux stratégies différenciées des investisseurs sans pour autant, à ce stade, être en mesure de décrypter les opérations autres que des acquisitions ou des locations pures et simples.

Or, la dissociation des facteurs de production et les différentes formes de contractualisation rendent très difficile l'observation des tendances à l'œuvre et le marché reste particulièrement opaque.

Parmi ces outils la plateforme collaborative *farmlandgrab.org* et la base de données *landmatrix* se distinguent particulièrement. Leur estimation des situations d'accapement établie à 200 millions d'hectares est à mettre en relation avec le total des superficies cultivées dans le monde qui s'élève 1, 5 milliards d'hectares.

#### **2.3.1. Le site *farmlandgrab.org* : une plateforme collaborative**

Créé et animé par l'association GRAIN depuis 2008, le site *farmlandgrab.org* recense en juin 2016 plus de 500 cas d'accapement de terres concernant 30 millions d'hectares dans 78 pays. Selon ce site conçu comme une plateforme au service des mouvements, chercheurs et militants, les actions d'accapement se poursuivent et s'amplifient mais dans le même temps de nombreux projets ont échoué et les pays ciblés par les investisseurs en 2008 tels que le Mali, le Sénégal, le

---

<sup>6</sup> Michel Merlet, « Les accapements de terres dans le monde : une menace pour tous », Pour 2013/4 (N° 220), p. 95-104.

Soudan, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines et l'Argentine sont aujourd'hui assez souvent délaissés au profit de pays dans lesquels le secteur agro alimentaire est plus développé ou de pays disposant à la fois d'importantes surfaces cultivables disponibles et accessibles à moindre coût et d'infrastructures portuaires facilitant l'exportation. L'Afrique, l'Europe de l'est et le Pacifique seraient désormais les régions les plus attractives.

Ainsi, des sociétés telles que El Tejar, Calyx Agro (Louis Dreyfus) and Cresud, très actives en Amérique latine quelques années plus tôt, délaissent désormais cette région et sont maintenant à la recherche de pays mieux équipés en infrastructures et offrant de meilleures garanties en matière de protection de l'investissement. C'est le cas de l'Australie.

Des *fronts*<sup>7</sup> pionniers sont très actifs dans plusieurs pays. Dans le nord du Brésil et au Mozambique les sociétés japonaises encouragées par leur gouvernement sont très actives pour la production de soja. Les sociétés chinoises achètent d'importantes superficies de terres cultivables en Nouvelle-Zélande, en Australie et dans l'est de la Russie tandis que les investisseurs d'Europe de l'Ouest sont très présents dans la partie occidentale de la Russie, en Roumanie et en Ukraine.

Les sociétés britanniques et américaines interviennent, quant à elles, dans toutes les régions du monde.

### **2.3.2. La base de donnée landmatrix : un outil participatif**

La base de données Landmatrix - ou matrice des transactions foncières - élaborée par 5 organismes<sup>8</sup> et mise en ligne en avril 2012 en vue de recueillir les données relatives à l'accaparement des terres à l'échelle planétaire s'appuie sur une logique de *crowdsourcing* reposant sur la mise à jour des données par les utilisateurs eux-même. Apparaissent dans la base, présentées de manière distinctes, aussi bien les transactions prévues, les transactions conclues et les transactions qui ont échoué.

Le rapport Landmatrix, paru en octobre 2016, fait état du fait qu'à l'échelle de la planète et depuis l'année 2000, 26,7 millions d'hectares de terres agricoles sont passés dans les mains d'investisseurs étrangers. Ces investisseurs possèdent ainsi environ 2 % des terres agricoles dans le monde, soit quasiment la superficie du Royaume-Uni et de la Slovénie réunis.

---

<sup>7</sup> Un front pionnier est un mécanisme d'extension des superficies cultivées poursuivant un triple objectif d'augmentation de la production agricole, de meilleure répartition des densités et de contrôle des marges du territoire.

<sup>8</sup> Le Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), le CDE (Centre pour l'environnement et le développement), le GIGA (German Institute for Global and Area Studies), le GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), l'ILC (Coalition internationale pour l'accès à la terre).

L'implication de certains pays comme la Chine dans le phénomène a été surestimée reconnaissent les porteurs du projet. «Nous observons que d'autres outils se développent, qui permettent aux investisseurs d'être moins visibles, via des contrats de fermage ou à travers des contrôles boursiers», détaille Ward Answéeu, du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad). «Au lieu d'acheter des terres par le biais d'une entité étrangère, ils achètent des parts dans des entreprises agricoles locales qui contrôlent ces terres». La moitié des transactions observées ont cours en Afrique, en particulier au Mozambique et en Éthiopie.

### 3. LA FRANCE, PAYS CIBLE DES INVESTISSEURS ?

Au delà de son caractère symbolique la prise de contrôle de 1700 hectares dans le département de l'Indre par une société chinoise conduit à constater que la France dispose d'atouts indéniables au nombre desquels un foncier agricole protégé par des outils de régulation éprouvés.

Elle conduit aussi à constater que, même si elles sont insuffisamment documentées, les opérations de cette nature restent relativement marginales.

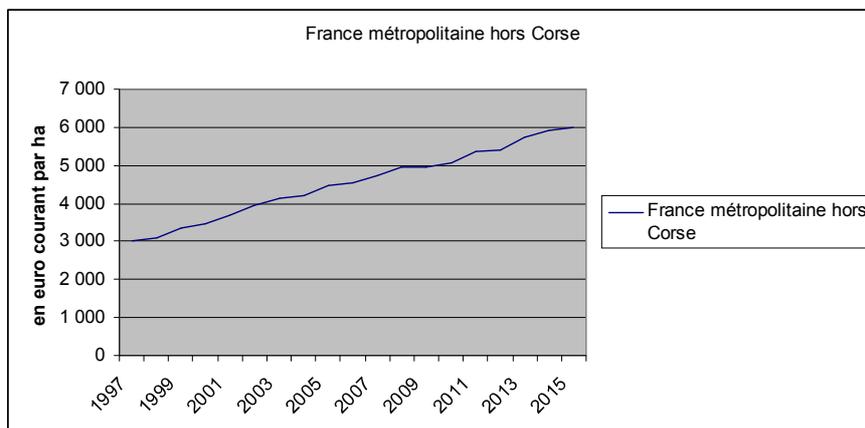
#### 3.1. Des atouts indéniables

Avec des prix du foncier attractifs si on les compare à ses voisins, des infrastructures performantes, des territoires porteurs et...les aides de la PAC

##### 3.1.1. Des prix du foncier attractifs

En dépit d'un quasi doublement du prix du foncier agricole durant ces vingt dernières années la France métropolitaine se situe à un niveau nettement inférieur à celui de la plupart des pays voisins.

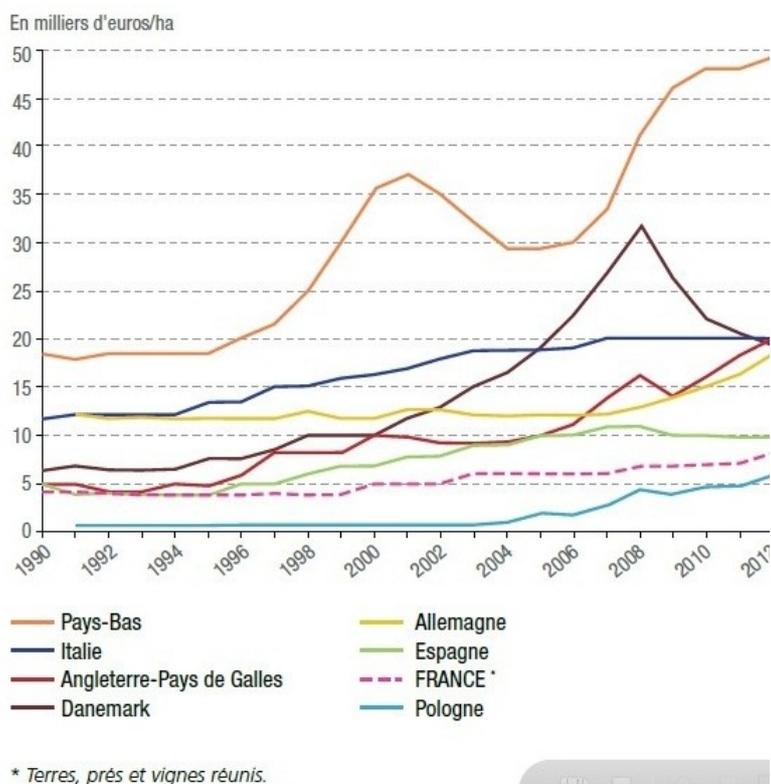
Prix des terres et près de plus de 70 ares



Agreste - Source SSP Terres d'Europe SCAFR à partir de calculs SSP Terres d'Europe SCAFR

Alors qu'en France le prix d'un hectare de terre agricole se situe à environ 6000 €, il atteint près de 50.000 € aux Pays-Bas et se situe entre 10.000 et 20.000 € en Italie, en Angleterre, au Danemark et en Allemagne, tandis qu'en Pologne le prix d'un hectare de foncier agricole, en augmentation

forte depuis dix ans, se rapproche désormais de ce lui de la France métropolitaine.



Agreste - Source SSP Terres d'Europe SCAFR à partir de calculs SSP Terres d'Europe SCAFR

Cette évolution modérée des prix mais aussi la préservation d'un tissu d'exploitations relativement nombreuses s'expliquent en grande partie par l'existence d'outils de régulation mis en place dans les années 1960 pour accompagner les évolutions d'une agriculture reposant essentiellement sur la structure familiale.

### 3.1.2. Des infrastructures performantes, des territoires porteurs et...les aides de la PAC

Dotés d'infrastructures routières et portuaires, de circuits de collecte et de stockage et de l'ensemble des services à l'agriculture les territoires de la France métropolitaine offrent de nombreux avantages pour les investisseurs

A ces avantages s'ajoutent les aides de la PAC versées sans considération du bénéficiaire final.

### **3.1.3. Un cadre juridique stable et une image positive**

Avec un régime de la propriété privée installé depuis plus de deux siècles et protégé par le Code Civil et un droit d'exploiter protégé par le statut du fermage l'activité se déploie en France dans un cadre juridique stable.

La France bénéficie également d'une image très positive pour tout ce qui concerne l'agriculture et l'alimentation (politiques de qualité, indications géographiques protégées, gastronomie prestigieuse). Son système sanitaire constitue également un atout important.

## **3.2. Le foncier protégé par des outils de régulation**

### **3.2.1. Le contrôle des structures : un contrôle de l'exploitation des nouvelles parcelles**

Mis en place dans les années 1960 le contrôle des structures des exploitations agricoles constitue le principal outil de régulation de l'accès au foncier.

Il s'agit, au moyen d'une procédure d'autorisation administrative, de soumettre à contrôle l'exploitation de nouveaux biens agricoles indépendamment des conditions dans lesquelles ces biens sont détenus.

Parfois vécu comme un frein à la liberté d'entreprendre, souvent contesté au motif que les contraintes administratives induites par sa mise en œuvre seraient bien supérieures au niveau des objectifs atteints en matière d'installation de jeunes agriculteurs et de préservation de l'emploi, le contrôle des structures a fait l'objet d'évolutions législatives parfois contrastées lors de la dernière décennie.

Ainsi, la loi d'orientation de 2006 a décidé la suppression des cas spécifiques concernant le contrôle interne des sociétés: les organisations professionnelles agricoles ont vivement réagi, au regard des possibilités de contournement, aggravées par la « nouvelle dimension acquise par l'exploitation agricole devenue plus entrepreneuriale que familiale par un recours aux sociétés accru et diversifié, avec des formes plus capitalistiques ».

Le contrôle de structures sur les sociétés est, dans les faits, peu appliqué et avec une faible efficacité, car le schéma directeur départemental des structures (SDDS) a été conçu pour l'exploitation agricole familiale, et le fondement du droit des sociétés repose sur l'*affectio societatis* et l'*intuitu personae*; de plus il s'avère fragile au plan juridique et présente un risque de contentieux élevé.

### **3.2.2. Le droit de préemption des SAFER : un contrôle des cumuls en propriété controversé mais nécessaire**

Les articles L143-1 et L 143-2 du Code rural dotent les SAFER d'un droit de préemption

« La création des SAFER et du contrôle des cumuls répond, elle, au souci de ne pas voir l'agrandissement des exploitations s'opérer de façon trop anarchique. Toutefois, la faiblesse des moyens réels donnés à ces sociétés et la médiocrité juridique de la réglementation des cumuls, ne permettent certainement pas de voir dans ces deux outils d'intervention les instruments de la politique de main-mise sur le marché foncier que dénonçaient leurs détracteurs »<sup>9</sup>.

Même s'il ne représente en moyenne que 5 % de l'activité des SAFER le droit de préemption contribue à la maîtrise des prix du foncier agricoles ; en effet il « agit comme un radar » pour son effet dissuasif de régulation.

La mission note que ces 2 politiques de régulation (activité et propriété) n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation.

### **3.2.3. En France les investissements étrangers concerneraient moins d'1% des transactions**

Globalement, les investissements étrangers concernent en France moins d'1% des transactions.

Sur les 13 régions de Métropole interrogées, la mission a reçu 4 réponses des DRAAF (Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie). Cela montre que les investissements par des étrangers ne représentent pas un sujet majeur même si la connaissance des achats des parts de société est encore trop récente (mars 2016) pour disposer d'un bilan régional étayé .

#### **Auvergne-Rhône-Alpes**

En Auvergne-Rhône-Alpes les acquisitions par des étrangers sont un phénomène très marginal pour des surfaces modestes ( 404 ha sur 2010-2016), sur quelques zones de vignoble réputées ou dans des secteurs à fort enjeu touristique ou résidentiel le SDREA est jugé comme suffisant pour maîtriser le risque de contournement des interventions par la SAFER.

#### **Bourgogne-Franche-Comté**

En Bourgogne-Franche-Comté, sur la période 2010-2016, 76 acquisitions par des étrangers ont été réalisées pour 420 ha principalement en frontière de la Suisse. Mais la refonte du SDREA a

<sup>9</sup> Idem

rendu moins attractives les possibilités pour un candidat suisse.

S'agissant des domaines viticoles, les achats par des étrangers viennent exacerber le contexte bourguignon déjà tendu. Toutefois ces acquisitions restent peu nombreuses (7 surtout en Côte d'Or). Face à ces opérations la SAFER peut se heurter au montant de la transaction et du préjudice en cas de contentieux, au regard de ses moyens financiers.

### **Provence-Alpes-Côte d'Azur**

En Provence-Alpes-Côte d'Azur les étrangers maîtrisent 0,45% de la SAU et les achats par des personnes physiques étrangères représentent sur 2010-2016 2,7 % des notifications, 3,3% des surfaces mais 7,5 % des montants

Seules les acquisitions de sociétés faites par des personnes morales étrangères étaient connues avant 2016, mais pas les achats de parts. Huit opérations ont concerné de grands domaines viticoles ou des vignobles d'appellation prestigieuse.

Les OPA locales ont réagi dans le Var mais de manière contenue car des investissements importants sont venus dynamiser le développement de ces domaines et les salariés ont conservé leur emploi ; dans le Vaucluse, les OPA sont plus opposées car sont concernés des vignobles prestigieux dans des zones à forte pression foncière.

### **Occitanie**

Les acquisitions par des étrangers portent plutôt sur des terres au potentiel limité, ne donnent pas lieu à accroissement des demandes de préemption ni à des réactions des OPA ; elles peuvent au contraire insuffler de l'activité dans des zones difficiles (élevage) ou contribuer à la notoriété du produit (viticulture).

Une récente réponse ministérielle a confirmé que l'engagement d'investisseurs étrangers dans la filière viticole française participe au développement de la notoriété des Appellations d'origine au-delà des frontières et à la progression des exportations.

### **Nouvelle Aquitaine**

En Nouvelle Aquitaine la mission a pu constater que les formes sociétaires concernent plus du tiers des châteaux du vignoble bordelais dont 150 par des chinois. Ce phénomène ancien est globalement admis par la profession viticole ; mais la SAFER constate une augmentation du salariat sur ces domaines. Son conseil d'administration a confirmé en 2012 l'importance pour la SAFER d'intervenir lors des rachats par sociétés chinoises pour connaître le prix, imposer un destination agricole durant au moins 10 ans et asseoir l'insertion locale du projet.

### **3.3. Des évolutions insuffisamment documentées**

#### **3.3.1. Mutations du foncier: des données dispersées**

Pour permettre de disposer des informations nécessaires au suivi des des évolutions concernant le droit d'exploiter il importe de connaître les mutations affectant le foncier mais également celles relatives aux parts sociales le représentant en totalité ou en partie.

##### **3.3.1.1. Les SAFER et les déclaration d'intention d'aliéner (DIA)**

La déclaration d'intention d'aliéner (DIA) est une formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption. Elle permet, par une notification préalable, la mise en œuvre du droit prioritaire d'achat au bénéfice des particuliers et de certaines collectivités.

##### **3.3.1.2. La déclaration de valeur fiscale (DVF) des services fiscaux**

L'article 21 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement prévoit que les propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, les services de l'État, les collectivités territoriales et différents établissements publics peuvent obtenir de l'administration fiscale « les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière de politique foncière et d'aménagement ».

#### **3.3.2. Mutations des parts de société: des informations insuffisamment exploitées**

##### **3.3.3. Registre du commerce : des données plus accessibles depuis 2015**

Depuis la promulgation de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques les informations issues du registre du commerce et des sociétés jusqu'alors accessibles via les greffes des tribunaux de commerce, doivent être désormais mises gratuitement à disposition du public gratuitement en *open data*.

La diffusion et de la mise à disposition gratuite de ces données selon des modalités fixées ultérieurement par décret est désormais à la charge de l'Institut national de la propriété intellectuelle .

L'ensemble des acteurs se retrouvent sur l'importance de cerner précisément la réalité des

mouvements fonciers et des sociétés ; de plus , la plupart conviennent qu'une réflexion collective doit être engagée de façon partenariale et apaisée.

#### **3.3.4. Le besoin largement exprimé d'un observatoire des sociétés en agriculture**

La FNSAFER et la SCAFR ont proposé l'installation d' un observatoire des sociétés en agriculture, qu'elles sont prêtes à animer.

La question se pose de savoir s'il est opportun de créer cet observatoire dans le cadre de celui existant en matière de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers (ONCENAF) ; la Mission considère qu'il s'agit de sujets certes complémentaires mais différents.

#### **Recommandation**

**R1.** Mieux valoriser les données disponibles par la création d'un observatoire des sociétés en agriculture

## **4. OPPORTUNITÉS ET RISQUES POUR L'AGRICULTURE FRANÇAISE**

L'intervention dans les exploitations d'investisseurs issus d'autres secteurs que celui de la production agricole soulève de nombreuses interrogations et conduit à identifier des risques et des opportunités.

### **4.1. Des opportunités pour les filières mais pas pour les territoires ?**

Le présent rapport ne prétend pas présenter un panorama des investissements « hors secteur » ou étrangers dans les différentes filières de l'agriculture française. Outre qu'une telle ambition serait disproportionnée par rapport aux moyens dont dispose notre mission, elle se heurterait surtout à l'absence de synthèse des données signalée précédemment.

L'appréhension des risques et opportunités de l'investissement direct étranger mais plus généralement de l'autonomisation du capital et de la surfinanciarisation supposerait de disposer de données synthétisées dont nous ne disposons pas à ce stade. Toutefois, il est utile de formuler quelques hypothèses que la collecte et l'analyse de données produites par l'observatoire dont nous recommandons la création pourrait permettre de vérifier.

Il est donc intéressant de tenter de caractériser ce que peut représenter l'investissement étranger en France à travers des exemples pris dans trois secteurs ou cette question se pose dans des termes très différents.

#### **4.1.1. Grandes cultures : valoriser les atouts pour exporter**

Selon les informations figurant sur son site internet, la société SHUANGWA réalise son développement industriel à l'international conformément à la stratégie nationale consistant à assurer la sécurité alimentaire du pays en se projetant à l'international<sup>10</sup> afin de fournir aux consommateurs des céréales de la plus haute qualité.

SHUANGWA investit dans l'agriculture européenne et acquière de manière permanente de grandes fermes céréalières dans des régions de production et Suite à l'achat des 1800 hectares de terres agricoles dans l'Indre, l'investisseur chinois a conclu une joint venture avec la

---

<sup>10</sup>“Ensure food security and encourage the private enterprise to walk out the domestic market and enter in international market”

coopérative AXEREAAL pour développer une filière de céréales de qualité ; l'achat des terres n'aurait eu pour objectif que de mieux connaître le terrain.

#### **4.1.2. Viticulture : satisfaire le besoin d'investissement**

L'importance des investissements nécessaires à l'activité des exploitations viticoles et la renommée des productions françaises expliquent en grande partie la très importante pénétration de capitaux étrangers dans ce secteur. Ces investissements sont réalisés de longue date sous formes d'acquisitions foncières ou de parts sociales aussi bien par des négociants européens que, plus récemment, par des opérateurs chinois désormais très présents dans le bordelais notamment. Dans ce contexte les viticulteurs du bordelais eux-mêmes ont défini une stratégie consistant notamment à mandater la SAFER pour rechercher les investisseurs souhaitant participer au développement des exploitations.

#### **4.1.3. Élevage : favoriser l'export**

L'investissement de 170 millions d'euros réalisé par le groupe chinois Synutra à Carhaix, en Bretagne pour implanter la plus grande usine de poudre de lait infantile d'Europe et inaugurée le 28 septembre 2016 s'inscrit dans le cadre de cette stratégie.

#### **4.1.4. Territoires : du pour et du contre**

L'usine de Carhaix en Bretagne financée par des investisseurs chinois est également un exemple des opportunités pour les territoires résultant de l'intérêt des investisseurs pour le secteur agricole et agroalimentaire français. Cet investissement a reçu un accueil très favorable dans un territoire où le taux de chômage est important et où plusieurs entreprises ont cessé leur activité dans la période récente.

Les maires des communes concernés par le rachat des terres dans l'Indre ont exprimé en juin 2016 leur inquiétude de voir les exploitations agricoles gérées par un seul décideur, avec, pour effectuer les travaux, des salariés résidant en ville. Cela peut se traduire par autant de familles en moins pour des villages souvent en voie désertification.

### **4.2. Des risques pour les exploitants et l'environnement**

Dans un contexte de crise et d'incertitude pour certains segments de l'agriculture française l'intervention d'investisseurs étrangers au secteur est souvent perçue comme la manifestation du

risque d'éviction des exploitants des processus de décision et d'un risque majeur : celui de l'exclusion des agriculteurs professionnels, agriculteurs de métier, et leur remplacement par des salariés.

#### **4.2.1. L'éviction des exploitants des processus de décision**

L'acquisition de parts sociales d'une exploitation agricole risque de se traduire par l'éviction du processus de décision de l'exploitant en place.

Les décisions relatives à la conduite de l'exploitation agricole (assolement, traitements, récolte) et celles relatives à la gestion de l'entreprise sont désormais entre les mains de l'actionnaire majoritaire et l'exploitant, certes détenteur de quelques parts, est désormais réduit à un rôle de salarié totalement subordonné aux décisions de l'actionnaire majoritaire.

Ainsi les 5 exploitations céréalières reprises dans l'Indre paraissent désormais pilotées par un seul régisseur non exploitant. Par ailleurs, la SAFER Aquitaine-Atlantique observe que le rachat par une société (LVMH, Crédit Agricole, belges, allemands, chinois,...) d'un vignoble s'accompagne le plus souvent du remplacement du chef d'entreprise par un salarié.

Le groupe de travail installé par FNSEA et JA sur la définition de l'actif agricole a récemment conclu ses réflexions en affirmant sa volonté de « favoriser l'agriculture de fermes contre l'agriculture de firmes », et veut « exclure les agriculteurs canapés<sup>11</sup> ».

#### **4.2.2. Le risque de substitution des agriculteurs de métier par des salariés**

Les travaux conduits par le CGAAER en 2015 ont mis en évidence le fait que dans tous les scénarios prospectifs « l'installation en agriculture requiert des capitaux de plus en plus importants » et que « dans ce contexte, l'accès au financement constitue un frein important à l'installation ».

Aussi, faute d'instruments spécifiques de régulation, le risque d'exclusion des exploitants, à l'occasion du départ de l'un d'entre eux, risque de concrétiser et d'aboutir à prise de contrôle totale de l'exploitation par des investisseurs extérieurs à la production agricole. C'est particulièrement le cas dans le scénario libéral marqué notamment par l'abandon du contrôle des structures et du statut du fermage mais c'est aussi le cas dans le scénario de la continuité qui ne remet en question ni le contrôle des structures ni le statut du fermage. Mais dans un contexte réglementaire mal vécu et de politiques territoriales très hétérogènes il n'apporte pas aux agriculteurs les perspectives qui leur permettraient d'éviter le désinvestissement et aux candidats à la reprise la visibilité suffisante pour élaborer un projet économique susceptible de leur permettre de trouver les

---

<sup>11</sup> source : revue Plein Champ

appuis suffisants pour réaliser les investissements nécessaires.

De manière générale, le développement du salariat au détriment d'une agriculture de chefs d'entreprises interroge les organisations professionnelles agricoles.

#### **4.2.3. Des risques pour l'environnement**

L'accroissement de la surface exploitée par travailleur va de pair avec la simplification des systèmes pour dégager des économies d'échelle: simplification des assolements (1 à 2 cultures), du travail du sol (pas d'approche agronomique) et des méthodes de traitement (pas d'observation et donc traitement systématique).

Hubert Cochet note que les grandes surfaces accaparées en Afrique sont le plus souvent exploitées avec le principe de maximiser la surface par travailleur: la rentabilité financière des capitaux investis est souvent élevée, mais la création de valeur ajoutée faible, inférieure à celle des exploitations familiales. Selon Hubert Cochet « si l'on veut nourrir 10 Milliards d'humains, il faut vraiment relier accès au foncier et système de production » et la maîtrise des impacts sur le milieu et la valorisation des potentialités nécessitent une gestion technique proche du milieu, « en Europe comme Afrique, il n'y aura pas d'agro-écologie sur des grandes exploitations capitalistiques ».

Dans ses attendus la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle pose les postulats suivants : « pas d'agro-écologie sans relève ; pas de relève sans politique foncière juste » ; il y a nécessité de clarifier les choix professionnels, mobiliser les territoires, explorer le levier PAC et le statut de l'actif agricole. Il faudra choisir à terme choisir entre accaparement des terres et renaissance rurale pour reconsidérer l'usage de sols à l'aune de la COP21.

### **4.3. La terre, outil de production ou bien commun ?**

La positionnement du foncier agricole soit comme outil de production de l'entreprise, soit comme bien commun pour la collectivité traverse les positions des acteurs rencontrés :

- pour de nombreux acteurs, la terre est un facteur de production dont l'entrepreneur agricole doit optimiser la triple performance ;
- mais pour Terres de Lien, la marchandisation du foncier est à l'origine de sa financiarisation et de la spéculation ; elle éloigne capital et travail, provoque la concentration et s'oppose au renouvellement des générations au regard des capitaux nécessaires.

Pour l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement, la reconnaissance du foncier agricole

comme bien commun supposerait de faire évoluer le code rural.

## **5. LA PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES**

Dès 1986, J. Astruc, s'interrogeant sur les évolutions de la politique des structures depuis 1960, constatait que l'objectif essentiel de la loi d'orientation de 1980 avait été la réduction de la charge foncière par la multiplication des « formules juridiques d'accès à la terre (GFA obligatoire en cas de souhait d'un cohéritier, attribution préférentielle en jouissance, modification du salaire différé, définition d'une valeur de rendement, baux de carrière...) »<sup>12</sup>.

Ainsi, depuis les lois d'orientation de l'agriculture des années 1960-1962 et au moyen d'adaptations successives, la fonction régulatrice exercée conjointement par le contrôle des structures, d'une part, et la mise en œuvre du droit de préemption des SAFER, d'autre part, a en grande partie préservé l'agriculture française des risques constatés dans d'autres pays en matière d'accès au foncier.

Toutefois la tendance à la dissociation des facteurs de production qui accompagne la progression des formes sociétaires et la remise en question de la notion d'agriculture familiale limite l'efficacité de ces outils et appelle leur adaptation

### **5.1. Les évolutions du statut de l'exploitation**

#### **5.1.1. L'importance relative des formes sociétaires**

Même si selon le bilan annuel de l'emploi agricole de 2014, 54 % des chefs d'exploitation et coexploitants appartiennent à des formes sociétaires alors qu'ils n'étaient que 40 % en 2010, l'exploitation individuelle, en GAEC ou en EARL, au sein desquels prédominent les liens de parenté, reste majoritaire.

Selon les secteurs, le poids des formes sociétaires est plus ou moins marqué. Si il est de 43,4 % dans le secteur du maraîchage et de l'horticulture et de 30,7 % dans le secteur viticole, il n'est que de 4,4 % dans le secteur de l'élevage. En grandes cultures le pourcentage des formes sociétaires représentent 30,7 %. En 2010 la SAU moyenne des exploitations de France métropolitaine est de 55 hectares alors qu'elle n'était que de 19 hectares en 1970. Cette augmentation est en très grande partie liée au développement des GAEC et EARL au cours de la période considérée puisque ces structures maîtrisent 48,1 % de la SAU alors qu'elles ne représentent que 23,6 % du nombre des exploitations.

Les sociétés commerciales qui représentent 6 % des exploitations détiennent, quant à elles, 8,8 %

---

<sup>12</sup> Astruc J. La politique des structures a-t-elle évolué depuis 1960 ?. In: Économie rurale. N°171, 1986. L'intensification en question. Nouveaux termes pour un vieux débat. 1re Partie. pp. 27-31;

de la SAU.

Au total, en 2010 les sociétés mettent en valeur 57 % de la SAU contre 42 % dix ans plus tôt et 3,4 % en 1970. Si au cours des quarante dernières années l'augmentation des surfaces cultivées a été plus forte dans les formes sociétaires que dans les exploitations individuelles, elle n'en a pas moins concerné l'ensemble des exploitations.

Le recours accru au foncier pour toutes les exploitations s'explique largement par le constat que pour les principales orientations dépendant fortement du foncier, plus la surface de l'exploitation est importante, plus le revenu par actif est élevé.

D'après le réseau d'information comptable agricole (RICA) pour l'année 2010, pour une exploitation spécialisée en COP, le revenu par actif est deux fois plus élevé pour une exploitation de plus de 200 hectares que pour une exploitation de moins de 100 hectares. Pour les exploitations d'élevage bovin, laitier ou allaitant, l'écart est moindre mais atteint néanmoins environ 30 %.

Cette tendance à l'agrandissement des exploitations par l'intermédiaire des formes sociétaires n'est en revanche pas porteur d'emploi. Le nombre d'actifs pour 100 hectares mis en valeur à des fins de production agricole diminue tendanciellement dans le temps, quelle que soit la forme juridique des exploitations. Mais si on fait abstraction des formes sociétaires diverses (SCEA, sociétés commerciales diverses), dont le nombre est en progression mais minoritaire, le nombre d'actifs pour 100 hectares est près de 40 % plus élevé dans les exploitations individuelles que dans les GAEC ou les EARL unipersonnelles.

### **5.1.2. Exploitation familiale ou entreprise agricole ?**

Le développement du phénomène sociétaire et les problématiques liées à leur transmission et leur financement conduisent à interroger les notions d'exploitation agricole et d'entreprise agricole.

Jusqu'à une période récente les capitaux d'origine familiale restaient quasi indissociables de l'exploitation. Ils étaient engagés dans la maîtrise foncière à travers le fermage ou un Groupement Foncier Agricole ou constituaient une part du capital d'exploitation.

L'agriculture familiale désigne une structure agricole où la famille prend les décisions en matière de production et d'organisation du travail, et possède une partie importante des moyens de production ;

Le travail au sein de l'exploitation est essentiellement réalisé par les membres de la famille, mais des salariés peuvent apporter une main-d'œuvre complémentaire, à certaines saisons de l'année, par exemple ; des états, comme le Brésil ou le Mali se sont dotés d'une définition de l'agriculture

familiale. Cette organisation n'a rien à voir avec la taille de l'exploitation ni son niveau technologique.

L'entreprise agricole comme forme d'exploitation post-familiale est devenue dominante dans les représentations véhiculées par certaines organisations professionnelles (FNSEA, JA), d'autres lui préférant la notion d'agriculture paysanne (Confédération paysanne).

Certains ont aussi évoqué l'entreprise rurale qui visent à reconquérir l'autonomie de l'exploitation paysanne en recombinaison des activités de transformation, de commercialisation et d'accueil sur les exploitations, recensées dans le Recensement agricole de 2010 sous le terme d'« activités de diversification ».

Le fondement de la loi d'orientation agricole de 2006 a été de considérer que la défense de l'exploitation agricole de type familial n'est plus un objectif prioritaire du droit rural.

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt (LAAF) est considérée a contrario comme contribuant à renforcer le caractère familial de l'agriculture en France : la consolidation de l'activité des SAFER, constituant, avec le statut du fermage, « les premiers antidotes à la financiarisation de l'agriculture ».

L'année internationale de l'agriculture familiale, célébrée tout au long de l'année 2014, a permis d'insister sur l'importance de poursuivre les efforts en faveur des agricultures familiales au-delà de 2014.

Mais, le Comité économique et social européen, dans son avis sur l'accaparement des terres conclut : « Si l'on veut que l'agriculture familiale puisse constituer une alternative viable à l'agriculture industrielle et à l'accaparement des terres, qui est l'une de ses manifestations, il convient de prendre des mesures actives pour protéger les exploitations agricoles familiales, notamment des mesures destinées à promouvoir les organisations de producteurs et d'autres pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Des actions politiques, tant à l'échelon de l'UE qu'au niveau national, peuvent contribuer à rendre l'agriculture familiale plus durable et plus résistante ».

Pour la SAF agr'iDées, on doit sortir du modèle français flou et dépassé de l'exploitation familiale. Et pour la coopérative AXERREAL, « de nombreux agriculteurs ne sont plus sur le tracteur ».

### **5.1.3. Éloignement et concentration des centres de décision dans les unités de production**

La FNSAFER et la SCAFR ont conduit un travail exploratoire sur les grandes unités de production agricoles dans les départements de l'Eure et de Seine-Maritime ; 48 exploitations de

plus de 200 ha ayant déposé une déclaration PAC ont pu être réunies en 19 unités de production, centres de décision stratégiques majoritairement constitués entre parents et enfants ; les personnes à la tête de ces unités sont, sur l'échantillon étudié, presque toutes issues du milieu agricole.

Or, les données statistiques du RA sont basées sur les déclarations PAC ; la connaissance de ces unités de production nécessite donc de se pencher désormais sur les liens capitalistiques entre les diverses sociétés associées autour des droits d'exploiter la terre.

De plus, le portage du foncier a été étudié par la FNSAFER, la SCAFR et l'ASP, sur 4 départements-test, par croisement des données du cadastre avec le registre parcellaire graphique de la déclaration PAC. Dans l'idée de transmettre le patrimoine de manière plus favorable pour les non-héritiers repreneurs, de nouveaux schémas apparaissent, où le capital social de l'exploitation agricole n'est plus seulement porté par les exploitants, mais partagé avec des membres non actifs dans l'exploitation ; ce portage peut s'opérer au travers d'une participation directe des parents et d'autres membres de la famille dans le capital de l'exploitation sociétaire (SCEA, EARL pluri-personnelle, SA) ou dans celui d'une société chapeautant les autres.

Le croisement entre cadastre et RPG montre que, dans la très grande majorité des cas, l'exploitation s'organise autour d'un propriétaire principal, qui détient en moyenne 51 % du foncier ; cette réalité est très variable selon les départements et le niveau de morcellement des droits de propriétés.

#### **5.1.4. Entreprises de travaux agricoles et cultures sous contrat**

La part de surfaces sur lesquelles interviennent les entreprises agricoles est en forte croissance et ce mouvement s'accompagne d'un élargissement des prestations réalisées par ces prestataires qui sont sensés intervenir sur la base d'instructions précises du donneur d'ordre sur les itinéraires techniques et les types d'intervention mais qui, dans bien des cas, se substituent à l'exploitant pour prendre les décisions au point que certains vont jusqu'à remplir le plan prévisionnel de fumure à joindre à la demande d'aide.

### **5.2. Les évolutions du statut d'exploitant**

Le statut du fermage a permis de sécuriser la relation entre exploitants et propriétaires et a, de fait, contribué à l'adaptation des structures agricoles. Toutefois la nécessité de mieux prendre en compte la valeur économique des exploitations et de faciliter leur cession et leur transmission ont conduit à créer le fonds agricole et le bail rural cessible.

### **5.2.1. Le statut du fermage**

La durée du bail de 9 ans minimum, l'indemnité pour amélioration du fonds, le droit au renouvellement, l'encadrement des loyers et l'indexation annuelle constituent un ensemble de garanties sécurisant les investissements de l'exploitant.

Tous les interlocuteurs de la Mission considèrent que le statut du fermage en sécurisant l'accès au foncier a contribué à son coût moins élevé en France, avantage compétitif important pour l'agriculture française au sein de l'Union européenne. « Le contrôle du montant des fermages a permis de contenir le prix du foncier dans la mesure où le prix de la terre ne s'éloigne jamais beaucoup de la valeur de la somme des loyers à venir actualisée à un taux relativement faible, compte tenu du caractère peu risqué de ce placement<sup>13</sup> ».

Mais certains estiment qu'il est facteur de sclérose pour le marché foncier et le portage des projets même si les dispositions du statut du fermage ne s'appliquent que partiellement à certaines conventions de mise à disposition de foncier agricole énumérées par le code rural ou le code civil. Les propriétaires et exploitants intéressés doivent y recourir avec précaution pour éviter la requalification du contrat en bail rural. Ces conventions sont obligatoirement écrites et accompagnées d'un état des lieux. Il s'agit du prêt à usage, de la convention d'occupation précaire, du bail d'un an, de la vente d'herbe, des baux de petites parcelles et de la convention pluriannuelle d'exploitation agricole.

### **5.2.2. Le fonds agricole et le bail rural cessible**

La Loi d'orientation agricole de 2006 a ouvert la possibilité pour l'exploitant de créer un fonds agricole exploité dans l'exercice de l'activité agricole. Déclaré auprès du centre de formalités des entreprises, il permet d'identifier la valeur économique de l'exploitation agricole, de clarifier les liens entre les patrimoines privé et professionnel et de faciliter les transmissions d'exploitation. Il peut faire l'objet d'un nantissement pour notamment garantir le remboursement des emprunts.

Corollaire indispensable du fonds agricole, le bail rural cessible créé par la même Loi, permet, en cas d'accord entre bailleur et preneur, de conclure un bail cessible hors cadre familial c'est-à-dire descendant, ascendant ou conjoint. Ce bail répond à une logique d'entreprise par sa durée et la possibilité de le céder avec l'entreprise agricole.

Mais ces deux mesures se sont peu développées ; les notaires n'ont pas porté le bail cessible, qui relève obligatoirement d'un acte authentique.

Et certains acteurs estiment que le fonds agricole a perdu de son intérêt au regard du développement des formes sociétaires en France.

---

<sup>13</sup> La politique foncière agricole : atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française ? Pour 2013/2014 n°220

Une mission du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a conclu en 2013 que l'une des principales causes d'échec du bail cessible tenait aux imprécisions des textes concernant le mode de calcul de l'indemnité de non renouvellement du bail, et donc à l'impossibilité pour les parties d'évaluer en début de bail les risques financiers encourus à son échéance. Les missionnaires considèrent que, si le statut du fermage doit rester la référence principale, le bail cessible et le fonds agricole peuvent offrir un cadre juridique complémentaire

Outre la définition légale d'un mode de calcul d'application simple, avec comme référence « l'écart des prix du marché entre foncier libre et foncier occupé », la mission du CGAAER de 2013 a préconisé davantage de liberté contractuelle pour fixer cette indemnité de non-renouvellement, en fonction des projets poursuivis.

La durée des périodes de reconduction. restreint la cessibilité effective du bail car, « au-delà de la première période de 18 ans, la pérennité de la location peut être remise en cause tous les cinq ans ». Les auteurs ont proposé d'adopter une durée minimale unique de la location et des reconductions de neuf ans, en maintenant une incitation fiscale à consentir des baux à long terme (minimum 18 ans). Ils recommandent également des contrôles plus rigoureux des pas-de-porte, « la poursuite des actions de communication sur le bail cessible par le notariat » et « un aménagement du droit de préemption du fermier en place afin de faciliter un renforcement de la sécurité foncière dans le cadre d'un portage de la terre alternatif à l'acquisition par le fermier ».

« Le fonds agricole devrait aussi contribuer à la mise en place d'un cadre légal pour la cession marchande des exploitations », complète le rapport, en précisant la valeur de l'actif incorporel. Différentes dispositions seraient envisageables pour minimiser « l'obstacle des propriétaires multiples et les inconvénients de l'hétérogénéité des formes de titres avec des dispositions encourageant la transformation des baux. » Par exemple, si un agriculteur vend une exploitation comportant des baux cessibles et des baux non cessibles, ces derniers pourraient être rendus cessibles, uniquement dans le cadre d'une cession globale du fonds, dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une transmission familiale.

Certains interlocuteurs rencontrés par la mission rejoignent cette nécessité d'étendre la cessibilité à tous les baux et proposent même de sortir le bail cessible du statut du fermage.

Or, la Loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt a retenu une seule nouveauté pour le bail cessible hors cadre familial : son renouvellement est porté d'une période de 5 ans à 9 ans. Par contre une récente jurisprudence en Conseil d'État ( mai 2015) a rendu possible la fixation de l'indemnité d'éviction en entrée de bail cessible.

### **5.2.3. le registre de l'agriculteur actif**

la LAAF a créé le statut d'agriculteur actif, dont l'objectif est double : faciliter la reconnaissance des agriculteurs professionnels et simplifier les échanges avec les divers organismes et administrations auxquels les agriculteurs s'adressent régulièrement, notamment pour l'accès aux prêts, aux aides de la PAC et autres soutiens publics.

Pour cela, la Loi prévoit la mise en place d'un registre devant recenser tous les agriculteurs considérés comme actifs, au même titre qu'il existe un répertoire des métiers pour les artisans et commerçants.

Serait inscrit automatiquement au registre des actifs agricoles, tout chef d'exploitation agricole, qui, en professionnel indépendant, répond au moins aux 2 critères suivants :

- il exerce des activités réputées agricoles, à l'exception des cultures marines et des activités forestières;
- il est redevable de la cotisation due au titre de l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, ou bien il détient, directement ou indirectement, la majorité du capital social de la société.

Ces critères font abstraction du statut social (salié ou non) et du mode d'exercice de l'activité, à titre individuel ou en société. Sont donc concernés, les chefs d'exploitation cotisant AMEXA ainsi que les salariés à la condition qu'ils maîtrisent l'outil de production et qu'ils détiennent majoritairement le capital de la société qui les emploie.

Les syndicats agricoles sont demandeurs d'un statut précis pour l'actif agricole, mais sans que le consensus pour son contenu soit encore trouvé s'agissant du niveau de capacité professionnelle, du revenu minimum, du temps de travail sur la ferme, de la maîtrise de l'outil de production, de l'autonomie de décision et de la responsabilité financière.

Le décret d'application, qui doit préciser le seuil minimal de surface n'est pas paru à ce jour.

## **5.3. La diversification des outils de portage**

Le portage du foncier et du capital d'exploitation est ressenti comme un enjeu par tous les acteurs. A ce titre , l'élargissement de la palette des outils est souhaitée.

### **5.3.1. Le portage par les SAFER**

La SAFER peut réaliser un portage de foncier dans le cadre du Programme en faveur de l'installation et du développement des initiatives locales.

La SAFER peut, par exemple, stocker des terres temporairement si elles sont libérées plus tôt que la date d'installation prévue du candidat jeune agriculteur. Cela permet une reprise progressive de l'exploitation.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a prévu la généralisation des Établissements publics fonciers (EPF) sur le territoire national. De nombreux acteurs estiment que la recherche de synergies entre EPF et SAFER est une voie à privilégier .

Par ailleurs, il conviendrait de rendre les DRAAF systématiquement destinataires des déclarations d'intention d'aliéner.

De plus, des responsables de SAFER considèrent que tout transfert immobilier devrait passer par un acte notarié.

Enfin, les SAFER pointent également le coût et les limites de la préemption, par exemple pour des fermes à plus de 2 M€.

### **5.3.2. Le Groupement foncier agricole (GFA)**

Les premiers GFA investisseurs ont été créés en 1970, à l'initiative du notariat ou du Crédit agricole, puis ont été ouverts aux autres banques, à la SAFER (pour une durée du portage limitée), aux sociétés civiles de placement immobilier, et récemment aux coopératives agricoles. Mais le manque de rentabilité, de mobilité du capital, et pour certains l'illisibilité du droit ont limité le nombre de ce type de GFA

Des particuliers peuvent également investir pour acheter du foncier dans un GFA mutuel (GFAM) , en partenariat avec des professionnels. Dans la Marne les premiers GFAM sont apparus dès 1972 sous l'impulsion de la FDSEA qui en a installé 1 par canton; soit 28 GFAM qui regroupent 2800 porteurs sur 2800 ha. Une rentabilité locative de 2 à 3 % brut est garantie; le rendement patrimonial est potentiellement attractif par une revalorisation annuelle. La fiscalité est adaptée avec la possibilité d'application du régime du micro-foncier, l'exonération partielle sur l'ISF et la transmission à titre gratuit; et son faible niveau de risque en fait un placement sécurisé.

Cette généralisation sur le territoire découle directement du fort engagement collectif des agriculteurs marnais et d'une grande sensibilisation de ses habitants. De nombreux départements se montrent intéressés par cette expérience de 30 ans. Sur cette période, les souscripteurs ont évolué : ce furent d'abord les agriculteurs, puis leur famille, puis les habitants des villages locaux.

Certains des acteurs rencontrés par la mission estiment que des collectivités locales souhaitent pouvoir participer au portage du foncier, en particulier pour conduire une « politique des ceintures vertes » qui réponde au besoin de « manger local ».

Ainsi la SAFER Aquitaine-Atlantique a signalé à la mission le conventionnement pour leurs actions économiques intervenu entre le Conseil régional de Nouvelle Aquitaine et les 11 conseils départementaux.

### **5.3.3. Les fonds d'investissement**

#### **5.3.3.1. la société d'investissement LABELIANCE INVEST**

Ce fonds d'investissement, créé en 2012, a passé un accord avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture pour la création d'un groupement d'utilisation du financement agricole (GUFA des territoires), autorisée par le décret du 13 mai 2016 ; s'appuyant sur le cadre fiscal offert par le Pacte Dutreil, LABELIANCE INVEST peut accompagner financièrement un projet d'installation sur une période maximale de 10 ans. D'autres GUFA sont constitués avec les SAFER ou encore des filières et des coopératives.

LABELIANCE Invest qui a levé 22M€ de fonds en 2016 considère que la sociétarisation est une nécessité afin de juguler le poids du capital.

#### **5.3.3.2. Terre de liens : le soutien aux projets agri-ruraux**

Créée en 2003, cette association a pour but de faciliter des installations paysannes en agriculture biologique. Plus d'une centaine ont été portées à ce jour par ses 19 associations régionales.

La structure de financement est proche de celle des SAFER, avec une société anonyme (la Foncière pour 100 fermes ) et une fondation pour les dons (pour 10 fermes).

La Caisse des dépôts et consignation a rejoint au conseil d'administration, la Fédération de l'agriculture biologique, l'Agence de l'eau, Biocoop et le mouvement interrégional des Associations pour le maintien d' une agriculture paysanne soutient Terres de liens.

Pour Terres de Liens, la terre est un bien commun à préserver, et toute tentative de marchandisation-financiarisation et d'augmentation des investissements contribue à substituer le capital au travail et éloigner les paysans de la prise de décision.

#### **5.3.3.3. MiiMOSA, l'investissement participatif**

MiiMOSA, premier fonds d'investissement participatif (*crowdfunding*) exclusivement dédié à l'agriculture et à l'alimentation, permet au grand public des soutenir financièrement et collectivement des projets. Il s'agit, par exemple, de la reprise d'une exploitation familiale ou la

création d'un jardin en agriculture biologique. En contrepartie, le porteur de projet doit proposer des services attractifs (séjour à la ferme, cours d'œnologie...) selon le principe du « don-contre don ».

#### **5.3.3.4. ASFFOR, la promotion du placement foncier, agricole ou forestier**

L' Association des sociétés et groupements fonciers et forestiers (ASFFOR) est une organisation professionnelle créée en 1983 à l'initiative des principaux établissements financiers français.

L'ASFFOR assure la promotion du placement foncier, sous forme collective et défend les intérêts de ses membres ; c'est aussi un lieu d'échanges et d'information sur le foncier non bâti et les préoccupations spécifiques des investisseurs.

L'ASFFOR regroupe des groupements forestiers ou agricoles , des sociétés d'épargne forestière et d'une façon générale les sociétés ayant pour but l'acquisition de terrains agricoles (et leurs annexes) en vue de les donner en bail à ferme. Ces sociétés et groupements sont considérés comme des fonds d'investissement agricoles (FIA) et entrent dans le nouveau cadre juridique de la gestion d'actifs ; en ce sens ils sont différents des groupements à vocation familiale car la gestion de gestion des FIA doit être agréée par l' Autorité des marchés financiers. Ce nouveau contexte de régulation impose un visa préalable avant toute commercialisation et un cadre strict d'évaluation des actifs. Ces obligations créent un environnement protecteur pour les épargnants ; elles font de la forêt et du foncier agricole une classe d'actifs répondant aux mêmes critères de régulation et gouvernance que les autres supports d'investissements.

Au vu de ces évolutions réglementaires, et pour réduire les coûts, l'ASFFOR souhaite donc la création, en agriculture d'un GFA d'investissement à l'image de celui existant pour la forêt.

**R2.** Expertiser l'opportunité de créer le groupement foncier agricole d'investissement sur le modèle du groupement forestier mis en place par la LAAF

#### **5.3.4. Le portage par les coopératives agricoles**

La LAAF a autorisé les coopératives à rentrer dans les GFA qui s'intéressent désormais de près au portage du foncier de leurs adhérents.

Dans sa communication de 2014, la Haut conseil de la coopération agricole recommande la

transparence du débat en conseil d'administration et l'information des coopérateurs. Il considère que l'acquisition de biens fonciers doit rester accessoire (moins de 20 % des opérations).

### **5.3.5. Quelles pistes pour le portage du foncier?**

Les responsables de SAFER estiment incontournable désormais de faire jouer l'additionnalité des moyens : LABELIANCE pourrait élargir la palette des outils pour porter le capital d'exploitation ; son GUFA avec l'APCA pourrait être décliné par chaque Chambre régionale d'agriculture.

Pour INERE/AFDR/UNECA, il y a nécessité de trouver des investisseurs pour sauvegarder le nombre des exploitations françaises. Et pour UNECA des investisseurs sont prêts à investir dans le foncier agricole.

Mais pour H. Cochet, la « dictature de l'actualisation financière » se traduit par une priorité aux investissements de court terme. Et certains responsables de SAFER évoquent le risque de prise de participation dans le foncier par des GMS.

Enfin, pour Terre de Liens, l'arrivée des capitaux extérieurs éloignent les paysans des décisions, qui sont précarisés même si non salariés.

Les évolutions intrinsèques de chacun des facteurs de production engagés dans l'activité agricole, d'une part, et leur dissociation, d'autre part, ont montré la nécessité de faire évoluer les outils de régulation avec le double objectif de protéger les exploitants et leur environnement sans pour autant priver les filières et les territoires des opportunités offertes par l'intérêt des investisseurs.

## **6. MISE EN ŒUVRE ET ÉVALUATION EN CONTINU DES OUTILS DE RÉGULATION**

Dans la période récente, et à l'instar de nombreux pays de l'Union européenne et hors de celle-ci, la France a fait évoluer son dispositif de régulation du foncier agricole. La mise en œuvre de ce dispositif, notamment dans le cadre des Schéma directeur régionaux des exploitations agricoles, doit maintenant permettre de mobiliser l'ensemble des acteurs et faire l'objet d'une évaluation en continu.

### **6.1.1. De nombreux pays font évoluer leurs outils de régulation du foncier**

#### **6.1.1.1. Evolution des outils de régulation dans l'Union européenne**

L'association européenne des institutions d'aménagement rural (AEIAR) a produit en 2012 une synthèse des outils et mesure de régulation dans l'Union européenne. A l'occasion des 50 ans de l'association, le colloque sur « l'usage futur des zones rurales et péri-urbaines », tenu les 7 et 8 septembre 2016, a permis d'actualiser ce panorama qui s'inscrit dans un contexte de pression foncière et de concurrence entre agriculteurs;

- le statut du fermage est présent dans de nombreux pays.
- le contrôle de la propriété se traduit par un plafond de surfaces en Pologne, Lituanie ou Roumanie ;
- le droit de préemption sur les ventes est présent en Lituanie et en Italie, au profit des voisins et en Belgique, Allemagne, France et Pologne au profit d'un institution d'aménagement rural (type SAFER).
- le contrôle des locations et des structures d'exploitation est mis en œuvre surtout en Allemagne (Länder), en France (niveau régional) et en Pologne.

D'une manière générale, les outils de régulation mis en place en France sont regardés avec un très grand intérêt et le sujet est émergent à l'échelle communautaire : le Comité économique et social européen a remis début 2015 un avis sur l'accaparement des terres. Par ailleurs une députée européenne allemande est à l'origine d'un rapport portant sur « l'état actuel de la concentration des terres agricoles en Europe » et s'interrogeant sur la manière dont l'accès au terres peut être facilité pour les agriculteurs. Ce rapport présenté à Berlin le 9 février dernier

devrait prochainement être adopté par le Parlement européen.

Les retours des ambassades consultées par la mission permettent de donner des éléments plus précis pour les pays suivants.

## **Allemagne**

En Allemagne, depuis environ 6-7 ans, des investisseurs étrangers, et notamment des fonds de pensions américains ou des entreprises publiques chinoises s'intéressent de près au foncier certes cher, mais surtout sûr et souvent rentable. Nos recherches ne nous ont toutefois pas permis d'identifier des données sur les achats de foncier agricole par des personnes physiques ou étrangères. Il ne faut pas non plus perdre de vue que certains acteurs allemands investissent également dans du foncier agricole à l'étranger et notamment dans les nouveaux États membres comme les pays baltes et la Roumanie.

Le phénomène étudié en Allemagne est celui de l'acquisition de parts majoritaires d'exploitations agricoles par des acteurs de dimension supra-régionale (« *überregional aktive Investoren* ») et/ou extérieurs au secteur agricole. Compte-tenu des structures agricoles allemandes dominées dans l'ex-RDA par de très grandes exploitations, l'acquisition indirecte de foncier agricole via le rachat de sociétés d'exploitation agricole concerne principalement les Länder de l'est, c'est pourquoi l'institut Thünen (organisme de recherche sur l'économie agricole sous tutelle du ministère fédéral de l'agriculture) a focalisé son rapport sur ces territoires. Malheureusement, les données manquent pour le Brandebourg, où le marché foncier est particulièrement actif.

Ainsi, la proportion des exploitations agricoles détenues en majorité par « ces acteurs actifs » sur plusieurs régions oscille entre un sixième (Thuringe) et plus du tiers (Mecklembourg:Poméranie occidentale) en 2014.

Les ONG allemandes de la mouvance environnementale et qui ont une influence certaine sur la presse et l'opinion publique sont très sensibles au thème du « land grabbing » dans les pays en voie de développement et ont également dénoncé le phénomène de concentration foncière en Allemagne. Les représentants agricoles nationaux, qui doivent faire en permanence le grand écart entre les formes familiales et sociétaires, restent en retrait. Ils estiment que les acquisitions par des investisseurs étrangers, bien que significatives en valeur absolue et pouvant perturber le marché localement, restent limitées en valeur relative. Ils alertent toutefois sur l'augmentation du prix du foncier et la diminution de l'accessibilité à cet outil de production indispensable pour les agriculteurs, du fait de l'appétence d'acteurs non agricoles pour ce nouveau type de placement. Ici aussi, c'est plus l'absence de lien avec le monde agricole que la nationalité qui est reprochée à

ces investisseurs.

Le rachat de la société KTG Agrar AG (SA), fin octobre 2016, par des investisseurs hors du secteur agricole a marqué l'actualité récente. KTG Agrar était la plus grande exploitation agricole d'Allemagne avec 42 000 ha dont une partie acquise dans les pays de l'est et diverses filiales (énergie, produits surgelés...). Suite à une gestion marquée par une croissance non maîtrisée, l'entreprise a déposé le bilan et a été rachetée en partie par le groupe allemand Zech du secteur de la construction.

Le parti écologiste *Die Grünen* s'est plaint auprès du gouvernement. En effet, la vente de l'entreprise a rendu plus difficile l'accès aux terres pour les agriculteurs locaux. Le gouvernement a répondu en avançant que la propriété foncière relève de la responsabilité des Länder et que ceux-ci n'ont pas su remplir les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs de développement des exploitations agricoles locales. La porte-parole pour l'agriculture de la fraction Die Linke, Dr.Tackmann a soutenu que la responsabilité n'est pas uniquement celle des Länder mais que ceux-ci doivent travailler avec le gouvernement de façon stratégique contre les entreprises pratiquant du « land grabbing ».

L'insolvabilité de l'entreprise début octobre a été considérée comme un signal d'alerte pour le marché foncier par le gouvernement. Une vente de terrain à des investisseurs extérieurs allait à l'encontre du droit de priorité des agriculteurs locaux et de l'objectif d'une distribution plus large de la propriété. En mai dernier, le ministre fédéral de l'agriculture C. Schmidt a souligné l'urgence de traiter la question de la propriété foncière. Il prévoyait à l'époque que les Länder mettent en place les suggestions du groupe de travail « Bund-Länder » sur la politique du marché foncier et avait confiance en la loi sur les transactions foncières. Il voulait également que la tendance à la spéculation soit limitée. Le ministre se montrait critique face à la montée des prix des terrains ces dernières années, les investisseurs pouvant résister à cette hausse mais pas les agriculteurs.

Enfin, il convient de noter que c'est la députée européenne socialiste et bavaroise, Maria Noichl, qui est à l'origine du projet de rapport « état actuel de la concentration des terres agricoles en Europe : Comment l'accès au terres peut-il être facilité pour les agriculteurs ? » présenté à Berlin le 9 février dernier.

L'Allemagne est un pays densément peuplé, aux activités secondaires développées, d'où une pression forte sur le foncier agricole.

Le prix moyen des acquisitions foncières a augmenté par rapport à 2014 de 8% pour atteindre 19 600 €/ha, masquant de fortes disparités est (14 000€/ha) - ouest (30 000 €/ha). La riche Bavière avec ses petites structures, détient le record du prix moyen avec 47 000 €/ha, avec des ventes ponctuelles à près de 80 000 €/ha.

Lors du dernier recensement agricole en Allemagne (2013), on comptait 285 000 exploitations agricoles.

Dans les anciens Länder, le modèle de l'exploitant agricole indépendant domine avec 92% des exploitations et 84% des surfaces, suivi par celui des sociétés civiles avec 7% des exploitations et 13% des surfaces.

Dans les nouveaux Länder, l'exploitation agricole individuelle est également la forme la plus répandue en nombre (71% des exploitations), mais elle ne concerne que 27% de la surface agricole. Environ la moitié de cette surface est exploitée par des personnes morales : 25% par des SARL et 24% par des coopératives. Viennent ensuite les sociétés de personnes, dont les sociétés civiles avec 20% de la surface, les sociétés anonymes représentant moins de 2%.

La loi allemande sur les transactions foncières dispose que tout individu, quelle que soit sa nationalité ou sa profession, peut acquérir du foncier. La vente d'une parcelle agricole ou forestière, en dehors des zones couvertes par un plan d'urbanisme, est soumise à autorisation. Cette autorisation peut être refusée, lorsque l'opération risque d'avoir pour conséquence :

- une division indésirable du foncier (contraire à l'amélioration des conditions d'exploitation) : c'est notamment le cas lorsque l'acheteur d'une parcelle agricole n'est pas agriculteur lui-même, alors qu'un agriculteur local souhaite faire usage de son droit de préemption ;
- la réduction d'une ou plusieurs parcelles de sorte que leur exploitation n'est plus rentable ;
- un décalage entre le prix proposé et la valeur réelle de la parcelle : il s'agit par exemple d'une transaction à un prix qui dépasserait de 50% la valeur de cette parcelle sans éléments pour justifier la différence.

Des alternatives au refus d'autorisation sont possibles. L'autorité compétente peut édicter des prescriptions complémentaires et autres contraintes, afin que les conditions de l'autorisation soient finalement remplies.

La compétence sur les transactions foncières a été transmise en 2006 aux Länder dans le cadre de la réforme du fédéralisme. La loi peut être abrogée ou modifiée par chaque Land pour ce qui le concerne. Seul le Bade-Wurtemberg y a apporté des modifications à la marge (règles spécifiques pour les zones frontalières avec la Suisse par exemple).

Suite à de nombreuses initiatives de niveau régional sans véritable résultats, la conférence des ministres de l'agriculture des Länder a créé un groupe travail ad hoc Bund-Länder. Ce groupe a analysé la situation du marché foncier actuel et ses dérives. Il a identifié les principales difficultés à résoudre :

- une mise en œuvre insuffisante et hétérogène des législations applicables aux mutations

foncières et au fermage ;

- un contournement de la loi sur les transactions foncières par des cessions de part de sociétés qui ne sont pas soumises à cette loi ;
- une concentration du foncier exagérée dans certaines régions ;
- une poursuite de l'augmentation des prix et des fermages et des changements de destination ;
- un manque de transparence sur la mise en œuvre du droit foncier.

Le groupe de travail a enfin évalué de nombreuses propositions issues des différentes parties prenantes et formulé ses recommandations, qui sont au nombre de 30 et organisées en plusieurs domaines :

- transparence des marchés et statistiques
- amélioration de la mise en œuvre
- meilleure régulation/encadrement : certaines des mesures envisagées consistent à revenir à la loi sur les transactions de 1961 et à la loi sur les fermages de 1985.
- mesures d'accompagnement : fiscalité, privatisation par la BVVG, protection des surfaces agricoles et jeunes agriculteurs.

Depuis la présentation du rapport aux ministres des Länder en mars 2015, aucune avancée notable n'a été enregistrée. Un nouveau groupe a été créé en janvier 2017 à la demande du Mecklembourg-Poméranie occidentale. Il doit de nouveau se pencher sur les 30 recommandations précitées.

Bien que située à l'ouest, la Basse-Saxe semble la plus active récemment sur l'encadrement des mutations foncières. Le gouvernement régional a adopté en décembre 2016 un projet de loi modifiant le droit sur les transactions foncières et le fermage et visant à soutenir les structures agricoles familiales tout en limitant les augmentations de prix. Les exploitants agricoles locaux pourront bénéficier d'un droit de préemption pour acquérir les parcelles pour lesquelles ils auront signalé leur intérêt. En outre, le vide juridique entourant les cessions de parts de société agricole doit être éliminé, en introduisant une procédure d'autorisation.

Le Livre Vert du ministre fédéral de l'agriculture publié fin 2016 donne les lignes d'action pour la future politique agricole et alimentaire. Il évoque également des objectifs dans le domaine du foncier. *« Ensemble avec les Länder qui restent compétents sur le droit foncier, nous devons renforcer la protection des exploitations agricoles. Les agriculteurs actifs doivent être privilégiés dans le cadre des transactions foncières. Nous voulons lutter contre la disparition des exploitations familiales, ancrées localement. Pour conforter les zones rurales et les exploitations familiales, les*

*Länder doivent créer les conditions juridiques pour éviter la conversion d'exploitations agricoles en filiales pouvant être rachetées par des investisseurs supra-régionaux. »*

## **Italie**

En Italie, la Coldiretti, principale organisation professionnelle agricole italienne, a publié en 2013 son premier rapport consacré aux investissements étrangers dans le secteur agricole.

Le rapport faisait état de la progression de 11 % du nombre d'exploitations agricoles passées aux mains d'investisseurs étrangers depuis le début de la crise (2007), portant ce nombre à 17 286.

La Coldiretti, présentait la hausse des investissements étrangers comme une « prise d'assaut », en particulier de la part de la Suisse (16 % des surfaces détenues par des étrangers), de l'Allemagne (15%) et de la France (8%). Ce jugement est conforme à l'habitude italienne de considérer de manière hostile les investissements étrangers réalisés dans l'économie italienne, surtout s'agissant des prises de contrôle de certaines entreprises italiennes par des français.

Les données de l'institut statistique national indiquent qu'entre 2000 et 2013, la part des terres cultivées en location est passée de 19 % à 34 % de la SAU et les terres à usage gratuit ont augmenté de 4 % à 8 %. A contrario, les terres exploitées en propriété ont diminué de 19 %, passant de 77 % à 58 % de la SAU.

En 30 ans la dimension moyenne des exploitations est passée de 5,1 ha à 8,5 ha), avec des variations importantes à l'échelle régionale. Le prix des terres a diminué en 2015 pour la quatrième année consécutive. La valeur moyenne nationale est redescendu sous le seuil de 20 000 €/ha

La loi fixant les orientations budgétaires de 2016 a introduit certaines modifications à la fiscalité relative à l'acquisition de foncier agricole.

Les principales nouveautés sont :

- l'augmentation à 15 % du taux de la taxe d'enregistrement pour l'acquisition de terres agricoles pour les personnes qui ne sont pas entrepreneurs agricoles professionnels ou cultivateurs directs ;
- l'élargissement des personnes pouvant accéder aux allègements fiscaux pour l'acquisition de terrains agricoles (allègements pour la petite propriété paysanne). Ces allègements permettent de ne payer que la taxe cadastrale de 1 %, en plus des droits d'enregistrement et impôts hypothécaires de 200 € chacun. L'allègement s'applique en outre à ceux qui n'ont pas encore obtenu la qualification d'entrepreneur agricole professionnel, dès lors qu'ils ont déjà présenté une demande officielle au bureau régional compétent et se sont inscrits au registre de la sécurité sociale.

Des allègements sont aussi prévus pour les actes de reconstitution et réaménagement fonciers encouragés par les établissements publics territoriaux, ces actes étant exemptés de taxe d'enregistrement, hypothécaire, cadastrale et droit de timbre.

Les bénéficiaires des allègements mentionnés ci-dessus peuvent également bénéficier plus facilement des allègements introduits par la loi budgétaire pour l'attribution (ou la cession) de terres agricoles aux associés.

En outre la loi relative au budget 2017 prévoit une exonération de cotisations sociales pour les cultivateurs directs et les entrepreneurs agricoles professionnels de moins de 40 ans afin de favoriser l'activité agricole. Cette exonération, applicable pendant les cinq premières années d'activité, correspond à 100 % pour les 36 premiers mois, 66 % pour la quatrième année et 50 % pour la dernière année. Elle est attribuée dans le respect des règles de minimis européennes.

L'article 6 de la loi n°154 du 28/07/2016 prévoit que le gouvernement élabore un décret législatif qui encadre les formes d'accompagnement entre les agriculteurs de plus de 65 ans ou à la retraite et les jeunes. Il s'agit de jeunes non propriétaires de terres agricoles, ayant entre 18 et 40 ans, y compris exerçant en tant qu'associés. La finalité de cet accompagnement est le passage progressif de la gestion de l'exploitation au jeune agriculteur.

L'article 16 institue auprès de l'ISMEA (institut de services pour le marché agricole et alimentaire, équivalent de France AgriMer) la banque des terres agricoles, avec l'objectif de constituer un inventaire des terrains agricoles disponibles suite à l'abandon de l'activité agricole ou de préretraite. L'ISMEA pourra présenter un ou plusieurs projet(s) de réaménagement foncier de ces terrains, avec pour objectif d'identifier des périmètres territoriaux dans lesquels des exploitations de démonstration pourront être encouragées.

## **Espagne**

En Espagne, les principes fondamentaux du droit de sols (tels les droits et devoirs du propriétaire) sont déterminés au niveau national mais la régulation de l'usage des sols est une compétence des 17 communautés autonomes.

Aucun suivi des acquisitions par des personnes morales ou physiques n'est réalisé à l'échelle nationale ou régionale; de plus, la législation espagnole ne prévoit aucune limitation en matière d'achats de terres et ne fait pas de distinction entre personnes physiques, espagnoles et morales et étrangères.

Et les acquisitions connues réalisées par des personnes ou sociétés étrangères sont plutôt bien perçues par l'opinion publique car généralement porteuses d'emplois en milieu rural.

En l'absence de code rural, la réglementation en matière de foncier agricole est très dispersée ; de

manière générale, elle se préoccupe davantage de l'agriculteur que de l'activité agricole et du fond agricole.

Le principal texte est la loi de modernisation des exploitations agricoles de 1995 qui vise à corriger :

- a rigidité du marché des terres agricoles pour trouver l'équilibre entre flexibilité du marché et visibilité pour inciter les agriculteurs à investir
- a dimension jugée trop réduite des exploitations en facilitant l'accès à la propriété et au fermage.

Cette loi constitue la référence légale en matière de politiques des structures : elle repose sur le concept d'exploitation prioritaire, familiale, et associative, permettant de concentrer l'aide publique sur des agriculteurs actifs et professionnels. Il n'existe pas en Espagne d'outils de contrôle de structures ou de régulation du foncier agricoles sur l'ensemble du territoire.

Seules quelques communautés autonomes ont mis en place des « banques de sols » en guise d'instruments d'intervention foncière : elles visent à apporter une compensation en surface aux agriculteurs qui ont vu partir une partie de leur SAU à l'urbanisation, à favoriser l'installation des jeunes agriculteurs, à remettre en culture les sols en voie d'abandon ; à cette fin ces « banques » peuvent disposer d'un droit de préemption sur les terres agricoles.

La réglementation des baux ruraux prévoit l'interdiction pour les personnes physiques et morales étrangères d'être locataires, à l'exception des membres de l'UE et des pays disposant d'une convention ou appliquant un principe de réciprocité dans ce domaine.

Au regard de ses nombreux handicaps naturels, et de la désertification sur le quart de sa surface, l'enjeu pour l'Espagne n'a jamais été de contrôler les structures ni de veiller à la protection des terres agricoles, mais d'augmenter la taille des exploitations et de favoriser leur modernisation afin de renforcer leur viabilité économique et leur compétitivité par tous les moyens.

Tous ces éléments permettent de mieux comprendre le pragmatisme espagnol actuel sur les questions foncières et l'absence de sensibilité, d'idéologie et de polémique autour de l'achat de terres par des personnes ou sociétés étrangères.

## **Pologne**

En Pologne, pour exploiter des terres ou acquérir des parts de société, les personnes morales ou physiques étrangères (=hors EEE) doivent obtenir une autorisation préalable par le ministère de l'intérieur sur avis des Ministères de la défense et de l'agriculture ; valide 2 ans, cette autorisation n'est pas requise pour les biens de très petite taille.

Un registre des achats par les étrangers est tenu par le Ministère de l'Intérieur.

En 2016, près de 10000 ha ont été rachetés sous forme de parts sociales (D 40%, NL 30 %, DK 20 %, 5 % RU), principalement dans les régions limitrophes avec l' Allemagne ou qui lui appartenait avant 1945.

Les achats en direct par des exploitants, individuels ou en société ont porté sur 446ha (D, RU, UK, AU, DK, U) ; les achats par des citoyens français ont porté sur 22,5 ha en 2015 et 530 ha depuis 2010.

La Loi de 2016 répond à une objectif politique double :

- limiter la présence d'étrangers dans l'agriculture polonaise et éviter qu'ils achètent de nouvelles terres
- donner au gouvernement actuel les moyens de peser sur la structuration du foncier et favoriser si besoin les agriculteurs proches politiquement

Les *spéculateurs étrangers* sont clairement montrés du doigt par le Ministre.

Elle introduit un large droit de préemption par l'Agence nationale du foncier (ANR) dans le cadre de ventes de terres privées et suspend pour 5 ans toute vente par l' Etat de terres publiques et les acheteurs de biens agricoles sont prioritairement des agriculteurs individuels locaux , exceptés les proches du vendeurs, les administrations locales et le Trésor public ; ils devront résider au moins 5 ans dans la commune des terres ; et les sociétés doivent désormais donner régulièrement des comptes rendus précis en contrepartie d'avoir le droit d'acquérir des terres et de ne pas encourir des préemption.

Un durcissement est annoncé avec la mise en place de commissions locales, « à l'image des commissions territoriales françaises »

La situation se tend pour les exploitants étrangers dont une dizaine de Français : le renouvellement des baux par l' ANR ne se fait plus et des arrêts d'activités risquent d'avoir lieu ; certains agriculteurs envisagent de porter le sujet devant les tribunaux polonais et la Cour permanent d'arbitrage.

## **Hongrie**

En Hongrie, la Loi foncière de 2013 limite à 1 ha l'achat des terres agricoles pour les agriculteurs/forestiers étrangers non professionnels et ceux exerçant leur activité en Hongrie depuis moins de 3 ans.

La surface maximale acquise par une seule personne est de 300ha et 500 ha pour un couple ; de plus , la surface maximale exploitée est limitée à 1200 ha pour agriculteurs ou leurs coopératives

et 1800 ha pour les éleveurs et producteurs de semences.

Et cette Loi ne permet pas les acquisitions de foncier agricole par des personnes morales, nationales ou étrangères, au motif que le changement potentiel de propriétaire ou de l'actionnariat est incontrôlable et pourrait être utilisé pour contourner les restrictions réglementaires.

Des instruments de garantie ont été mis en place :

- nouvelle réglementation de l'ordre du droit préférentiel d'achat et du bail ;
- obligation de publier les arrangements, préalables à l'autorisation administrative ;
- obligation d'exploiter les terres acquises ;
- contrats d'achat conclus par un document officiel et soumis à l'avis de la commission locale de la chambre d'agriculture.

Suite à l'adoption de la Loi de 2016, la Commission européenne a engagé 2 procédures d'infraction contre la Hongrie, notamment pour les restrictions relatives à l'achat de terres agricoles (personnes morales et expérience professionnelle

La Loi de 2016 est à l'origine de contentieux avec l'Autriche et avec la France : 2 sociétés françaises devraient abandonner l'usage de terres agricoles et viticoles sur lesquelles elles ont réalisé des investissements.

### **Belgique (région flamande)**

La Belgique est un état fédéral et les compétences en matière d'agriculture ont été régionalisées. Les législations et politiques agricoles sont donc sensiblement différentes.

Seuls la situation pour la Flandre est présentée ci-dessous : l'Ambassade n'a pas été en mesure d'obtenir des informations sur la région wallonne.

La Région flamande ne recense aucune acquisition de foncier agricole par des personnes physiques ou morales étrangères sur la période 2010-2016. L'administration régionale flamande suppose que les acquisitions de foncier agricole concernent essentiellement des personnes du pays. Les quelques acquisitions étrangères par le passé provenaient de personnes physiques ou morales de France, Allemagne ou Pays-Bas.

En Région flamande, il n'y a donc pas eu de réaction particulière par rapport au rachat d'une acquisition foncière. Mais la Région présente la spécificité de connaître une pénurie de terrains agricoles. Dès lors, il est fréquent que des sociétés d'investissement acquièrent des terrains pour ensuite les louer à ceux qui sont prêt à les payer le plus cher.

Le marché des terres agricoles est globalement libre en Région flamande. Dans le cadre de la loi sur les bails, il y a des limites à la liberté contractuelles telles que des prix plafonds dans la

location de terrains agricoles. Le preneur de bail dispose d'un droit de rachat si le propriétaire souhaite vendre. Si l'agriculteur n'utilise pas de son droit de rachat, le contrat de bail demeure identique avec le nouveau propriétaire.

A ce stade, la Région flamande travaille à une série de propositions pour favoriser l'accès à la profession aux jeunes agriculteurs.

### **6.1.1.2. Evolution des outils de régulation dans les pays tiers**

#### **Australie**

En Australie, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2015, Les investisseurs étrangers doivent obtenir l'autorisation de la commission d'examen dédiée pour toute acquisition de terres d'une valeur supérieure à 10M€. Ils doivent également obtenir une autorisation avant toute prise de participation directe d'une valeur dépassant 37M€ ; et les projets d'acquisition portés par des investisseurs étrangers publics sont soumis systématiquement à autorisation.

Le gouvernement a aussi créé au 1<sup>er</sup> juillet 2015 un registre des terres agricoles détenues par des investisseurs étrangers, géré par son administration fiscale. Son premier rapport publié en septembre 2016, montre que ceux-ci détiennent 13,6 % (52,1Mha) de l'ensemble des terres agricoles australiennes. Ces acquisitions se font surtout par des contrats de bail, moins de 20 % portant sur des contrats de pleine propriété.

Ce rapport contredit la rumeur selon laquelle les intérêts chinois auraient fait main basse sur l'agriculture australienne : ceux-ci ne possèdent que 1,4Mha (moins de 1% de la SAU), alors que Royaume-Uni, États-Unis, Pays Bas et Singapour possèdent près de 40Mha (soit 12% de la SAU). Mais le conglomérat chinois Shangai Pengxin a soumis à mi 2016 une offre de reprise de S Kidman Co, l'un de plus gros producteurs de bœufs australien, avec un cheptel de 185 000 têtes, réparti sur plus de 10Mha ; ce projet s'est retrouvé au cœur du débat sur la défense de l'intérêt national versus le maintien d'un climat favorable aux investissements étrangers. Ce débat dépasse le seul secteur de l'agriculture comme en témoigne la polémique liée à la cession du port de Darwin au groupe chinois Landbridge via un bail emphytéotique de 99 ans.

#### **Canada**

Au Québec des investisseurs canadiens extérieurs à l'agriculture (banque nationale du Canada) ou québécois (fonds Agri Terra) ont acquis des blocs de terre agricoles, ce qui provoque une

hausse du prix du foncier agricole.

L'objectif du gouvernement est de se doter d'instruments d'observation et d'intervention sur le foncier en s'inspirant de l'expérience française ; une société de développement agricole pourrait être créée, capitalisée par l'épargne salariale du secteur agroalimentaire et contrôlée par l'amont agricole.

## **Afrique**

Le phénomène d'accaparement ou de cession massive des terres à des investisseurs nationaux ou étrangers est apparu en Afrique au sud du Sahara après la crise alimentaire de 2008.

Les pays les plus touchés étaient en 2014 : Madagascar (3,7Mha), l'Éthiopie (3,2Mha), la République démocratique du Congo (2,8Mha), la Tanzanie (2Mha), le Soudan, le Mozambique et le Bénin pour près de 20Mha.

Les pays qui rachètent ou louent ces terres le plus souvent par baux emphytéotiques sont la Chine (4,5Mha), les États-Unis (3,2Mha), la Malaisie (2,5Mha), la Grande Bretagne (2,5Mha), la Corée du Sud (2,3Mha), l'Arabie Saoudite (2,1Mha), l'Inde 1,8Mha et la Suède (1,1 Mha).

En réponse, le Burkina Faso a installé un comité de sécurisation foncière qui a examiné une analyse économique fondée sur la productivité réelle des fermes.

Par ailleurs, moins visible que l'acquisition foncière, le contrôle de la chaîne de transformation (« production grabbing ») se développe en Afrique du Sud ; ainsi, 70 % des céréales sont contrôlées par une seule société. Ce Pays vient de se doter d'un observatoire très large mais l'Afrique du sud ne possède aucun dispositif de suivi des acquisitions de foncier agricole par des personnes ou sociétés étrangères .

La dernière étude exhaustive montrait, en 2007, que les étrangers possédaient 0,55 % des exploitations soit 0,07 % de la SAU. Les données parcellaires disponibles depuis 2010 citent 6 acquisitions supérieures à 200ha pour 45625ha, essentiellement en forêt. De plus, 2 achats emblématiques ont porté sur le vignoble , l'un par le groupe chinois Perfect China ( 25ha), l'autre par le groupe français Advini (178ha sur 3 domaines).

Les élus soutenus par le gouvernement ont proposé, dans un livre vert sur la réforme agraire publié en 2011, de restreindre le droit de propriété des étrangers en le limitant à de la location de longue durée sur 30 ans ; ce projet devrait être débattu au parlement au printemps prochain ; il s'inscrit dans l'objectif gouvernemental d'accélérer la réforme agraire, en augmentant le foncier disponible pour la redistribution foncière.

L'absence d'outils de régulation foncière dans un marché ouvert à la concurrence internationale a

conduit, avec un rythme soutenu, à la concentration des exploitations agricoles commerciales dont la taille moyenne dépasse 2000ha.

Cette concentration rend de plus en plus difficile l'arrivée de nouveaux entrants dans les filières. Ainsi, l'entreprise privée ZZ2 exploite 60000ha et contrôle 40 % de la production de tomates ; le groupe Distell, coté en bourse, produit et met en marché 20 % de la production de vins ; avec 120000 têtes, Karan produit 25% de la production de viande bovine.

## **6.1.2. L'adaptation des outils juridiques en France**

### **6.1.2.1. le contrôle des investissements étrangers**

Ce dispositif qui reprend celui défini par un décret du 30 décembre 2005, sans étendre le régime d'autorisation au-delà des 11 secteurs déjà visés, répond aux attentes des investisseurs qui cherchent la stabilité et le caractère prévisible de la réglementation ; il repose sur un régime d'autorisation préalable délivrée par le ministère chargé de l'Économie.

En effet, les secteurs soumis à autorisation sont définis précisément et de manière limitative et l'investisseur peut interroger l'administration afin de vérifier si l'opération projetée entre ou non dans le champ d'application du décret de mai 2014.

Le contrôle des investissements étrangers est, en outre, fondé sur les dispositions de l'article 58 du Traité de Rome qui prévoit la possibilité de déroger à la liberté de mouvements des capitaux pour « prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique » et de l'article 296 relatif à la sécurité et à la production et au commerce des armes.

Plusieurs pays ont choisi d'exercer un contrôle des investissements étrangers sur la base d'une liste plus étendue ( plus de 30 secteurs au Japon) ou de conserver une grande marge de manœuvre en établissant pas de liste.

Les secteurs agricole et agroalimentaire ne figurent pas dans la liste établie par le décret de 2014.

En l'état actuel du droit et notamment des dispositions de l'article 58 du Traité instituant la Communauté Européenne, il ne peut pas être exercé de contrôle sur l'investissement étranger.

D'ailleurs un contrôle de cette nature ne semble en rien justifié par un risque induit par des investissements d'origine étrangères : nous l'avons vu, les risques induits par le mouvement de financiarisation constaté dans certains secteurs sont indépendants de la nationalité des investisseurs.

C'est donc principalement par le contrôle de l'activité (exploitation) indépendamment de la propriété que peut s'exercer la régulation nécessaire. C'est l'objectif du contrôle des structures

renové par la LAAF et la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle.

### **6.1.2.2. La Loi et le contrôle du foncier**

La loi d'avenir s'attache à répondre à l'enjeu majeur du renouvellement des générations en agriculture en facilitant l'installation des jeunes au sein et hors du cadre familial et l'installation progressive et en encourageant la transmission et l'accès au métier d'agriculteur grâce à un contrat de génération adapté au secteur agricole. Avec la LAAF, tous les candidats à l'installation sont désormais dotés d'une couverture sociale adaptée et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture se voit confier la gestion d'un observatoire de l'installation.

#### **Par le contrôle des structures**

La LAAF a redéfini les objectifs du contrôle des structures pour tenir compte de l'emploi, de la protection de l'environnement et de la diversification des productions. Pour répondre à cet objectif, la référence à la surface minimum d'installation est supprimée, au profit d'un seuil défini dans le schéma directeur régional.

Dans le cadre de la préparation de la LAAF, la DGPE avait proposé de renforcer le contrôle des sociétés par les SDREA soit :

- en clarifiant son champ d'application dans l'article L331-2 ;
- en aménageant et sécurisant la possibilité de donner des autorisations conditionnelles ou temporaires (article L331I-3) ;
- en renforçant l'efficacité des contrôles des structures et rénovant les « instruments » du contrôle (cf demande en ligne avec « LOGICS »).

Mais la récente étude SCAFR-FNSAFER tend à confirmer le sentiment exprimé par des nombreux interlocuteurs et ressenti par la mission : le contrôle des structures paraît être appliqué différemment selon les départements : en respectant le cadre défini en Mayenne, mais en Charente-Maritime, le tiers des agrandissements soumis à autorisation n'ont pas fait l'objet d'une demande ; cette situation est cause d'un sentiment d'iniquité entre exploitants et d'incertitude sur la valeur incorporelle de l'exploitation. Il faut souhaiter que la mise en place au niveau régional des nouveaux schémas directeurs donne l'occasion d'une réelle harmonisation entre territoires.

La mission note aussi que, de manière très volontariste, certains départements rapprochent les augmentations de surfaces déclarées à la PAC des autorisations d'exploiter délivrées.

De plus, certains acteurs souhaitent que la possibilité de régulation volontaire soit être installée

Par ailleurs, la SAFagriDées a proposé de simplifier le contrôle des structures en s'inspirant du contrôle des concentrations existant pour les autres secteurs d'activité, en rehaussant ses seuils uniformisés, en renforçant le pouvoir du juge judiciaire ; et « il faut poursuivre l'agro-écologie avec le contrôle de structures »

- **Par le droit de préemption**

La Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle<sup>1</sup> installe un droit de préemption partiel des SAFER sur les acquisitions de parts sociales ayant pour but de rendre majoritaire l'acquéreur. Ces dispositions visent à assurer une transparence des cessions de parts ou actions des sociétés détenant du foncier agricole ; les acteurs sont désormais tenus de déclarer leur acquisition à la SAFER , y compris s'ils détiennent moins de 100 % des parts

La finalité de cette disposition est de garantir l'équité devant la Loi entre personnes physiques et morales.

Cette disposition a fait l'objet de réactions de la part des acteurs (dont les notaires) qui considèrent que la prise de parts dans une société agricole relève du contrôle de l'activité et non de la maîtrise foncière.

En outre, la loi instaure l'obligation de créer une société dédiée au portage du foncier pour certaines acquisitions de terres agricoles et mise en place d'un droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sur les parts de société correspondantes.

Mais l'opérationnalité de cette mesure interroge certains acteurs. La mission partage ces interrogations notamment pour ce qui concerne la responsabilité des SAFER sur les structures préemptées, leurs salariés, leur patrimoine et leur cheptel.

De plus, des acteurs (INERE/AFDR/UNECA) estiment que le droit de préemption n'est pas justifié pour les sociétés ; les SAFER n'ont pas été créées pour réguler l'activité .

A cet égard, il faut noter que la loi vient de faire l'objet d'un recours devant le conseil constitutionnel qui a censuré le droit de préemption en cas de cession partielle en considérant qu'une minorité de blocage ne peut constituer une garantie permettant d'installer un agriculteur.

Il faut responsabiliser les SAFER dans leur rôle de catalyseur d'installation, en renforçant leurs moyens pour le portage du foncier, faciliter l'externalisation de l'achat du foncier en utilisant le registre de l'agriculteur actif.

Enfin, certains acteurs proposent de revoir l'écart de fiscalité entre personnes physiques et

morales.

**R3.** Examiner au plan juridique la possibilité d'exercer le contrôle des sociétés dans le cadre du schéma directeur régional des exploitations agricoles.

### **6.1.3. La mise en œuvre et l'évaluation en continu des dispositifs de régulation**

Les règles et modalités d'application ont été définies à un niveau départemental mobilise les représentants de l'État, essentiellement les directions départementales du territoire et les organisations professionnelles agricoles (Chambre d'Agriculture, syndicalisme agricole représentatifs, instituts de développement technique, organisations coopératives et de crédit...).

En matière d'orientation des structures des exploitations agricoles, deux instances existent :

- Le comité technique départemental des SAFER, chargé d'appliquer la politique de rétrocession des terres acquises par les SAFER. Jusqu'en 1999, ce comité technique était composé par les actionnaires des Safer, c'est-à-dire des syndicats agricoles majoritaires et des organisations professionnelles qui leur étaient liées, auxquels s'ajoutaient deux commissaires du gouvernement chargés de veiller à la légalité des décisions de ce comité technique. Depuis 1999, les représentants des syndicats agricoles minoritaires peuvent siéger dans ce comité ; de plus , la LAAF a élargi sa composition en 2016.
- La commission départementale d'orientation de l'agriculture, créée par la loi de modernisation de l'agriculture de février 1995, est chargée notamment de la mise en œuvre de la politique des structures. Elle est composée de représentants de l'État et de la profession agricole et donne des avis sur le contrôle des structures, l'attribution des droits à primes et à produire, les aide à l'installation et à la modernisation des exploitations agricoles, les aides aux agriculteurs en difficulté et la définition des orientations de l'agriculture départementale.

La gouvernance des outils doit s'adapter aux enjeux du foncier agricole pour demain.

**R4.** Mobiliser l'ensemble des acteurs pour un mise en œuvre dynamique des outils de régulation du foncier

L'efficacité des dispositifs de régulation doit être mise en relation avec les moyens consacrés à

leurs mise en œuvre pour en apprécier l'efficacité. Or, force est de constater qu'il n'existe pas à ce jour de dispositif global d'évaluation des politiques de contrôle des structures agricoles et de celles conduites par les SAFER en matière de maîtrise du foncier agricole.

« La politique des structures doit regrouper alors l'ensemble des interventions par lesquelles les pouvoirs publics s'efforcent d'obtenir la répartition des moyens de production la plus apte à permettre à l'agriculture d'atteindre les objectifs que lui assigne la politique agricole générale, notamment ses objectifs économiques »<sup>14</sup>.

#### ■ R5. Évaluer en continu la mise en œuvre des outils de régulation

---

14 Astruc J. La politique des structures a-t-elle évolué depuis 1960 ?. In: Économie rurale. N°171, 1986. L'intensification en question. Nouveaux termes pour un vieux débat. 1re Partie. pp. 27-31;

## CONCLUSION

La mission considère que si le phénomène d'accaparement reste marginal en France, la tendance à l'éloignement et à la concentration des centres de décision constatée en Normandie mérite d'être mieux cernée.

Par ailleurs, les missionnaires soulignent la nécessité de développer les modalités de portage du foncier pour maintenir la dynamique de transmission de l'activité. Ce constat semble partagé par tous les acteurs dont certains insistent sur la nécessité d'une grande vigilance pour préserver le statut de l'actif exploitant responsable du pilotage et de la prise de risques.

La mission note que la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, adoptée le 15 février 2017, pose le principe d'élaboration d'une grande loi foncière dans la prochaine législature.

Ce cadre législatif devra s'inscrire dans les hypothèses retenues par la prospective Agrimonde-Terra-INRA-Cirad, sur l'usage des terres et la sécurité alimentaire, face à l'enjeu crucial de nourrir 9 à 10 milliards d'êtres humains en 2050. Il devra se fonder la conviction exprimée par Edgar Pisani que le monde aura « besoin de toutes les agricultures pour nourrir le monde ».

La plupart des acteurs rencontrés considèrent en effet comme indispensable de prendre le temps de mettre à plat les fondements et les outils du foncier agricole ; ce besoin est la traduction d'évolutions irréversibles observées depuis l'adoption des lois fondatrices de la politique française en faveur des structures agricoles : développement du fait sociétaire, effacement progressif de l'exploitation familiale, ouverture des frontières, implication croissante des collectivités locales pour le développement de leur territoire, montée en puissance de l'intérêt des populations pour leur territoire de vie.

De plus, une majorité des interlocuteurs de la mission font valoir la nécessité d'inscrire dans la durée le contenu et la portée des outils fonciers. Ils estiment que c'est la condition nécessaire pour garantir lisibilité et efficacité à toute politique foncière.

## **Signatures des auteurs**

**Charles GENDRON**

Inspecteur général de l'agriculture

**Yves GRANGER**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

# **ANNEXES**



## **Annexe 1 : Lettre de mission**



**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le **24 MAI 2016**

N/Réf : CI 0736070

à

Monsieur Bertrand HERVIEU  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture  
et des Espaces Ruraux  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

La révélation dans la presse en avril dernier de l'achat par le groupe chinois Reward de près de 1700 hectares de terres arables dans le département de l'Indre a suscité des interrogations sur la régulation du foncier agricole et le rôle des SAFER, ainsi que les modalités d'acquisition et de financement du foncier par des personnes physiques ou morales étrangères. Ces interrogations avaient déjà donné lieu à débat lors de l'élaboration de la Loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt, qui ont abouti à de nouvelles dispositions, dont la mise en œuvre vient de débiter.

Dans ce contexte, je souhaite que le CGAAER mène une mission afin :

- de préciser le contexte économique et juridique de ces acquisitions, leur ampleur et leur impact sur l'activité économique agricole et agroalimentaire. Il s'agira en particulier d'identifier les enjeux (opportunités - menaces) liés à ces acquisitions et les limites éventuelles du dispositif actuel de régulation foncière, tant au plan juridique qu'économique.

Dans le cas présent, l'entretien accordé par M. Hu Keqin, président directeur général du groupe Reward, au poste de Pékin a apporté des éléments nouveaux : son objectif est de bâtir une filière intégrée de production de farine « à la française » à partir de blé en partie importé de France via la coopérative Axcéréales pour aboutir à terme à l'ouverture de boulangeries en Chine.

.../...

## **Annexe 2 : Note de cadrage**

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,  
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

**Conseil général de l'alimentation,  
de l'agriculture et des espaces ruraux**

Monsieur Directeur de Cabinet

**Le Vice-Président**  
[bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr](mailto:bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr)

Paris, le 20 juillet 2016

N/réf :  
V/réf : CI 0736070

Objet : Mission CGAAER 16070 – acquisition et financement du foncier agricole

Par courrier en date du 24 mai 2016 et suite à la révélation dans la presse de l'achat par un groupe chinois de près de 1700 hectares de terres arables dans l'Indre, vous avez souhaité que le CGAAER conduise une mission visant à préciser le contexte économique et juridique des modalités d'acquisition et de financement du foncier par des personnes physiques ou morales étrangères, ainsi que l'ampleur et l'impact sur l'activité économique agricole et agroalimentaire de ces opérations.

Vous souhaitez que soient identifiés les enjeux liés à ces acquisitions et les limites éventuelles du dispositif actuel de régulation foncière, au plan juridique et économique, et que soient comparés le dispositif français et les dispositifs en vigueur dans les pays européens. Vous souhaitez, en outre, que les travaux de la mission soient mis en perspective avec les enjeux de la transmission de l'activité agricole et du foncier.

Sur ces bases, la mission confiée à Charles Gendron et Yves Granger, devra formuler des recommandations en vue de compléter les mesures de la LAAF afin de proposer les modifications à apporter aux outils actuels de régulation et de portage du foncier pour accompagner le renouvellement des générations, améliorer les conditions de transmission de l'activité agricole et préciser le rôle des SAFER et afin qu'elles soient confortées dans l'exécution de leurs missions d'intérêt général.

Suite à l'entretien que vous avez accordé aux missionnaires le 18 juillet 2016, il est convenu que la mission :

- mesurera l'incidence de la financiarisation sur l'évolution d'une agriculture familiale caractérisée par l'existence d'un lien fort entre exploitation et détention significative du capital ;
- analysera les instruments de portage financiers existants ou susceptibles d'être développés pour répondre aux besoins des exploitants agricoles ;
- établira un état des lieux des atouts et des contraintes résultant du mouvement de financiarisation du capital des exploitations agricoles ;

- donnera des éléments de comparaison internationale sur les dispositifs de régulation du foncier.

Dans cette optique la mission :

- se rendra dans le département de l'Indre pour s'informer sur les modalités de maîtrise par un groupe chinois de près de 1700 hectares de terres arables dans ce département. Elle procédera à des entretiens avec les services de l'État, les OPA, les acteurs économiques et la SAFER ; la mission se déplacera notamment en Aquitaine pour mesurer l'importance et l'impact sur le vignoble bordelais de démarches identiques ;

- rencontrera les dirigeants des OPA nationales pour recueillir leur analyse de cette situation et leurs propositions ;

- adressera un questionnaire aux DRAAF et DDT de Métropole afin de disposer d'une information complète sur l'ampleur et l'impact sur l'activité économique agricole et agroalimentaire des acquisitions et du financement du foncier par des personnes physiques ou morales étrangères ;

- adressera un questionnaire aux attachés agricoles de l'Union européenne, d'Amérique du Nord, d'Afrique et d'Océanie afin de disposer d'une information complète sur la réalité de la situation et les dispositifs en vigueur dans les pays européens et le reste du monde ;

- se tiendra informée des évolutions législatives en cours notamment dans le cadre du débat parlementaire sur la loi Sapin 2 et pourra apporter son expertise à la demande sur ces évolutions.

- recueillera l'avis des services de la DGPE concernés et du SAJ ;

- remettra son rapport en fin d'année 2016 et non en septembre 2016 comme initialement prévu.

Le Vice-président du CGAAER

Bertrand Hervieu

PJ :

## **Annexe 3 : Synthèse des principaux éléments collectés par la mission**

*les items sont ceux de la note de cadrage adressée le 25 juillet*

### **-droit préemption SAFER**

*source SAFER Centre*

la vente du foncier est libre , de gré à gré, non encadrée

droit de préemption = « radar » pour éviter les excès du marché foncier libre

limite de la préemption partielle, y compris sur société au regard des enjeux financiers :comment fixer le prix si pas que du foncier ? et juridiques :quelle responsabilité pour la SAFER devenue propriétaire sur les biens autres que foncier ?

En 36 , la SAFER aurait pu trouver un investisseur bailleur, la taille (au moins 1000ha d'un bloc) peut être attractive

*source SAF agr'iDées*

revoir le périmètre des SAFER suite à leur droit de préemption partiel, par rapport aux EPF les SAFER manquent cruellement de fonds propres

*source H Bosse -Platière*

assurer le contrôle de sociétés non par le droit de préemption mais par le contrôles des structures

*source TDL*

remettre à leur place SAFER et SDDS face au fait sociétaire

*source DRAAF Nouvelle Aquitaine*

les SAFER peuvent désormais attaquer en justice une transaction foncière si pas notifiée ou notifiée pas dans les règles

*source DRAAF Nouvelle Aquitaine*

son CA a confirmé en 2012 l'importance pour la SAFER d'intervenir lors des rachats par sociétés chinoises pour connaître le prix, imposer un destination agricole durant au moins 10 ans, asseoir l'insertion locale du projet

*source INERE/AFDR/UNECA*

le droit de préemption n'est pas justifié pour les sociétés ; les SAFER n'ont pas été créées pour réguler l'activité ;

les SAFER interviennent de plus en plus sur les biens immobiliers

*source H Bosse -Platière*

assurer le contrôle de sociétés non par le droit de préemption mais par le contrôles des structures

*source Confédération Paysanne*

nécessité d'une cohérence plus forte entre elles des politiques SAFER sur les territoires  
mettre à jour leur modalités d'intervention : transparence, publicité, délais transmission DIA, clarté  
informations sur site, mise en place de priorités obligatoires  
souhaite la mise en place d'un organisme mixte de type « office foncier » par rapprochement  
SAFER/EPF, ouvert sur le reste de la société

re-matérialiser les parts sociales pour les identifier au foncier ?  
pour qui préempter les parts sociales ?

*source UNECA*

la loi Sapin 2 est contraire au droit des sociétés  
le contrôle de sociétés doit passer par le contrôle des structures

**-incidence de la financiarisation sur l'évolution d'une agriculture familiale caractérisée  
par l'existence d'un lien fort entre exploitation et détention significative du capital**

*source FNSAFER*

familial ne veut pas dire petit

*source SCAFR*

la transparence sur la propriété foncière (cadastre) n'existe pas pour la propriété sociétaire  
l'évolution tendancielle sur une longue période est à la concentration

*source DDT Indre*

« solognisation » de la Brenne

*source FDSEA Indre*

contexte de découragement propice aux ventes « en catimini »

*source SAF agr'iDées*

on doit sortir du modèle français flou et dépassé de l'exploitation familiale

*source Axérial*

«de nombreux agriculteurs ne sont plus sur le tracteur

*source Terres de Lien*

préférer le terme d'agriculture paysanne à familiale car exploitant de moins en moins issu du  
milieu familial ou territorial  
qui dirige l'exploitation agricole: le capital ou le travail ?

*source Confédération Paysanne*

préférer la dénomination « agriculture paysanne » à familiale  
aller vers un statut unique (suppression du statut de « conjoint collaborateur »)  
cotisation sociale de solidarité : pour un système déclaratif volontaire  
ce n'est pas au marché de définir l'usage des terres

*source Comité Inter-professionnel des Vins de Bordeaux*

le tiers des vignobles aquitains est sous forme sociétaire, dont 150 propriétés de chinois

**- instruments de portage financiers existants ou susceptibles d'être développés pour répondre aux besoins des exploitants agricoles**

*source SAFER Centre*

pb coût et limites de la préemption,  
pb absence de repreneur pour des fermes à 2M€

quel portage du foncier ? Labelliance, Mimosa, Terres de lien;Asfor ?

*source SAF agr'iDées*

quelle place pour les porteurs de capitaux en agriculture?

*Source Terres de Lien*

propriétaire de 100 fermes toutes en AB grâce à sa foncière et sa fondation

*source Coordination Rurale (CR)*

« se moderniser avec le soutien de multi investisseurs fonciers contributeurs volontaires »  
pour un fonds de péréquation EPF/SAFER

*source SAFER Aquitaine Atlantique*

faire jouer l'additionnalité des moyens : 11 Conseil départementaux ont conventionné avec le Conseil régional « Nouvelle Aquitaine » pour leurs interventions économiques ;  
LABELIANCE pourrait élargir la palette des outils pour porter le capital d'exploitation ; son GUFA avec l'APCA pourrait être décliné par chaque Chambre régionale d'agriculture  
la gestion du stock responsabilise les agents

*source INERE/AFDR/UNECA*

nécessité de trouver des investisseurs pour sauvegarder le nombre d'ea françaises

*source FDSEA de la Marne*

GFA de nouveau d'actualité

*source UNECA*

le portage du foncier devient un besoin : des investisseurs sont prêts à investir

**- état des lieux des atouts et des contraintes résultant du mouvement de financiarisation du capital des exploitations agricoles**

*source FNSAFER*

les financiers veulent désormais exploiter

le droit doit être le même pour les personnes physiques et sociétaires

*source L Maurer conseiller technique du Ministre*

observatoire des sociétés agricoles animé par ONCEPAF ou SCAFR?

pb reprise fermes à 2M€

*source SCAFR*

quel impact de la sociétarisation des exploitations ?

Veut-on contrôler l'agriculture de financiarisation ?

*source FNSEA*

le mouvement capitalistique impacte l'agriculture,

la terre est une valeur refuge

*source Labelliance*

la sociétarisation est une nécessité pour juguler le poids du capital

*source Terre de Liens*

l'arrivée des capitaux extérieurs éloignent les paysans des décisions , ils deviennent précarisés même si non salariés

*source SAFER Aquitaine -Atlantique*

le rachat par une société (LVMH, Crédit Agricole, belges, allemands, chinois,..) du vignoble s'accompagne le plus souvent par le remplacement du chef d'entreprise par un salarié

*source Hubert COCHET, professeur AgroParis Tech*

séparation accrue terre/capital/travail et entre les projets patrimonial et entrepreneurial : quelles conséquences en terme d'efficacité économique et environnementale? quel partage entre rémunération du travail et du capital ? quels risques pour les territoires, l'environnement, l'emploi ?

nécessité de relier l'accès au foncier avec les systèmes de production (« pas d'agro écologie sans exploitation familiale ? »)

Mobiliser le décret « Montebourg » en agriculture ?

Permettre aux CDOA de trancher même si 1 seul candidat

voir politique CL des « ceintures vertes » qui répondent au besoin de « manger local »  
la dictature de l'actualisation financière se traduit par une priorité aux investissements de court terme

**- impact de ce mouvement au regard de la souveraineté nationale**

*source SAFER Centre*

risque de prise de participation par GMS dans le foncier

*source FDSEA 36*

enjeu essentiel pour sécurité alimentaire et maîtrise du foncier national: vers 20000ha repris par les chinois en 36 ?

*source JA*

l'autosuffisance alimentaire doit se préparer 10 ans à l'avance

*source DDT 36*

« solognisation » de la Brenne

*source SCFAR*

UE a importé 35Mha en 2008, 20Mha en 2000

*Axérial*

lait et céréales cruciaux pour la Chine

pas d'inquiétudes à MLT pour le blé mais tensions possibles sur le marché français pour l'orge de brasserie

*source Terre de Liens*

terres= bien commun et non individuel

*source CIVB*

pas de stratégie d'ensemble par la Chine sur le vin, considéré comme produit de luxe

**-éléments de comparaison internationale sur les dispositifs de régulation du foncier**

*source DGPE et SCFAR*

Hongrie , Allemagne, Afrique du sud, AEIAR quel contrôle des sociétés ?

*source MODEF*

les chinois sont déficitaires et ont besoin de sécuriser leurs approvisionnement

*source IRSTEA*

contenu revu pour Land Matrix,  
Afrique du Sud vient de se doter d'un observatoire large  
70 % des céréales en AFS sont contrôlées par une seule société  
poser le principe de réciprocité pour toute disposition

*source SCAFR*

des pays installent leur stratégie d'achats de terres

*Source Axérial*

projet de filière de qualité pas exclue si possibilité de tracer les exports  
(nota depuis annonce d'une « joint venture » avec société chinoise)  
stratégie à court terme des opérateurs chinois visant à maîtriser la propriété foncière

### **-ses conséquences au plan économique et pour l'emploi local**

*source APCA et DDT 36*

quelle évolution de la valeur ajoutée sur le territoire ?  
quelle rupture sociale et territoriale ?

*source Préfet 36*

sur les fermes reprises, salariat ou entrepreneur ?  
quel effet boomerang sur l'export ?

*Source Axérial*

projet de filière de qualité pas exclu si possibilité de tracer les exports

*source DRAAF Nouvelle Aquitaine*

des coopératives offrent des prestations de services agricoles à de futurs retraités

### **-bail cessible**

*source UNECA*

l'arrêt CE de mai 2015 permet la fixation de l'indemnité de départ en cas de rupture de bail cessible

### **-contrôle des structures et sociétés**

*source note DGPAAT/SPA/SDEA préparatoire à la LAAF*

LOA 5/01/2006 : suppression des cas spécifiques du contrôle interne des sociétés : vives réactions de OPA au regard des possibilités de contournement, aggravé par la « nouvelle dimension acquise par l'exploitation agricole devenue plus entrepreneuriale que familiale par un recours aux sociétés accru et diversifié, avec des formes plus capitalistiques »

mobilisation de la double participation mais contrôle de structures sur les sociétés peu appliqué et avec une faible efficacité, car SDDS :

-conçu pour l'ea familiale, et fondement du droit des sociétés qui repose sur l'affectio societatis et l'intuitae personae

-fragile au plan juridique et risque de contentieux élevé

*source Confédération Paysanne*

contrôle des structures ne sert pas à susciter des candidatures

+renforcer le lien entre AE et RDI

soumettre au SDREA les reprises par le fermier

simplifier la procédure des terres incultes

*source UNECA*

le contrôle de sociétés doit passer par le contrôle des structures

### **-projet de Loi foncière :questions et propositions**

*source FNSEA et JA*

quel contenu du registre EA ? avec un statut , adossé à la déclaration IR , définition de l'actif agricole

réguler sans embêter les structures familiales

installer un fonds de péréquation entre EPF et SAFER (cf loi ALUR sur généralisation EPF)

conditionner les aides PAC

*source MODEF*

préserver l' EURL familiale

*source FDSEA 41*

bail de carrière et limitation de surfaces

recevoir l'avis des OPA pour tout achat de terres

*source Coordination rurale*

encourager l'investissement de proximité par les Collectivités

*source SAFER Centre*

tout transfert immobilier doit passer par un acte notarié

se rapprocher des agents immobiliers

*source DRAAF Centre*

installer des IG de bassin foncier

*source SAF agr'iDées*

alléger le contrôle des structures en se rapprochant du contrôles des concentrations, en rehaussant ses seuils uniformisés, en renforçant le pouvoir du juge judiciaire  
responsabiliser les SAFER dans leur rôle de catalyseur d'installation, en renforçant leurs moyens pour le portage du foncier  
faciliter l'externalisation de l'achat du foncier  
utiliser le registre de l'agriculteur actif  
poursuivre l'agro-écologie avec le contrôle de structures

*source Axérial*

continuer à connaître les mouvements mais alléger les outils avec plus d'économie

*source AEIAR*

promouvoir la transparence du marché et de la régulation (droit de préemption, droit de véto)

*source TDL*

oui pour un observatoire du fait sociétaire à l'image de l' ONCENAF

*source DRAAF Nouvelle Aquitaine*

rendre systématique la transmission des DIA aux DRAAF

*source SAFER Aquitaine Atlantique*

revoir l'écart de fiscalité entre personnes physiques et morales?

*source INERE/AFDR/UNECA*

tenir de véritables assises de la question foncière agricole avec participation de l'ensemble des acteurs

définir la priorité entre les notions de propriété et exploitation

Créer un nouveau volet du contrôle des structures pour contrôler les formes sociétaires ;

si la terre doit devenir un bien commun, alors il faut revisiter le droit foncier dans son ensemble qui date des années 50 et repose sur le concept dépassé de l'exploitation familiale

envisager une palette d'outils et ne pas se limiter au bail LT

relancer le fonds agricole (biens immobiliers/biens mobiliers?) et le bail cessible

l'inscription au registre l' agriculture pourrait valoir autorisation au titre des sociétés

*source Pierre LEGAL laboratoire droit et changement social/université de Nantes/laboratoire de droit et sciences politiques*

refondre le droit de la responsabilité, avec un traitement spécifique pour les biens corporels, en raison de la rareté de la terre

confier à l' Etat une propriété imminente et à l'actuel propriétaire une propriété utile

ou déterminer des propriétés fonctionnelles (environnementale, agricole, commerciale, ...)

*source note DGPAAT/SPA/SDEA préparatoire à la LAAF*

renforcer le contrôle des structures soit :

-en clarifiant son champ d'application dans l'article L331-2

-en aménageant et sécurisant la possibilité de donner des autorisations conditionnelles ou temporaires (article L331-3)

-en renforçant l'efficacité du contrôles des structures et rénovant les « instruments » du contrôle (cf demande en ligne LOGICS)

*source UNECA*

besoin d'une réflexion de fonds, adossée à une prospective avec un objectif à atteindre

*source de Loi Assemblée nationale 2017*

libéralisation du marché foncier depuis 10 ans

LAAF 2014 :modernisation du contrôle de structures,détection des montages abusifs et renforcement du rôle des SAFER

pas d'agro-écologie sans relève ; pas de relève sans politique foncière « juste »

nécessité de clarifier les choix professionnels, mobiliser les territoires, explorer le levier PAC et le statut de l'actif agricole

foncier , politique mère par son caractère irréversible :

choisir entre accaparement des terres et renaissance rurale

reconsidérer l'usage de sols à l'aune de la COP21

## **Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées**

### **Cabinet du Ministre**

Luc Maurer, conseiller technique

### **DGPE**

Julien Turenne, chef du service compétitivité et performance environnementale

Marie-Christine Cuny, cheffe du bureau du foncier

XX chargé de mission, au bureau du foncier

### **APCA**

Guy Vasseur président

Carole Robert XXX

Thierry Pouch responsable du service études, références et prospective

### **FNSEA**

Xavier Beulin président

Daniel Prieur, Secrétaire Général Adjoint

Jean-Louis Chandelier directeur département de l'Entreprise et des territoires

### **JA**

Guillaume DARROUY, responsable foncier national

Romain QUESNEL, juriste

### **MODEF**

Pierre Thomas Vice-président

### **Coordination rurale**

François Lucas vice-président

### **Confédération Paysanne**

Michel Apostolo (Var)

Morgan Ody (Morbihan)

accompagnés de Bernard Breton (animateur).

### **FNSAFER**

Emmanuel Hyst président

Muriel Gozal directrice générale

### **Labelliance Invest**

Gérald Evin président

### **Terres d'Europe SCAFR**

Robert Lesveque directeur

### **CIRAD**

Ward Anseeuw chercheur et correspondant Land Matrix

Université de Nantes

Pierre Legal enseignant chercheur

### **DDT de l'Indre**

Laurent Weindling directeur

Jean-François Cote directeur-adjoint

Sylvain Rouet adjoint au chef du SEA

### **SAFER du Centre-Val de Loire**

M Lemitre président régional

Pierre Marnay directeur régional délégué

Philippe Gaillot président du CT de l'Indre

Valérie Diagne directrice départementale

### **Chambre d'agriculture de l'Indre**

Robert Chaze président

### **Confédération Paysanne de l'Indre**

Nicolas Clame porte-parole

Michel Moreaux

Jean-Pierre Fonbaustier

### **FDSEA de l'Indre**

Hervé Coupeau président

Arnaud Lamy secrétaire général

### **JA de l'Indre**

Samuel Bardet président

### **Coordination rurale de l'Indre**

Georges Roumet président

Alain Barniers vice-président

### **Préfecture de l'Indre**

Samuel Morsy préfet

### **SAF'Agri**

Jean-Baptiste Millard responsable des entreprises et territoires

### **Association française de droit rural**

Jean-Baptiste Millard

### **INRA**

Laurent Piet ingénieur de recherches unité SMART-LERECQ

### **AEIAR**

Jean-Maire Baylac président

### **Terre de liens**

Tanguy Martin médiateur foncier

Sjoerd Wartena coordination du groupe Européen "Access to Land"

### **DRAAF Nouvelle Aquitaine**

Sabine Brun-Ragueul directrice adjointe

Elisabeth Galineau chargée du pôle « viticulture »

Dominique Jourdain chargé de mission « défense, sécurité, intelligence économique et territoriale »

### **SAFER Aquitaine Atlantique**

Pierre Pouget directeur général délégué

Michel Lachat directeur départementale

### **Comité inter-professionnel des vins de bordeaux**

Fabien Bova directeur général

### **Conseil supérieur du notariat**

Jean-Christophe HOCHÉ, président de l' Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement,

Dominique Brac de la Perrière directeur des affaires juridiques

Hubert BOSSE PLATIERE co-directeur du Master 2 Droit rural université de Bourgogne

### **Union nationale des experts comptables agricoles**

Bernard Nonciaux président,

Julien Forget avocat associé

### **Agro Paris Tech**

Hubert Cochet professeur département des sciences économiques , sociales et de gestionnaire

UFR "Agriculture Comparée et Développement Agricole"

### **ASFFOR- des sociétés et groupements fonciers forestiers**

Catherine Bouchard vice-présidente

Jean-Yves Henry secrétaire générale

Paul Bieuville chargé de projets

## Annexe 5 : Liste des sigles utilisés

AFDR	Association française de Droit Rural
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASFFOR	Association des sociétés et groupements fonciers et forestiers
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DDT	Direction départementale des territoires
DGPE	Direction général de la performance des économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
FAO	Organisation pour l'agriculture et l'alimentation
FNSAFER	Fédération nationale des SAFER
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GUFA	Groupement d'utilisation de financements agricoles
INERE	Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement
JA	Syndicat des jeunes agriculteurs
LOA	Loi d'orientation agricole
LAAF	Loi d'avenir pour l'agriculture e, l'agroalimentaire et la forêt
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
PAC	Politique agricole commune
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SDREA	Schéma directeur régional des exploitations agricoles

UNECA Union Nationale des Experts-Comptables Agricoles

SAFER Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SCAFR Société de conseil pour l'aménagement foncier rural,



## **Annexe 6 : Liste des textes remis ou consultés**

### **Documents remis à la Mission par les personnes rencontrées**

- foncier: entre avenir et héritage rapport JA juin 2015
  
- évolution des structures en Europe : politique, régulation et instruments fonciers AEIAR décembre 2015
  
- les acquisitions chinoises dans le Berry : un cas européen, Robert Lesvesque la revue foncière juin 2016
  
- dimension des entreprise agricoles : libérer et responsabiliser S Lange, SAFagriDées mars 2015
  
- avis du CESER européen sur foncier du 21 janvier 2015 : exploitation familiale et accaparement des terres
  
- présentation de Labeliance Invest juin 2016
  
- présentation Land Matrix
  
- document présentant les missions de la SAFER Centre
  
- article CEP 201-2011 H Cochet/ R Leveque
  
- études sur les structures foncières agricoles août 2016 Terres d'Europe-Scafr-FNSAFER-ASP
  
- SAFER et société : les liaisons dangereuses H Bosse-Platière revue la semaine notariale et

immobilière 26, 1<sup>er</sup> juillet 2016

- structures des exploitations et propriétés foncières agricoles projet d'un outil dédié à partir de la valorisation de la donnée publique ASP-SCAFR-MSA 2016

- dimension des entreprises agricoles : libérer et responsabiliser!SAF agr'iDées mars 2015

- Loi Sapin II : bientôt d'avantage de prérogatives pour les SAFER, revue Agriculteurs de France 223 , mai-juin 2016

- travail exploratoire sur les grands unités de production agricole en Haute-Normandie, FNSAFER, SAFER Normandie , SCAFR, 2016

- Besoin de portage du foncier par des capitaux extérieurs : approche par enquête terrain et appariement du cadastre et du registre parcellaire graphique(RPG) Résultats de l'étude sur les 4 départements de test FNSAFER/ASP/SCAFR

- communiqué de presse Terres de Lien : appui à l'instauration de nouveaux droits fonciers dans la Loi Sapin II

- observations de professionnels du droit rural sur le projet de Loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (UNECA, AFDR, INERE)

- actes du jour Synerj des acteurs actifs de l'économie rurale FGAA/UNECA/UNAGRI

- coopératives et foncier, Coop de France et Vignerons coopérateurs, édition 2016

- mutations foncières agricoles face à la structure du droit des biens privés fonciers Pierre Legal professeur des universités laboratoire « droit et changement social » UMR 6297 Université de Nantes

- proposition de Loi 4344, relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au

développement du bio-contrôle

- revue « terre agricole » n°134 juillet 2008 : Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital, et le travail Hubert Cochet, professeur à Agro Paris Tech, UFR « agriculture comparée et développement agricole »

- séparation capital/travail, flexibilité et rémunération des facteurs de production : la fin de l'exploitation agricole familiale ? Hube

- contrôle des structures et société : note DGPAAT/SPA/SDEA du ? préparatoire à la LAAF,

- actes du colloque UNECA/FCGAA/UNAGRI « la valorisation de l'entreprise agricole et viticole » :valorisation de la transmission dans une approche de crise agricole/place de l'incorporel et de l'environnemental dans la valorisation de l'entreprise/la structuration juridique apporte-t-elle une valeur à l'entreprise ?

- extraits des propositions faites par le Coordination rurale en faveur du portage du foncier depuis 2006

- Pologne, Hongrie, Espagne, Australie, Afrique du Sud: formes sociétaires et financement du foncier agricole note Ambassade France janvier 2017

## **Documents consultés par la Mission**

### **sur l'exploitation familiale**

- l'avenir de l'exploitation familiale par Hubert Bosse-Platière revue d'économie rurale 289-290,2005,10-29
- notion d'exploitation familiale l'exemple de la Limagne P Courtin 1946
- définir l'exploitation familiale CIRAD 2014
- l'exploitation familiale à la française, une institution dépassée P Mundler, J Remy

- l'exploitation familiale agricole en perspective INRA Claude Laurent, J Remy 2000
- permanence de l'exploitation familiale une approche gestionnaire 2011
- l'exploitation familiale, des agricultures d'avenir ? Clôture de l'année internationale de l'agriculture familiale en France, 04/02/2015
- agriculture familiale de quoi parle -t-on ? YOUPHIL, le média de toutes les solidarités

### **sur le bail rural cessible**

- évaluation des mesures prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 2006 rapport CGAAER J Gault, S Mary, JM Pringault mars 2013
- le bail cessible hors du cadre familial chambre d'agriculture du Loiret 13/7/2016
- le bail cessible rural hors du cadre familial Notaires de France 13/7/2016
- une seule nouveauté pour le bail cessible par la LAAF SAFAGRIDées
- LAAF avenir du bail cessible
- le bail cessible, chambre d'agriculture de la Vienne
- comment rendre le bail cessible plus attractif A Cardinaux la France Agricole 0708/2013

### **sur le fonds agricole**

- Notaires de France : pour quoi créer un fonds agricole 13/07/2016 ?
- le fonds agricole, opportunité à saisir pour les exploitations agricoles
- le fonds agricole Sénat 16/9/2016
- le fonds agricole, Cravate de Notaire 29/10/2016

### **sur le statut de l'actif agricole**

- y-a-t-il plus à gagner qu'à perdre ? Revue Plein Champ du 25/01/2017
- les fermiers proposent leur définition de l'agriculteur : La France Agricole du 8/02/2017

### **sur la financiarisation et l'accaparement des terres : leurs menaces pour l'exploitation familiale**

- évolution des SAFER par la LAAF
- la financiarisation, vrai risque pour notre agriculture E Hyst président FNSAFER
- la FNSAFER demande plus de régulation
- le Ministre signe un pacte d'avenir avec la SAFER
- la financiarisation en marche (coordination rurale)
- vers une financiarisation de l'agriculture confédération paysanne
- question parlementaire : demande de régulation accrue face à la financiarisation des terres agricoles ?
- expertise pour éviter que des étrangers s'emparent en masse du foncier agricole
- la financiarisation des sols en Afrique du Sud thèse A Ducastel
- il faut stopper la mise en concurrence sauvage A Trouvé
- la financiarisation des marchés P Claquin CEP
- une analyse financière en Afrique du Sud Cultiver le capital

- appuyer l'installation de nouveaux droits fonciers Terres de lien
- accaparement de terres et financiarisation ? -
- la LAAF crée le statut d 'agriculteur actif
- le foncier agricole séduit les investisseurs
- financement : l' accaparement des terres menace-t-il l'agriculture française ?
- accaparement des terres les enjeux pour l'agriculture CEP/Club Demeter
- l'agriculture familiale rapport du CESER européen sur foncier du 21 janvier 2015:l'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familial
- prix des terres : vers une financiarisation de l'agriculture ?
- quel avenir pour nos territoires ruraux face à l'accaparement des terres nourricières ?
- l'Afrique face à l'accaparement des terres, La France Agricole 30/50/2016
- la financiarisation de l' agriculture en Afrique du Sud, A Ducastel thèse de doctorat 28/06/2016
- le « production grabbing » et la transnationalisation de l'agriculture sud-africaine A Ducastel et W Anseeuw, dossier « la ruée vers10/rre 201111/»
- les agricultures de firme , organisation et financiarisation, F Purseigle, Etudes rurales n 190 janvier 2013
- accaparement des terres en Afrique : nouvelles formes de colonisation ou « Business as usual » Serigne Sarr, Institut de recherche et d'enseignement sur la Paix n juillet 2014
- développement inéluctable des formes sociétaires ?décalage fiscalité (CF SAFER Aquitaine)
- rapport CGAER sur transmission :quel impact ?
- réponse parlementaire du 19/05/2015 sur la vente de terres agricoles aux étrangers en Languedoc-Roussillon
- juriste set économistes contestent le renforcement du pouvoir des SAFER Agra Presse n°3579 du 30/01/2017
- La politique foncière agricole : atout ou contrainte pour la compétitivité de l'agriculture française ? Pour 2013/2014 n°220

### **sur le registre des agriculteurs**

- un nouveau statut : agriculteur actif , SOREGOR 11/11/2014

### **sur le statut du fermage**

- les conventions dérogeant au statut du fermage, C Vidal chambre d'agriculture du Loir-et-Cher

### **sur la situation dans le Monde**

- Land Matrix : une estimation affinée de l'accaparement des terres , journal de l' environnement 11/06:2013
- limiter l'accaparement des terres éditorial Le Monde27/04/2012
- plus du huitième des surfaces agricoles australiennes dans les mains d'intérêts étrangers, Agra Presse 3560 du 1/09/2016
- accaparement et financiarisation : les enjeux pour l'agriculture québécoise, F L'italien, 2/04/2012

-la Chine face au péril alimentaire Alternatives économiques n°365 du 01/02/2017

-nourrir 1,4 milliards de chinois : le défi majeur de Xi Jinping

L'état des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde. Gérer les systèmes en danger." FAO 2011.

- OCDE/FAO (2016), *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016-2025*, Éditions OCDE, Paris.

- Michel Merlet, « Les accaparements de terres dans le monde : une menace pour tous », Pour 2013/4 (N° 220), p. 95-104.

- Astruc J. La politique des structures a-t-elle évolué depuis 1960 ?. In: *Économie rurale*. N°171, 1986. L'intensification en question. Nouveaux termes pour un vieux débat. 1re Partie. pp. 27-31;

### **sur la prospective**

-Agrimonde INRA/CIRAD résumé étude prospective sur « l'usage des terres et la sécurité à l'horizon 2050 »

## Annexe 7 : Données du RA 2010

### Statut des chefs et coexploitants dans les exploitations moyennes et grandes

	2000	2010	2014
statut individuel	55 %	60 %	36 %
en Gaec ou en société	45 %	40 %	54 %

Le bilan annuel de l'emploi agricole (BAEA) Agreste Chiffres et Données Agriculture n° 234

### composition des gaec en 2010

	Nombre d'exploitations	% statut
Entre conjoints	473	1,3
Père-fils	8862	24,0
Familial (plusieurs générations)	7515	20,0
Familial (même génération)	14588	39,0
Non familial	3103	8,0
Mixte	2664	7,0
	<b>37205</b>	<b>100,0</b>

### composition des earl en 2010

	Nombre d'exploitations	% statut
Entre conjoints	23005	29
Père-fils	5938	8
Familial (plusieurs générations)	2842	4
Familial (même génération)	3007	4
Non familial	781	1
Mixte	279	0
Chef seul	42758	54
	<b>78610</b>	<b>100,0</b>

source : agreste – recensement agricole 2010

**Répartition du nombre d'exploitations par statut juridique, selon l'orientation technico-économique en 2010**

OTEX	Exp individuelles	GAEC	EARL	Autres sociétés	Autres statuts
Bovins Viande	58,5	18,8	18,1	4,4	0,2
Ovins, Caprins	54,7	21	17,3	5,7	0,8
Cultures fruitières	38,2	8,1	31,4	21,8	0,5
Grandes cultures	37,4	8,9	37,6	15,9	1
Viticulture	35,9	4,5	28,4	30,7	6
polyculture	31,6	31	30,9	6	5
Bovins lait	30,9	36,2	28,3	4,4	0,1
Élevage h sol	29,9	15,7	35,7	18,5	2
Maraichage et horti	27,5	53	21,8	43,4	2
Bovin lait, élevage viande combinés	27,4	45,5	24	2,9	0,2

**Poids des formes sociétaires selon divers indicateurs (recensement agricole 2010)**

	% Expl	% SAU	% PBS	% UTA Tot	%UTA Amof	%UTA Perm	%UTA ETA	%UTA Sais
Exploitation individuelle	69,4	42,9	35,2	44,1	52,7	17,8	37,0	29,6
Autre personne morale/physique	0,2	0,7	4	1,5	4	5,6	4	2,6
GAEC	7,6	20,4	17,3	15	17,9	7,6	8,5	8,7
EARL	16	27,7	30,3	23,7	22	26,1	24,5	31,7
Société commerciale ou coop	1,3	1	5,6	5,6	1,4	20,3	8,9	9,9
SCEA	4,7	7,8	10,9	9,6	5,3	22,2	20,1	17,1
Autres	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3

## Annexe 8 : Questionnaire pour les DRAAF sur les achats de terres agricoles

Après avoir pris l'attache des DDT, de la SAFER, des OPA et des CER de votre région, merci de répondre aux questions suivantes :

•  
- avez vous connaissance d'acquisitions de foncier agricole réalisées par des personnes physiques ou morales étrangères dans votre région ou votre département sur la période 2010-2016 ?

Si oui : nombre

Pour chacune des opérations indiquer :

- surface en cause (le cas échéant production dominante : ex céréales, vignes, élevage...)

- l'acheteur : nationalité (?) , personne morale ou physique ?, est-il déjà exploitant en France ?, exploitera -t-il directement (résidence sur place) ?

- les terres ont-elles conservé une destination agricole ?

\*Les outils de régulation du foncier agricole ont-ils été appliqués lors de ces acquisitions (notamment autorisation au titre du contrôle des structures, droit de préemption de la SAFER ou du fermier en place) ?

\*Pouvez vous décrire les réactions qu'ont pu provoquer ces acquisitions au sein de la profession agricole, parmi les élus, voire au sein de la population ?

Y a -t-il eu des cas emblématiques ayant soulevé des réactions ou des oppositions (manifestations, presse, pétition...)

\*Des propositions ont-elles été formulées pour modifier les outils actuels de régulation du foncier ?

Par qui ?

Dans quel cadre ? Loi ? Motions et vœux ?

\*Des propositions ont-elles été formulées pour préciser le rôle des SAFER et les conforter dans l'exécution de leurs missions d'intérêt général ?

Par qui ? Ne pas prendre en compte les réclamations de particuliers

Dans quel cadre ? Loi ? Motions et vœux ?

\*Avez-vous d'autres observations à faire sur la question de la maîtrise du foncier agricole ?

## Annexe 9 : Questionnaire adressé aux Ambassades

Questionnaire sur les achats de terres agricoles pour les attachés agricoles en résidence dans les pays de l'Union européenne, d'Amérique du Nord, d'Afrique et d'Océanie

Pays de résidence :

\*Avez-vous connaissance d'acquisitions de foncier agricole réalisées dans votre pays de résidence par des personnes physiques ou morales étrangères sur la période 2010-2016 ?

Si oui : nombre

Pour chacune des opérations indiquer :

- surface en cause (le cas échéant production dominante)
- l'acheteur : nationalité (?) , personne morale ou physique ?, est-il déjà exploitant en France ?, exploitera -t-il directement (résidence sur place) ?
- les terres ont-elles conservé une destination agricole ?

\*Pouvez-vous décrire les réactions qu'ont pu provoquer ces acquisitions au sein de la profession agricole, et parmi les élus, voire au sein de la population?

Y a-t-il eu des cas emblématiques ayant soulevé des réactions ou des oppositions (manifestations, presse, pétition...)

Dans votre pays de résidence, existe-t-il des outils de régulation du foncier :

- à l'achat ?
- à l'exploitation ?
- à la conclusion du bail ?

Le cas échéant pouvez-vous les décrire brièvement en précisant les analogies et les différences avec les outils de régulation en vigueur en France (décrits dans la note de présentation ci-jointe) ?

Ces outils permettent-ils de limiter voire d'interdire l'accès au foncier agricole aux ressortissants étrangers ou aux non-agriculteurs ?

\*Des propositions ont-elles été formulées pour les faire évoluer ?

- dans quel domaine ? Ex : Achat ? statut du fermage ?, dispositions fiscales ?
- dans quel cadre ? Loi ?

- dans quel sens : renforcement ? Allègement ?

\*Avez vous d'autres observations à faire sur la question de la maîtrise du foncier agricole ?