



**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

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

N° 2012-M-090-02

N° 12119

RAPPORT

**LES OUTILS FINANCIERS DE PORTAGE DES TERRES AGRICOLES POUR
FAVORISER LA TRANSMISSION ET L'INSTALLATION DANS LA
PERSPECTIVE DE LA TRANSPOSITION
DE LA DIRECTIVE AIFM**

Établi par

ALEXANDRE JEVAKHOFF

Inspecteur général des finances

HERVÉ LEJEUNE

GEORGES-PIERRE MALPEL

Inspecteurs généraux de l'agriculture

- JANVIER 2013 -

SYNTHÈSE

Le marché foncier agricole est aujourd'hui dominé par les acteurs agricoles, encore plus précisément par les personnes physiques et les indivisions qui détiennent 88 % des surfaces. Que ce soit à l'installation ou en période d'exploitation, ces acteurs ne rencontrent pas de difficultés dirimantes pour acquérir des terres, alors même qu'ils le font au-delà des besoins liés à leur exploitation.

Les personnes morales sont donc plus que minoritaires (12 %) sur le marché foncier, même si certaines activités, comme le secteur viticole, peuvent présenter un équilibre différent.

Dans ce contexte, les capitaux extérieurs au monde agricole ne jouent aujourd'hui qu'un rôle limité.

Cet état des choses reflète la politique menée en continu depuis au moins un demi-siècle au profit de l'exploitant agricole.

Tout aussi logiquement, les outils supposés attirer des capitaux extérieurs, qu'ils soient financiers, juridiques ou fiscaux, affichent un bilan qui va du mitigé au dérisoire.

Les réflexions prévisionnelles de la mission sur le marché foncier agricole, à partir de l'évolution des prix et des revenus du secteur, de la PAC, de la population agricole et de l'allocation des actifs n'ont pas mis en exergue de facteurs susceptibles de provoquer une remise en cause structurelle des équilibres actuels du marché, au moins pour les prochaines années.

Dès lors, la mission considère qu'une politique visant à attirer davantage de capitaux extérieurs sur le marché foncier agricole ne représente pas une obligation. Au contraire, une telle politique peut créer des effets néfastes.

Conformément à la demande qui a été faite, la mission formule néanmoins des propositions destinées à attirer ces capitaux extérieurs, de la banalisation du marché (suppression du barème administratif pour la fixation des baux et du droit de préemption des SAFER) à une libéralisation des GFA, en passant par la création d'un outil collectif de placement incluant du foncier agricole parmi ses actifs.

La mission formule également plusieurs propositions afin d'inciter les agriculteurs à mieux distinguer les acquisitions foncières liées à l'exploitation et celles répondant à une préoccupation patrimoniale.

Enfin, la mission formule diverses propositions indépendantes des choix financiers qui seront faits. A ce titre, elle propose la création d'un véritable observatoire foncier qui serait en particulier chargé de mieux apprécier l'évolution des prix et leurs perspectives d'évolution.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE MARCHÉ FONCIER AGRICOLE EN FRANCE.....	2
1.1. Les personnes morales ne détiennent que 12 % des terres agricoles.....	2
1.2. Les structures juridiques spécifiques au monde agricole sont peu utilisées.....	2
1.3. La propriété foncière agricole génère une faible rentabilité.....	3
1.4. Le marché foncier agricole est dominé par les agriculteurs.....	4
1.5. Les outils juridiques, financiers et fiscaux spécifiques au foncier agricole présentent un bilan inégal.....	6
1.5.1. <i>Les GFA : une réussite limitée.....</i>	6
1.5.2. <i>Les SAFER : un bilan difficile à apprécier.....</i>	8
1.5.3. <i>la Société d'épargne foncière : un échec avéré.....</i>	8
1.5.4. <i>les outils fiscaux à l'efficacité incertaine pour attirer des investisseurs extérieurs.....</i>	9
1.6. En guise de conclusion : les agriculteurs font la loi sur le marché foncier agricole ...	10
2. LES ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE EN FRANCE ET LEURS CONSÉQUENCES POUR L'ACQUISITION DES TERRES AGRICOLES.....	11
2.1. Une dynamique favorable aux prix et aux revenus agricoles.....	12
2.2. Une politique agricole commune réformée à partir de 2014.....	12
2.3. Une population agricole en moindre réduction.....	13
2.4. Une valorisation relative des actifs sans bouleversements prévisibles.....	13
2.5. Peu de changements prévisibles pour le marché foncier agricole en France.....	14
2.6. Pour attirer des capitaux extérieurs, la banalisation du marché foncier agricole représenterait le meilleur moyen.....	15
2.7. Dans le paysage actuel, la mobilisation des capitaux extérieurs suppose a minima la réforme des GFA.....	16
2.8. La création d'un nouvel outil financier collectif de placement comportant une part d'actifs fonciers agricoles peut être encouragée.....	17
2.9. L'acquisition du foncier ne doit plus peser sur le modèle économique du propriétaire exploitant.....	18
2.10. D'autres mesures non financières doivent améliorer le fonctionnement du marché foncier agricole.....	19
2.11. Enfin, l'utilisation actuelle de la taxe sur le changement de destination des sols conduit à s'interroger sur son bien-fondé.....	20

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 3 août 2012(cf. Annexe I), le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur et le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont demandé à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de leur « proposer des outils collectifs de placement financier qui permettent de favoriser la transmission et l'installation des exploitations agricoles et qui soient suffisamment encadrés pour éviter les risques de spéculation foncière ».

La lettre de mission demande en particulier que les propositions s'inscrivent dans le cadre de la transposition de la directive AIFM (Alternative Investment Fund Managers) du 21 juillet 2011.

La liste des personnes rencontrées par la mission figure à l'annexe II. Le présent rapport a pris en compte les travaux en cours au sein du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux sur l'évaluation des mesures mises en place par la loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006.

Contrairement à ses intentions, la mission n'a pu disposer, dans le calendrier de ses travaux, d'éléments suffisamment pertinents de comparaison entre la situation française et celle de pays européens disposant de règles juridiques comparables, comme l'Italie et l'Espagne. Les mêmes contraintes n'ont pas permis à la mission de faire réaliser d'études spécifiques, notamment pour ce qui concerne l'évolution prévisionnelle du prix du foncier en France.

De manière plus générale, la mission a été confrontée à de nombreuses difficultés statistiques. Le recours à des analyses impressionnistes ou particulières l'emporte trop souvent chez beaucoup d'acteurs, sur une préoccupation documentaire. Et si, in fine, la mission a pu disposer d'informations complètes provenant de la direction générale des finances publiques le rapprochement de ces données avec celles fournies par les services du ministère de l'agriculture a mis en exergue un certain nombre de différences ou d'incohérences.

Le présent rapport comprend deux parties :

- ◆ la première dresse un état des lieux en matière de propriété des terres agricoles et d'utilisation d'outils juridiques, financiers et fiscaux pour l'acquisition de ces terres ;
- ◆ la seconde analyse les évolutions possibles du marché foncier agricole et présente les propositions de la mission.

1. Le marché foncier agricole en France

Cette première partie examine successivement :

- ◆ la structure du marché ;
- ◆ sa rentabilité ;
- ◆ les outils de financement utilisés.

1.1. Les personnes morales ne détiennent que 12 % des terres agricoles

En 2011, sur un total de 30,57 millions d'hectares, les personnes morales n'en détenaient qu'environ 3,7 millions, soit 12 % :

2011 en ha	PM	PP	Indivisions	Total
Terres	2 360 861	10 610 512	7 270 035	20 241 408
Prés	1 096 963	4 704 730	3 118 382	8 920 075
Vergers	58 431	248 701	181 992	489 124
Vignes	200 377	450 026	270 989	921 392
	3 716 632	16 013 969	10 841 398	30 571 999
	12 %	52 %	35 %	

Source : Mission à partir des données communiquées par la DGFIP

Ainsi, les personnes physiques détenaient en 2011 52 % des terres agricoles, hors les indivisions qui représentaient 35 % de ces terres. Ces données relativisent largement le discours tenu à la mission par de nombreux interlocuteurs sur la prégnance du modèle sociétaire et, partant, sur les dangers d'un envahissement du foncier agricole national par des investisseurs en mal de satisfactions spéculatives.

D'autant plus que si entre 2008 et 2011, le poids des personnes morales détentrices de foncier agricole a progressé de deux points dans la répartition des surfaces, celui des indivisions a diminué quasiment de la même quantité au cours de cette période. Sauf analyse contraire, il y a donc tout lieu de penser qu'il s'agit de substitution d'une organisation juridique à une autre à l'intérieur du même groupe de propriétaires fonciers.

1.2. Les structures juridiques spécifiques au monde agricole sont peu utilisées

Source : D'après données DGFIP

Selon les mêmes sources, les structures spécifiques au monde agricole (GFA, EARL, GAEC, groupement forestier, SCEA, société civile agricole, société coopérative agricole, groupement foncier rural) représentent seulement 30 %, en nombre et en surface, du foncier agricole détenu par les personnes morales. Au total donc, les sociétés foncières propres au monde agricole ne détiennent pas plus de 4 % du foncier agricole.

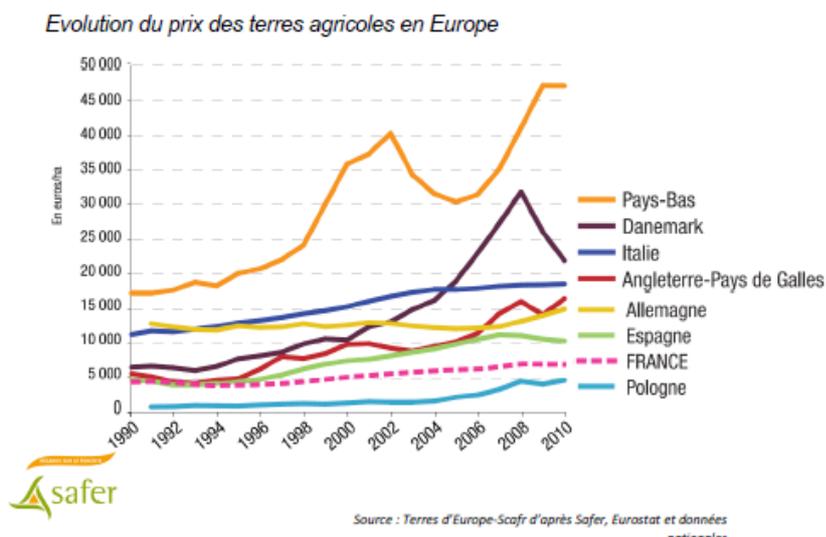
Même si une analyse plus fine aboutirait à des différences par filière et par région, ce constat conduit à s'interroger en priorité sur l'efficacité de ces structures, plutôt qu'à privilégier la création de nouvelles structures juridiques, comme semblent tenter de le faire certains acteurs du monde agricole.

1.3. La propriété foncière agricole génère une faible rentabilité

Au sein de l'Union européenne, la terre agricole en France figure parmi les moins chères, à l'exception de certaines vignes, avec une moyenne (2011) de 5 430 euros par hectare pour les terres libres et 3 830 euros pour celles louées.

II.1.b. Terres et prés

La terre valeur refuge à l'étranger



Source : Terres d'Europe-Scafr/d'après SAFER, Eurostat et données nationales.

Malgré cet avantage ex ante, la rentabilité pour le propriétaire du foncier agricole apparaît particulièrement faible en France. Compte tenu des différences de production et de région, une appréciation globale est naturellement réductrice, sinon trompeuse. Ainsi, les dernières données disponibles fournies par les SAFER(2005) laissaient apparaître une rentabilité brute variant largement, de 2,5 à 4,5 %.

Sur la base d'informations plus récentes, et en intégrant les seuls impôts fonciers-dont 80 % sont en principe à la charge du bailleur-, la mission retient une rentabilité nette « moyenne » avant impôt sur le revenu et sur la fortune de 1 % pour les terres libres à l'acquisition et 1,5 % pour les terres louées :

	Terres achetées libres	Terres louées
Prix moyen/ha	5 430	3 830
Loyer moyen/ha	121	121
Taxes foncières (1)	62	62
Rentabilité nette (hors IR, CSG et ISF)	1 %	1,5 %

Source : D'après données FNSAFER et DGFIP.

(1) Part propriétaire moyenne selon données DGFIP : 78 euros /ha * 80 % = 62 euros (règle du code rural sur la répartition de la TFNB entre propriétaire et fermier).

Rapport

Cette médiocre rentabilité n'est guère incitative pour un investisseur allouant ses actifs en fonction du seul critère de rendement financier. Sur les quinze ou dix dernières années, elle fait de la terre agricole un des investissements les moins rentables en France (cf. Annexe III).

Cette situation n'a rien de surprenant. Elle reflète le choix fait à la fin de la seconde guerre mondiale et assumé de manière permanente depuis, tant par la IV^{ème} que par la V^{ème} république, toutes majorités politiques confondues, au profit du locataire-exploitant. Au nom d'un modèle de développement de l'agriculture française reposant sur l'exploitation familiale et pour apporter à l'exploitant les garanties économiques et juridiques jugées nécessaires, le statut du fermage organise une relation inégalitaire entre le propriétaire bailleur et le locataire-fermier.

D'un point de vue économique, on a tout lieu de considérer d'ailleurs que la relation juridique favorisant le fermier se retrouve dans le mode de détermination du prix de l'actif foncier : le montant du fermage, lui-même directement lié au produit de l'agriculture, détermine, par capitalisation, la valeur de la terre et non l'inverse. Cette subordination rend la perspective d'une plus-value pour l'investisseur particulièrement aléatoire et, en tous les cas, la reporte à long terme.

Au-delà des difficultés conjoncturelles et des différences entre les modes de production et les régions, le statut du fermage a atteint ses objectifs politiques. Il a répondu par ailleurs à un objectif économique en permettant aux fermiers de bénéficier d'un avantage compétitif certain par rapport à ses concurrents étrangers du fait de prix de location des terres moins élevés (cf. Annexe IV). D'autant plus que la réduction du nombre d'exploitations agricoles (moins 51 % entre 1988 et 2007) s'accompagne d'une diminution parallèle du faire-valoir direct : plus la taille des exploitations s'accroît, moins le faire-valoir direct prévaut. Aujourd'hui, près de deux-tiers de la surface agricole sont cultivés par des agriculteurs qui n'en sont pas propriétaires. En 2011 d'ailleurs, pour la première fois, le marché des terres louées a dépassé celui des terres libres ; l'offre de biens libres tend en effet à s'éroder logiquement avec la diminution des surfaces en faire-valoir direct

Le recul du faire valoir-direct laisse cependant la part belle aux agriculteurs sur le marché de la propriété foncière agricole.

1.4. Le marché foncier agricole est dominé par les agriculteurs

Le marché foncier agricole est particulièrement étroit : en 2011, les 79 390 transactions ont porté sur 340 000 hectares, soit 1,15 % de la surface agricole utile en France. Sur la dernière décennie (1998-2011), les surfaces échangées annuellement ont reculé de 19 % ; la mission n'a pas cherché à analyser cette évolution.

Concernant ce marché, la mission a constaté, à partir des données fournies par la DGFIP, que les terres agricoles (terres, prés, vergers et vignes) ont diminué de 110 000 hectares entre 2008 et 2011, soit une moyenne annuelle de 27 500 hectares. Ces valeurs sont très inférieures à celles habituellement mises en avant, notamment par de nombreux acteurs dont les « Jeunes Agriculteurs » qui, dans leur rapport d'orientation pour 2012, annoncent une perte annuelle de 82 000 hectares par an. Compte tenu des enjeux politiques et économiques qui pèsent sur l'évolution du marché foncier agricole et des débats parfois passionnés qu'ils savent provoquer, l'écart entre le constat de la mission et les valeurs supposées faire foi rappelle l'actualité d'un observatoire destiné à quantifier et analyser les changements de destination des terres agricoles. Bien que prévu par la loi de 2010, cet observatoire n'a toujours pas été mis en œuvre.

Rapport

Presque les trois-quarts des terres agricoles acquises en 2011 l'ont été par des agriculteurs, qu'ils soient personnes physiques (60 %) ou morales- plus présentes depuis une vingtaine d'années, en particulier en matière viticole. Cependant, les acquisitions réalisées par des structures sociétaires ne représentent en 2011 que 8 % en nombre, 10 % en surface et 15 % en valeur.

La moitié des terres acquises en 2011 par des agriculteurs l'ont été par des propriétaires en place, l'autre par des fermiers en place.

Le constat fait pour 2011 ne doit pas être considéré comme exceptionnel.

Deux dernières caractéristiques confortent le rôle des agriculteurs sur le marché de la propriété foncière.

- ◆ D'une part, le poids particulièrement élevé du patrimoine professionnel chez les agriculteurs.

L'enquête patrimoine 2003-2004 réalisé par l'INSEE met ainsi en exergue que le patrimoine professionnel pèse environ 52 % du patrimoine global brut des agriculteurs. Le même ratio s'élève à 22 % pour les professions libérales, 37 % pour les artisans et 49 % chez les commerçants, avec une valeur globale moyenne du patrimoine inférieure de 20 % à celle des agriculteurs.

Patrimoine brut valeur moyenne globale poids relatif du patrimoine professionnel :

- agriculteurs : 489 724 euros (51,7 %) ;
- artisans : 297 164 euros (37 %) ;
- commerçants : 386 606 euros (49 %) ;
- professions libérales : 469 705 euros (21,8 %).

Cette sur-représentation professionnelle dans le patrimoine globale des agriculteurs, si elle peut surprendre le néophyte, fait partie de l'univers culturel agricole.

A la grande satisfaction de ses banquiers (le taux d'endettement sur le patrimoine professionnel est de 66 % chez les agriculteurs, contre 48 % chez les artisans, 43 % chez les commerçants et 36 % chez les professions libérales). L'agriculteur semble en effet considérer la propriété de la terre utilisée comme une nécessité dans la vie de l'exploitation : dès lors qu'il en a les moyens et indépendamment d'un raisonnement classique en terme de rentabilité des capitaux investis, il achète le foncier dans une logique d'accumulation du capital et à titre de précaution, pour éviter que d'autres acteurs l'acquièrent et en vue de « ses vieux jours ».

- ◆ D'autre part, l'importance croissante des agriculteurs retraités parmi les bailleurs

Ceux-ci représentent aujourd'hui plus de la moitié des bailleurs (en surface) selon l'étude déjà citée du CEP du MAAF.

Cette importance peut s'expliquer tant par des facteurs démographiques (augmentation de l'espérance de vie) que par l'effet des politiques adoptées en matière de départs anticipés, qui ont existé jusqu'au milieu de la décennie 2000-2010, et de revalorisation des retraites agricoles qui réduit la nécessité pour les nouveaux retraités agricoles de réaliser leur capital.

Pour explicable qu'elle soit, cette importance pose la question de la stratégie patrimoniale qu'adopteront à l'avenir ces retraités et leurs héritiers.

1.5. Les outils juridiques, financiers et fiscaux spécifiques au foncier agricole présentent un bilan inégal

La notion de portage du foncier fait communément référence à une différenciation entre l'acquisition du foncier par un investisseur et son exploitation par un agriculteur. Cette approche a été considérée par la mission comme limitative et, en vérité, inappropriée : très difficile à apprécier sur le plan statistique, elle ne correspond guère aux comportements économiques et patrimoniaux tels que décrits dans les pages précédentes du rapport.

Aussi, la mission a élargi son analyse à l'ensemble des outils juridiques, financiers et fiscaux utilisés en matière d'acquisition et de propriété du foncier agricole.

S'agissant des outils spécifiques au monde agricole, la mission a examiné le bilan des Groupements fonciers agricoles (GFA), des SAFER et de la Société d'épargne foncière et de divers avantages fiscaux.

1.5.1. Les GFA : une réussite limitée

Crées dans la foulée des lois d'orientation de 1960 et 1962, les GFA ont vocation à constituer ou maintenir des unités foncières en déchargeant l'exploitant de la charge financière que constitue l'actif foncier.

On distingue deux typologies, l'une selon le mode de faire-valoir et l'autre selon les liens capitalistiques entre les associés :

- ◆ d'une part les GFA exploitants (exploitation en direct des immeubles détenus) des GFA non exploitants (location des immeubles détenus) ;
- ◆ d'autre part, les GFA familiaux (constitués entre parents et alliés de l'exploitant) des GFA investisseurs (ouverts à des associés « extérieurs » à la famille de l'exploitant ; ces associés peuvent être des personnes morales dès lors qu'il s'agit de SAFER, de sociétés autorisées à faire appel public à l'épargne, d'entreprises d'assurance et de capitalisation, de coopératives et de SICA) et des GFA mutuels (constitués à l'initiative de la profession agricole, au cours des années 70 et 80).

Si les GFA investisseurs ou mutuels sont le plus souvent des GFA non exploitants, les GFA familiaux recouvrent les deux modes de faire-valoir.

Pour apprécier l'efficacité de ces différentes catégories de GFA, la mission a été confrontée à plusieurs difficultés, à commencer par une apparente incohérence statistique entre les informations disponibles au ministère de l'agriculture (recensement d'octobre 2012) et celles fournies par la DGFIP à partir de données fiscales de 2011.

La première source recense en effet 29 306 GFA quand la seconde en connaît 36 000 : l'écart entre ces deux sources administratives s'élève à 24 %, ce qui est difficile de considérer comme marginal. Dès lors, la mission a considéré aléatoire, voir vain d'établir une appréciation quantitative détaillée sur les catégories de GFA, permettant une appréciation de leur efficacité.

A partir des échanges avec ses interlocuteurs, la mission est néanmoins parvenue aux conclusions suivantes :

- ◆ les GFA familiaux sont considérés comme un outil efficace pour assurer le maintien de terres au sein d'une famille, avec la constitution du groupement par les cohéritiers et la location de l'exploitation au successeur agriculteur ;
- ◆ les GFA mutuels vivent leur vie dans la limite de leurs objectifs et de leur zone d'implantation (Ardennes et Marne, en particulier) ;

Rapport

- ◆ les GFA investisseurs n'ont pas répondu à leurs objectifs visant à attirer une large épargne « non-agricole » pour financer la détention du foncier agricole.

Le constat le plus explicite de cet échec est apporté par le Crédit agricole qui a créé 430 GFA, hors 30 groupements fonciers viticoles et autant de groupements forestiers. Aujourd'hui, le Crédit agricole a renoncé à toute nouvelle création pour engager la suppression programmée de ses GFA. A la fin de 2011, il en restait 172 pour une valorisation d'environ 50 millions d'euros.

A la même date, le groupe disposait de 29 groupements fonciers viticoles pour une valeur de 50 millions euros.

Tous acteurs confondus, les GFA investisseurs représenteraient aujourd'hui moins de 300 millions d'euros dont les deux-tiers dans le secteur viticole selon « la Française REM » qui est le premier gérant de GFA investisseurs en France (une soixantaine de GFA gérés en France, dont un tiers dans le secteur viticole, pour une valeur d'émission de 125 millions d'euros). Ces 300 millions sont d'autant plus modestes que les actifs viticoles des investisseurs institutionnels sont évalués à 1,5 milliard d'euros et ceux des « family office » à 9,3 milliards, le cas échéant via des GFA familiaux (données annoncées par « La Française REM »).

Les interlocuteurs professionnels rencontrés par la mission, notamment le Crédit agricole et la Française REM, évoquent les explications suivantes s'agissant du peu de succès des GFA investisseurs :

- ◆ la constitution des GFA, en période haute du prix du foncier, a pesé sur la valorisation de l'actif à tel point qu'il a fallu attendre deux décennies pour retrouver la valeur initiale ;
- ◆ les limitations imposées par la loi en ce qui concerne la participation des personnes morales aux GFA : ces restrictions entravent la dynamique de développement des GFA et génèrent des charges de fonctionnement supplémentaires ;
- ◆ une liquidité insuffisante, liée en particulier aux contraintes du statut du fermage, ce qui rend impossible - ou quasi-impossible - l'apparition d'un marché des parts de GFA et fait de l'épargne investie une épargne gelée. Sans mauvais jeu de mots, les GFA viticoles sont moins sensibles à ce problème de liquidité en raison d'un modèle économique différent, tout particulièrement pour les appellations renommées, et l'aspect ludique dont bénéficient ces placements, en particulier lorsque l'investisseur est rémunéré en bouteilles.

A écouter d'autres interlocuteurs de la mission (représentants de la profession, notaires, SAF), les contraintes juridiques ne se limitent pas aux GFA investisseurs. Elles pèsent également sur les GFA familiaux, au point de les qualifier de « prison juridique » :

- ◆ possibilités de sortie réduites pour les membres, surtout si les statuts sont restés muets sur le sujet. A défaut de règles fixées par les statuts, le retrait total ou partiel d'un associé est soumis à l'accord unanime des autres membres du GFA, sans intervention judiciaire possible, comme vient de le rappeler un arrêt de la cour de cassation (3 juin 2010) ;
- ◆ en l'absence de marché des parts de GFA, la fixation de leur valeur en cas de revente est soumise à de nombreuses incertitudes ;
- ◆ l'associé du GFA titulaire du bail et qui a acquis la majorité des parts est en position de geler toute évolution du GFA, en ôtant tout pouvoir aux autres associés.

Rapport

La mission constate aussi que lorsqu'un des cohéritiers souhaite bénéficier de l'attribution préférentielle (articles 831 à 834 du code civil) en jouissance (attribution d'un bail au successeur reprenant l'exploitation), des deux solutions juridiques possibles (GFA ou indivision), les tribunaux sont réticents à la création d'un GFA et privilégient le maintien dans l'indivision au motif d'une souplesse plus importante.

En conclusion, la mission note qu'aucune des deux initiatives récentes en matière de financement du foncier agricole et citées explicitement par la lettre de mission : la Foncière Terre de liens et le Fonds initié par la Fédération nationale ovine, n'a utilisé la structure du GFA.

Les porteurs du projet « Terre de liens » (cf. présentation détaillée en annexe V) ont écarté le GFA, comme d'ailleurs les SCI, pour avoir recours banalement à une société en commandite par actions (SCA) à capital variable. Selon les informations fournies à la mission, la SCA présente le triple avantage de mieux répondre à l'échelle du projet, à la question du renouvellement des porteurs de parts ainsi qu'à la durée de responsabilité des sociétaires.

De la même manière, le fonds initié par la Fédération nationale ovine pour faciliter l'installation de jeunes éleveurs ovins (cf. présentation détaillée en annexe V) prend la forme d'une société en commandite par actions.

1.5.2. Les SAFER : un bilan difficile à apprécier

Le portage du foncier agricole figure parmi les actions des SAFER. Elles peuvent ainsi bénéficier de mise à disposition, par leurs propriétaires, d'immeubles ruraux pour une durée de six ans renouvelable une fois ; cette mise à disposition doit permettre une mise en valeur agricole de ces immeubles ou leur aménagement parcellaire. Dans ce cadre, la SAFER peut consentir des baux non soumis au statut du fermage, en dehors des conditions de prix qui sont régies par les règles du statut du fermage à l'exception des conditions de prix (application du barème).

Les SAFER peuvent également assurer la gestion conventionnelle de biens agricoles appartenant aux collectivités locales.

Au total, que ce soit pour le compte de particuliers ou de collectivités, les SAFER louent 90 000 ha au travers un millier de conventions.

1.5.3. La Société d'épargne foncière : un échec avéré

Cette société a été créée en 1983 comme alternative au projet d'offices fonciers, envisagé en 1981 pour l'achat de terres et leur location par bail à long terme. Dotée d'un capital de 300 millions de francs sur fonds publics, la Société d'épargne foncière avait pour objectif de permettre aux SAFER une extension de leurs interventions sur le marché foncier en prenant des participations dans des GFA.

Si un bilan a été dressé de l'activité de cette société et des crédits publics utilisés, il n'a pas été porté à la connaissance de la mission. La seule information concernant la société dont dispose la mission est la création d'une trentaine de GFA associant le Crédit agricole et la SAFER Poitou-Charentes. Quoiqu'il en soit, cette initiative a fait long-feu dans un contexte particulier où la profession agricole n'a pas souhaité faciliter le développement de cette initiative.

1.5.4. Les outils fiscaux à l'efficacité incertaine pour attirer des investisseurs extérieurs

Dans un univers fiscal très dense et complexe, la mission a distingué trois catégories de mesures concernant particulièrement l'agriculture.

La première concerne les exonérations partielles ou totales de taxe foncière sur les terres agricoles (hors calamités agricoles), qui sont répercutées aux exploitants. Leur coût a été évalué aux environs de 390 millions d'euros par l'Inspection générale des finances (rapport 2012 sur les niches fiscales). Toutes choses égales par ailleurs, ces outils peuvent être interprétés comme une aide à la compétitivité de l'agriculture française et ne concernent donc qu'indirectement la question du foncier agricole d'autant que ces exonérations qui bénéficient pas ou peu aux propriétaires ne constituent pas vraiment des incitations à louer leurs terres

La deuxième catégorie s'applique aux diverses exonérations applicables aux plus-values en cas de cession de terrain (articles 151 *septies* et *septies* B, 39 *quaterdecies*-1 du code général des impôts/CGI), de transmission d'entreprises (articles 151 *septies* A, 238 *quindecies*, 41 du CGI) ou de restructurations (article 151 *octies* du CGI) : dans la mesure où ces dispositifs bénéficient aux exploitants agricoles et à eux seuls, leurs avantages relèvent d'une politique globale en faveur de cette catégorie socio-professionnelle. Bien entendu, en procurant un avantage à l'exploitant-agricole, elle le favorise *erga omnes* dans toute démarche d'acquisition foncière qu'il entreprendra à l'issue de l'opération soumise au calcul de la plus-value.

Enfin, la dernière catégorie concerne directement l'acquisition de terres agricoles. Trois mesures sont présentées ci-dessous :

- ◆ la première est l'exonération des $\frac{3}{4}$ sur les terres louées par bail à long terme, au titre des droits de succession et de l'ISF. Le bilan de cette mesure est mitigé : après un aspect incitatif certain, il ne semble pas qu'elle suscite aujourd'hui un enthousiasme particulier pour la création de GFA louant leurs terres par bail à long terme. Elle entre désormais dans un arsenal de dispositifs d'optimisation fiscale qui ne semble plus réellement porter une politique. Son coût d'ailleurs ne peut être estimé qu'à plusieurs millions d'euros, car il est intégré dans des ensembles d'avantages fiscaux plus globaux. Si l'objectif politique est d'attirer des capitaux extérieurs, la suppression de cet avantage serait perçue comme un signal négatif ;
- ◆ la deuxième date de 1990 et exonère de droits d'enregistrements les cessions réalisées par les SAFER. Son coût s'élève à 2 millions d'euros (source : rapport IGF), avec une estimation portée à 3 millions dans le PLF 2013. Cette exonération réserve aux SAFER un avantage particulier dans toutes leurs opérations foncières ;
- ◆ la troisième résulte de l'article 16 de la loi de modernisation agricole de 2006 : il institue une réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'agriculteur qui entre 2005 et 2010 a vendu son exploitation à un jeune agriculteur en lui accordant la possibilité d'étaler partiellement le paiement de l'acquisition ; la réduction d'impôt représentait 50 % des intérêts versés avec un plafond de 5000 euros par personne seule. Le rapport déjà cité de l'IGF évaluait le nombre de bénéficiaires de cette mesure législative à dix ménages pour un coût (2006) de 110.239 euros.

Le bilan de ces deux dernières mesures apparaît dérisoire. La première, en vigueur depuis trois décennies, ne représente plus qu'un effet d'aubaine sans la moindre conséquence ni sur la dynamique des cessions/ acquisitions ni sur les prix. **Il y a tout lieu donc d'en proposer sa suppression.** Quant à la dernière, de la manière dont elle a été formatée, il n'est pas étonnant qu'elle n'ait pas connu le succès espéré et sauf à être reformatée en fonction des objectifs visés, elle figurera au rayon des fausses-bonnes idées.

1.6. En guise de conclusion : les agriculteurs font la loi sur le marché foncier agricole

Le marché foncier agricole est étroit, avec un nombre de transactions stabilisé au cours des dernières années et qui paraît répondre, globalement, aux besoins de transmission des exploitations.

En tant que personnes physiques ou au travers de structures juridiques diverses, les agriculteurs dominent le marché de la propriété foncière agricole. A l'heure d'une mondialisation supposée sans limite, cette domination présente un caractère très traditionnel que certains pourraient qualifier d'anachronique. Ainsi, plus de la moitié des bailleurs sont des agriculteurs retraités et plus d'un tiers des terres font l'objet d'une exploitation familiale dans le cadre d'une indivision (35 % des surfaces) ou d'un GFA (4 % des surfaces).

En vérité, ce constat n'a rien d'étonnant. Tout a été fait depuis au moins un demi-siècle pour développer une agriculture pour et par les agriculteurs au profit de l'exploitant et au détriment du propriétaire.

Statut du fermage, interventions des SAFER, rentabilité limitée du bail avec une perspective aléatoire et à long terme de plus-values, manque d'attrait et de fluidité des outils disponibles, interventions croissantes des collectivités locales dans une démarche plus politique qu'économique : autant d'obstacles pour un investisseur extérieur à l'exploitation agricole.

Sans grande surprise, la plupart des banques ou groupes financiers sollicités par la mission (Crédit agricole, Société générale, Caisse des dépôts des consignations, CNP assurances, Agrogénération) ont manifesté leur faible intérêt, pour leur compte ou pour compte de tiers, en matière de foncier agricole en France, dans les limites de la mission c'est-à-dire hors forêts. Si d'autres acteurs manifestent une attitude plus ouverte, la portée de cette dynamique doit être relativisée :

- ◆ Agrifrance (groupe BNP-Paribas) réalise moins de dix opérations par an dont un tiers en forêts, un tiers en viticulture et un dernier tiers en « agriculture *stricto sensu* » ;
- ◆ le fonds d'investissement OakfieldsPartners ambitionnait de rassembler 40 millions d'euros pour acquérir des terres d'ici la fin de 2012 ; à la date de l'entretien avec la mission (fin octobre), la collecte se limitait à 7 millions.

En définitive, alors que d'autres marchés fonciers européens et encore plus non-européens (Afrique et Amérique latine) suscitent l'intérêt des investisseurs, le marché français ne semble pas connaître un engouement équivalent si ce n'est pour la seule filière viticole, au moins pour ses appellations les plus réputées et ses crus les plus renommés. Là, les investisseurs trouvent un modèle économique davantage compatible avec leurs attentes, en bénéficiant d'une notoriété établie sur le plan international qu'ils peuvent utiliser soit pour leur satisfaction personnelle, soit au profit de leur entreprise.

2. Les évolutions possibles du marché foncier agricole en France et leurs conséquences pour l'acquisition des terres agricoles

Nombre d'interlocuteurs de la mission, à commencer par les organisations professionnelles, placent la maîtrise du foncier au cœur de leurs priorités de l'heure.

De manière non exhaustive :

- ◆ le 46^{ème} congrès national des jeunes agriculteurs (juin 2012) a adopté un rapport d'orientation intitulé « une installation réussie pour tous » qui qualifie le foncier d' « outil indispensable » dans cette réussite ;
- ◆ le conseil d'administration du conseil national des SAFER a validé (juillet 2012) « une stratégie de groupe » dont le premier des quatre axes stratégiques concerne une connaissance améliorée du marché foncier, en renforçant le rôle de référent des SAFER ;
- ◆ le cycle de réflexion 2010-2011 de la SAF appelait à une « nouvelle politique du foncier » ;
- ◆ dans le cadre de son plan « Agriculture 2020 », le groupe du Crédit agricole consacre un groupe de travail au foncier ;
- ◆ enfin, on peut rappeler que dès 2007, le réseau CER France livrait une réflexion sur l'exploitation agricole flexible qui appelait, notamment, à une nouvelle réflexion sur le couple « projet patrimonial et performance agricole ».

Des analyses figurant dans ces différents documents et de celles présentées lors des différents entretiens conduits par la mission, il ressort une pression sur la demande globale de terres du fait de la croissance de la demande alimentaire mondiale et des usages non alimentaires croissants des produits agricoles auxquels s'ajoutent l' « artificialisation » des terres agricoles (terres agricoles destinées à la construction de logements ou d'infrastructures) et la dimension émotionnelle de la terre qui pousse à l'achat.

Pour autant, ces éléments ne sont pas toujours bien documentés. Ainsi, par exemple, la SAF illustre la pression politique en France par l' « artificialisation » des terres en s'appuyant sur des données relatives à la diminution des terres agricoles, entre 50 000 et 100 000 hectares, soit entre deux et quatre fois plus que les données utilisées par la mission à partir des informations fiscales dont elle a disposé.

En fait, la mission aboutit à un état des lieux global sensiblement plus serein que les analyses en vigueur habituellement dans le monde agricole. Pour autant, elle retient l'hypothèse que certains paramètres régissant le marché foncier agricole soient susceptibles d'une évolution différente de celle constatée à ce jour.

Sur le plan méthodologique, la mission rappelle que sa durée de la mission ne lui a pas permis d'engager de travaux spécifiques auprès, soit des services d'études du ministère de l'agriculture, soit de structures académiques pour approfondir certaines réflexions. Aussi, s'est-elle contentée des analyses existantes qui ne couvrent pas, et de loin, l'ensemble des problématiques.

Dans ces conditions, quatre paramètres susceptibles de modifier le marché foncier agricole ont été examinés :

- ◆ les prix et les revenus agricoles ;
- ◆ la politique agricole et la PAC en particulier ;
- ◆ la population agricole ;
- ◆ la valorisation relative des actifs.

2.1. Une dynamique favorable aux prix et aux revenus agricoles

Les perspectives en matière de prix et de revenus agricoles dessinent une dynamique favorable, reflétant une demande mondiale soutenue, même si :

- ◆ la population mondiale va continuer de croître jusqu'en 2050 mais à un rythme inférieur aux dernières décennies ;
- ◆ la forte croissance économique des pays émergents et la pression démographique dans les pays en voie de développement devraient conduire, selon la FAO, à une augmentation de 70 % de la demande alimentaire mondiale à l'horizon 2050 ;
- ◆ la dynamique annoncée devrait toujours s'accompagner d'une forte volatilité des prix liée principalement à la multiplication des accidents climatiques, au bas niveau des stocks et à des pratiques spéculatives alimentées par les tensions sur les marchés.

Ainsi, le rapport conjoint de l'OCDE et de la FAO(2011) sur les perspectives agricoles 2011-2020 retient une augmentation en termes réels du prix des produits de base par rapport à la décennie précédente, de 20 % pour les céréales et de 30 % pour les volailles. Il insiste également sur le lien majeur entre les prix de l'énergie et ceux de l'agriculture, à la fois en raison du poids de l'énergie utilisée dans la production agricole, mais aussi par le développement des biocarburants.

Les travaux prospectifs de l'Union européenne (notamment les perspectives des marchés et revenus 2010-2020), partagent l'analyse générale de l'OCDE/FAO : en 2020, le revenu agricole dépasserait de 20 % le revenu moyen de la décennie pour l'ensemble de l'Union, mais cette hausse serait particulièrement différenciée entre les quinze membres historiques (+10 %) et les nouveaux membres (+45 %).

En conclusion, les informations disponibles conduisent la mission à considérer que l'évolution des prix et des revenus agricoles attendue au cours de la prochaine décennie pourrait inciter un intérêt accru de la part des investisseurs. La diversité des situations, ainsi que la volatilité des prix, devraient cependant conduire les investisseurs à un comportement plus sélectif que généralisé.

2.2. Une politique agricole commune réformée à partir de 2014

Les propositions législatives de la Commission-« la PAC à l'horizon 2020 »-, présentées en octobre 2012 et supposées être mises en œuvre début 2014, sont encore débattues entre les gouvernements des États membres et la Commission. L'âpreté des négociations rend particulièrement délicate toute anticipation du résultat de ces débats.

Pour autant, il paraît possible de considérer que certains principes retenus par la Commission ne seront pas remis en cause :

- ◆ sous réserve de sa confirmation dans le cadre du débat sur les perspectives budgétaires 2014-2020 de l'Union européenne ; le maintien du budget de la PAC en euros courants au niveau de 2013 pour la période 2014-2020, soit une baisse globale des soutiens en euros constants sur la période.
- ◆ un plafonnement national des aides directes du premier pilier, qui représentent environ 75 % du total des aides de la PAC : la France recevrait 7,73 milliards d'euros en 2014, puis à 7,61 sur le reste de la période ;
- ◆ une aide unique à l'hectare remplaçant les aides sectorielles, qui va conduire à la baisse des aides dans certains secteurs et à une augmentation dans d'autres ;
- ◆ le « verdissement » des aides, avec une enveloppe environnementale à mobilisation conditionnelle représentant le tiers des aides directes plafonnées ;
- ◆ enfin, le versement des aides directes aux seuls agriculteurs actifs.

Rapport

Aucun des débats en cours ne concerne directement le foncier agricole.

Dans ce contexte, la mission considère que la réforme de la PAC :

- ◆ ne devrait pas, a priori, provoquer l'intérêt de nouveaux investisseurs pour l'agriculture et le foncier agricole : le plafonnement envisagé des aides, la mise en place d'un nouveau système avec les incertitudes que génère tout changement et le verdissement des aides ne peuvent être considérés comme des signaux d'une rentabilité financière accrue ;
- ◆ devrait inciter le propriétaire à exploiter directement, éventuellement en ayant recours à des prestataires de services : réformée et uniformisée, la prime versée à l'hectare représentera une valeur sensiblement supérieure à celle du fermage ; en prenant en compte les contraintes juridiques que fait peser le statut du fermage sur le propriétaire, on ne voit pas pourquoi celui-ci ne privilégiera pas l'exploitation directe de ses terres ;

2.3. Une population agricole en moindre réduction

Dans son rapport (décembre 2005) sur l'évolution démographique agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles, le député Bernier annonçait une diminution de la population agricole de 10 000 personnes par an sur les 10-15 prochaines années- c'est-à-dire d'ici 2020. Reprenant les études disponibles au sein de l'administration et à la MSA, le parlementaire en mission retenait le principe d'une stabilisation du nombre annuel de départs (25 à 27 000) et une diminution d'installations, de 18 000 à 14 000.

Les années écoulées depuis la publication de ce rapport n'ont pas remis en cause ces prévisions.

L'évolution globale du nombre d'agriculteurs au cours des prochaines années ne devrait donc pas provoquer de phénomènes inattendus ni de tensions nouvelles sur le marché foncier. Au-delà de cette analyse quantitative, il convient de s'interroger sur les comportements successoraux.

Les indivisions représentent aujourd'hui (cf. page 3) le tiers des superficies agricoles. Si le nombre d'installations diminue, a fortiori si les stratégies patrimoniales évoluent, pour des causes fiscales, économiques ou simplement culturelles, on peut envisager une sortie plus rapide et plus importante des indivisions. Toutes choses égales par ailleurs, cette offre supplémentaire de foncier devrait plutôt influencer à la baisse le prix des terres en France.

2.4. Une valorisation relative des actifs sans bouleversements prévisibles

Même si certains interlocuteurs de la mission ont évoqué un « frémissement » récent au profit du foncier agricole, lié aux incertitudes de la bourse et aux valeurs atteintes par l'immobilier, le foncier agricole demeure un parent pauvre dans l'allocation des actifs réalisé par les épargnants et les investisseurs non-exploitants.

Cette répartition est-elle susceptible d'évoluer ?

Rapport

Répondre à cette question s'avère particulièrement complexe compte tenu des incertitudes politiques, économiques, fiscales et financières de la décennie, ainsi que de la variété des comportements possibles des épargnants et, encore davantage, des investisseurs « professionnels ». Les commentaires qui suivent se concentrent donc sur les prévisions les plus consensuelles :

- ◆ Un retour progressif à des conditions de marché normales en ce qui concerne les taux d'intérêt : ainsi, le taux futur de marché sur l'OAT dix ans est actuellement de 3,377 % à 5 ans et 3,6481 % à 10 ans ; pour mémoire, l'OAT à dix ans est aujourd'hui à 2%. Cette prévision d'augmentation nominale des taux d'intérêt- puisque l'OAT sert de référence aux conditions d'emprunt offertes par les banques- correspond *grosso modo* aux prévisions cumulées des taux d'inflation et de croissance pour la France. Dès lors, en termes réels, elle ne représente pas un renchérissement de l'argent emprunté.
- ◆ La fin du cycle immobilier : alors que les prix de l'immobilier ont quasiment doublé en dix ans, avec une croissance encore plus élevée à Paris, les prochaines années seraient marquées par une diminution de ces prix. Pour certains experts, cette diminution, de l'ordre de 15 à 20 % à court terme, serait suivie d'une reprise des valeurs ensuite. Pour d'autres, un cycle fortement baissier (30-40 %) est à prévoir sur la décennie.
- ◆ Une course vers l'or poursuivie : alors que le prix de l'once d'or a quadruplé en dix ans et plus que doublé entre 2008 et 2012, les prévisions restent particulièrement favorables pour les prochaines années, entre un +50 % d'ici fin 2014 et un quasi-triplement d'ici fin 2015.

Si ces prévisions étaient confirmées, leur principale conséquence en termes de valorisation et d'allocation des actifs concernerait l'immobilier. Toutes choses égales par ailleurs, la baisse des prix immobiliers provoquerait un double phénomène contradictoire :

- ◆ le retrait total ou partiel d'investisseurs qui iraient chercher ailleurs rentabilité et/ou plus-values ;
- ◆ l'arrivée de nouveaux investisseurs aujourd'hui « bloqués à l'entrée » par le niveau des prix.

Dans l'état d'incertitudes ou d'inconnu sur l'évolution des revenus, du taux d'épargne-annoncé par l'OCDE à la baisse en France jusqu'en 2014-, des résultats des entreprises et donc des marchés d'actions, etc. Il paraît particulièrement hasardeux à la mission de spéculer sur les catégories d'actifs qui pourraient bénéficier des ressources quittant l'immobilier.

Tout au plus peut-on considérer a priori que le foncier agricole français semble peu concerné par ces réallocations. Pour que les capitaux quittant l'immobilier choisissent ce foncier agricole, il faudrait qu'il génère une rentabilité ou permette d'envisager des plus-values supérieures à celles des actions, des obligations, de l'or ou, tout simplement, du foncier agricole à l'étranger.

Le marché foncier agricole français pourrait être davantage impacté par un nouvel attrait pour les investissements immobiliers plus accessibles avec le risque que les jeunes ménages aujourd'hui en indivision ou en GFA familiaux, sans être exploitants, veuillent récupérer leurs parts pour acheter leur résidence principale.

2.5. Peu de changements prévisibles pour le marché foncier agricole en France

A l'issue de l'analyse prévisionnelle des prix et des revenus agricoles, de la réforme de la PAC, de la population agricole et de la valorisation relative des actifs, la mission retient l'hypothèse d'un marché foncier agricole français maintenu dans ses principales caractéristiques actuelles.

Rapport

En effet, aucune des analyses effectuées n'a mis en exergue de facteurs endogènes ou exogènes susceptibles de provoquer une remise en cause structurelle de ce marché.

En revanche, plusieurs des évolutions analysées pourraient modifier certains paramètres du marché foncier agricole. Ainsi, la dynamique des prix et des revenus dans telle ou telle filière agricole pourrait inciter l'arrivée d'acteurs aujourd'hui absents ou renforcer leur présence. De même, le niveau respectif des nouvelles primes directes européennes et des fermages pourraient renforcer un mode d'exploitation privilégiant le recours à des prestataires de services, au détriment des fermiers. Enfin, une baisse du prix de l'immobilier pourrait inciter des indivisaires ou des membres de GFA familiaux non-exploitants à demander la « liquidation » de leurs parts pour acquérir leur résidence principale.

Dans ces conditions, et en l'absence d'études prévisionnelles sur le prix du foncier agricole, la mission considère que la mise en œuvre d'une politique destinée à favoriser l'apparition ou le renforcement de « capitaux extérieurs » sur le marché foncier agricole ne constitue ni une obligation ni une nécessité pour son bon fonctionnement, qu'il s'agisse de l'installation ou de la transmission des exploitations agricoles.

A contrario, une politique de développement d'outils financiers faisant appel à des capitaux extérieurs à l'exploitation serait de nature à provoquer des effets contraires aux objectifs recherchés (éviter la spéculation sur le foncier agricole, protéger le revenu agricole...). En tout état de cause, de tels outils ne sont pas compatibles avec certaines règles régissant actuellement le marché foncier agricole.

Cependant, des choix politiques peuvent aboutir à faire davantage appel aux capitaux extérieurs. Les propositions qui suivent s'inscrivent dans cette perspective ; elles visent donc à rendre plus fluide le marché du foncier, sans générer de déséquilibres et en recherchant à la fois la compétitivité de l'exploitation et l'intérêt financier du propriétaire :

- ◆ les trois premières concernent le renforcement des outils financiers et de leur attrait sur le marché foncier agricole ;
- ◆ la quatrième concerne l'acquisition du foncier agricole en lien avec la retraite de l'exploitant ;
- ◆ le dernier bloc regroupe des propositions de nature à fluidifier le marché, indépendamment de tout choix sur les outils financiers.

2.6. Pour attirer des capitaux extérieurs, la banalisation du marché foncier agricole représenterait le meilleur moyen

Comme expliqué dans la première partie du rapport, le marché foncier agricole souffre le plus souvent, aux yeux des épargnants et des investisseurs, d'une faible rentabilité, de perspectives aléatoires et lointaines de plus-values et des interventions des SAFER de plus en plus suspectées de conflits d'intérêts.

Dès lors, le meilleur moyen pour attirer des capitaux extérieurs sur le marché foncier agricole réside dans la suppression des règles actuelles les moins compatibles avec un fonctionnement normal du marché foncier agricole.

- ◆ D'une part, supprimer le barème administratif pour la fixation du prix du fermage en dehors des barèmes.

Rapport

Toutes les parties prenantes s'accordent à reconnaître que le mode actuel de fixation du fermage n'a qu'un lointain rapport avec la réalité économique, en particulier avec ce que le propriétaire de l'actif foncier a le droit d'en attendre. En vérité, ce système béni par l'autorité administrative vise à favoriser le fermier, avec une actualisation (six ans) dont on peut se demander si elle est aujourd'hui cohérente avec la volatilité économique.

La mission considère que si le choix politique était d'attirer davantage de capitaux extérieurs sur le marché foncier agricole, il serait cohérent de remplacer le système actuel par une libre discussion entre le propriétaire du foncier et le preneur dans un contexte économique agricole favorable, en distinguant plus qu'aujourd'hui le loyer des terres de celui des bâtiments.

En conséquence, la mission propose la suppression du barème des prix des fermages et leur libre négociation pour tous les nouveaux baux.

- ◆ D'autre part, supprimer le droit de préemption des SAFER.

Ce droit a été accordé dans le cadre de la politique des structures par la loi de 1962 complémentaire à la loi d'orientation de 1960 qui avait créé les SAFER. La loi de 1962 prévoyait que les périmètres concernés par ce droit de préemption devaient être circonscrits. La pratique en a fait un droit de portée générale au plan géographique. Les SAFER se félicitent aujourd'hui de ne plus utiliser ce droit que de manière marginale : 1 220 fois en 2010, soit 0,6 % des projets de vente notifiés.

Pour autant, ce droit très symbolique plus qu'opérationnel demeure comme une menace du fait d'un manque de transparence, à la fois dans la justification du droit (selon les SAFER, un tiers des préemptions sont exercées à la demande des collectivités) que dans ses modalités de mise en œuvre. Il est aussi débattu au regard des droits de préemption mis en place plus récemment au profit de collectivités locales et dont la cohérence globale peut justifier des évolutions.

Aussi, considérant la genèse de ce droit et sa réalité actuelle, la mission propose que les décrets définissant les périmètres de préemption des SAFER ne soient pas renouvelés au fur et à mesure qu'ils viennent à échéance.

En tout état de cause, la cohérence des instruments disposant d'un droit de préemption sur le foncier rural doit être examinée dans le cadre d'une politique d'ensemble et notamment en lien avec le projet de loi en préparation sur la politique de l'urbanisme.

2.7. Dans le paysage actuel, la mobilisation des capitaux extérieurs suppose a minima la réforme des GFA

Des outils juridiques et financiers créés pour attirer des capitaux extérieurs sur le marché foncier agricole, le GFA investisseurs apparaît comme l'échec le plus patent, même si leur bilan dans la viticulture est meilleur.

Outre les causes conjoncturelles liées à la date de leur création, cet échec résulte d'obstacles structurels inhérents aux règles juridiques particulières aux GFA. Il s'agit en particulier :

- ◆ des conditions de retrait des associés ;
- ◆ des modes de calcul de la part en cas de départ ;
- ◆ de la participation des personnes morales ;
- ◆ de l'interdiction de faire appel publiquement à l'épargne.

La mission propose de supprimer ces obstacles :

Rapport

- ◆ s'agissant du départ des associés, la proposition consiste à supprimer l'accord unanime aujourd'hui prévu par l'article L.322-23 du code rural en cas de silence des statuts sur cette question et à obliger les statuts à régler dès le départ les conditions de sortie des associés. Cette évolution permettra d'ouvrir des « fenêtres de liquidité », à l'instar du système retenu par un des acteurs financiers rencontrés par la mission (6 ans, puis tous les 5 ans) ; dans ce système, le droit de sortie respecte un délai de préavis (18 mois dans le cas cité) et en cas de sortie souhaitée par plus de 30 % des associés, la structure est liquidée.
- ◆ le mode de calcul de la part, en cas de départ d'un associé, doit être connu à l'avance. Ce système pourrait être fixé par la loi, mais la mission préfère que le système relève des statuts particuliers au GFA qui devraient là encore prévoir dès le départ les modalités de valorisation des parts.
- ◆ la mission propose l'ouverture des GFA à toutes les personnes morales, sans restrictions, ni limites, ce qui signifie, en particulier, que ces personnes morales seraient aussi autorisées à y exercer toutes les fonctions de gestion, d'administration et de direction.
- ◆ enfin, la mission propose que soit mise à l'étude la possibilité pour les GFA de faire appel public à l'épargne, dans le cadre de l'ordonnance 2009-80 du 22 janvier 2009 et du décret du 19 mai 2009.

2.8. La création d'un nouvel outil financier collectif de placement comportant une part d'actifs fonciers agricoles peut être encouragée

La création d'outils collectifs de placement a été étudiée et proposée par divers interlocuteurs de la mission. Ces différents projets ont pour point commun de ne comporter que des actifs fonciers agricoles comme supports des outils à créer.

La mission considère une telle exclusivité comme un obstacle excessif au succès des outils. Elle constate d'ailleurs que les projets n'ont pas été mis en œuvre.

Aussi propose-t-elle la création d'outils collectifs de placement (OPCVM) dans lesquels le foncier agricole ne représenterait qu'une partie des actifs et qui pourraient faire appel public à l'épargne.

A cet égard, la mission constate que le parlement a autorisé le gouvernement à transposer par ordonnance la directive AIFM d'ici fin juillet 2013 en élargissant le périmètre d'habilitation aux mesures législatives destinées à encadrer les activités exercées par les déposataires et les organismes de placement collectif ne relevant pas de la directive 2009/65/CE du parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009. Autrement dit, si cette proposition est retenue, elle pourra être mise en œuvre dans le cadre de l'ordonnance à condition d'un travail interministériel et avec les acteurs concernés soutenu d'ici le printemps prochain.

2.9. L'acquisition du foncier ne doit plus peser sur le modèle économique du propriétaire exploitant

Comme indiqué dans la première partie de ce rapport, les agriculteurs se distinguent des autres catégories socio-professionnelles par le poids des actifs professionnels dans leur patrimoine. Cette caractéristique donne à l'exploitation agricole une couleur particulière, à la fois entrepreneuriale et patrimoniale. S'agissant d'une pratique profondément inscrite dans la culture agricole, sinon rurale, on pourrait penser illusoire de chercher à la remettre en cause. Cependant, si cette pratique s'explique, au moins partiellement, par la volonté de l'agriculteur de se rassurer sur sa retraite, il paraît opportun de chercher à améliorer la situation présente, qui aboutit, toutes choses égales par ailleurs, à consacrer des moyens financiers à l'acquisition du foncier alors que les mêmes moyens pourraient être beaucoup plus utilement mobilisés pour l'innovation, la commercialisation ou toute autre fonction améliorant la compétitivité de l'exploitation agricole.

La mission partage cette préoccupation mise en avant par plusieurs de ses interlocuteurs, notamment la SAF, le conseil supérieur du notariat et l'assemblée permanente des chambres d'agriculture. Plusieurs propositions ont ainsi été envisagées ou formellement présentées :

- ◆ l'amortissement du foncier : la théorie économique et l'orthodoxie comptable considèrent iconoclaste un tel amortissement. L'amortissement des plantations viticoles (déjà existant) pourrait, selon certains observateurs, alimenter une réflexion en ce sens, d'autant que cette pratique comptable contribue indubitablement à l'appréciation dont bénéficient les exploitations viticoles aux yeux des investisseurs.

Il n'en reste pas moins qu'amortir le foncier (a) ne représenterait qu'un avantage en trésorerie limité dans le temps et (b) générerait une charge supplémentaire pour les finances publiques, même si cette novation fiscale pourrait avoir pour contrepartie la taxation, éventuelle et tardive, de la plus-value en cas de cession.

Dans ces conditions, la mission ne retient pas cette proposition.

- **L'introduction d'un système de location-vente pour le foncier agricole** : ce système largement utilisé dans les autres secteurs de l'économie, éviterait à l'exploitant une mobilisation initiale de capitaux, avec en contrepartie des échéances de loyer qui peuvent s'avérer supérieures à celles qu'il supporterait en cas d'une acquisition financée par emprunts.

Un tel système ne pourrait naturellement fonctionner qu'avec des « crédits-bailleurs » prêts à s'engager dans ce nouveau marché et suffisamment nombreux pour présenter aux exploitants une véritable offre concurrentielle.

La mission propose que le système de location-vente pour le foncier agricole soit mis à l'étude.

- **La création d'un Plan d'épargne foncier (PEF)** : le système proposé par la mission s'inspire des plans d'épargne-logement (PEL). Pour mémoire, le PEL permet à un épargnant de placer des fonds bloqués sur une période relativement longue, et à l'échéance de bénéficier d'un taux garanti pour investir dans l'immobilier et d'une prime accordée par l'État ; le PEL est aujourd'hui défiscalisé et les fonds placés par l'épargnant doivent être utilisés par les banques dépositaires au profit du secteur immobilier.

Dès lors que l'acquisition du foncier intéresse l'exploitant dans la perspective, au moins partielle, de sa retraite, la proposition de la mission vise donc à définir un produit permettant une épargne initiale bloquée, puis l'acquisition avec remboursement du prêt de manière à ce que l'exploitant se retrouve propriétaire en partant à la retraite.

Rapport

La mission est consciente que cette proposition peut présenter de nombreuses difficultés :

- ◆ elle suppose de la part de l'agriculteur une estimation assez fine de ses objectifs patrimoniaux pour caler le montant de son épargne ainsi que le calendrier de la seconde phase (acquisition/ remboursements) ;
- ◆ elle peut poser des difficultés juridiques dans la mesure où elle serait réservée à la seule catégorie des agriculteurs ;
- ◆ elle nécessite un engagement des finances publiques (prime et défiscalisation) ;
- ◆ enfin, elle suppose la mobilisation des réseaux bancaires sur un produit nouveau pour lequel certains réseaux pourront être considérés comme bénéficiant d'un véritable avantage commercial et qui pourraient venir en concurrence avec les autres produits aujourd'hui distribués.

2.10. D'autres mesures non financières doivent améliorer le fonctionnement du marché foncier agricole

Les propositions de la mission concernent ainsi les conditions d'attribution préférentielle en jouissance, le bail cessible, la subrogation au droit de préemption du fermier ainsi que la connaissance du marché foncier.

La mission propose de rendre automatique l'attribution préférentielle en jouissance dans le cadre d'un GFA familial à la demande d'un cohéritier exploitant. Cette attribution, mise en œuvre par décision de justice, pourra faciliter le portage par les cohéritiers, en les contraignant à la solidarité familiale pour ce qui concerne le portage du foncier. En contrepartie de son caractère automatique, l'attribution préférentielle devra être limitée dans le temps, par la même décision de justice (durée de vie du GFA comprise entre 9 et 18 ans).

La mission propose de renforcer l'attrait du bail cessible. Bien que le bilan du bail cessible tel qu'il peut être établi aujourd'hui montre des résultats limités, les entretiens de la mission ont plutôt valorisé la création de ce bail. Pour cette raison, la mission propose une amélioration du système existant pour les cessions de bail hors du cadre familial en :

- ◆ rendant cessible de plein droit les baux liés à des fonds agricoles à l'occasion de sa cession ;
- ◆ définissant les règles de calcul de l'indemnité d'éviction pour les baux cessibles sur des bases claires telles que la valeur de la décote «terre occupée » au moment de la reprise ou les barèmes existants en cas d'expropriation ;
- ◆ en limitant le cumul de l'indemnité d'éviction avec l'indemnité due au preneur sortant au titre des améliorations apportées.

La mission propose d'autoriser en dehors du cadre familial la subrogation au droit de préemption du fermier. Actuellement, la subrogation est limitée au conjoint ou à un descendant du preneur. La modification proposée du code rural permettrait donc de faire appel à un tiers investisseur pour l'exercice du droit de préemption, sans possibilité de révision du prix ; toutefois, le propriétaire aurait droit au paiement d'une indemnité destinée à compenser la remise en cause de *l'intuitu personae, caractéristique juridique substantielle du bail rural.*

Rapport

Enfin, la mission propose la création d'un véritable observatoire du marché foncier agricole. Cette proposition reflète les difficultés de la mission à disposer d'informations complètes, cohérentes et fiables sur le marché foncier agricole et ses évolutions. En vérité, il paraît hasardeux de vouloir conduire une politique du foncier agricole sans en connaître l'état des lieux ni essayer de disposer des principales tendances, comme le prix du foncier. Ainsi, l'observatoire proposé par la mission, ne serait pas limité aux seuls changements d'affectation des terres agricoles, comme le prévoyait la loi de 2010 sans d'ailleurs que cette disposition législative n'ait été mise en œuvre. Il s'agit aussi de lever l'ambiguïté de certaines approches qui confondent volonté de contrôle et nécessité de disposer d'informations fiables.

La fédération nationale des SAFER s'est portée candidate pour exercer la mission d'observation telle que proposée. Pour logique qu'elle puisse paraître compte tenu du rôle actuel des SAFER, cette candidature ne pourrait être retenue qu'à condition au préalable de définir les voies et moyens de collecter toutes les informations dont n'ont pas connaissance aujourd'hui les SAFER. De plus, a fortiori si l'observatoire est chargé de travailler sur les prix prévisionnels du foncier, les SAFER se trouveraient confrontés à un véritable conflit d'intérêts avec d'autres missions qu'elles exercent, notamment à travers la mise en œuvre de leur droit de préemption.

Il s'agit aussi de lever l'ambiguïté de certaines approches qui confondent volonté de contrôle et nécessité de disposer d'informations fiables. La mission considère que le besoin de données fiables sur le marché foncier est plus nécessaire que le développement de nouveaux éléments de contrôle des cumuls qui, outre une complexité administrative inutile, n'apporteront pas les données nécessaires à développer les politiques agricoles les mieux adaptées.

2.11. Enfin, l'utilisation actuelle de la taxe sur le changement de destination des sols conduit à s'interroger sur son bien-fondé

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a instauré la création « d'une taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement en zone urbaine ou à urbaniser ». Le produit de cette taxe lié au changement de l'affectation des terres agricoles est « affecté à un fonds pour l'installation des jeunes ».

Aujourd'hui cette taxe affectée à l'Agence de services et de paiements (ASP) a rapporté 2,9 millions d'euros en 2011 et 10,2 millions d'euros en 2012. Le reliquat est de l'ordre de 12 millions d'euros à ce jour. Pour son utilisation, la DGPAAT a adressé une circulaire aux services régionaux pour un appel à projet dans le cadre du programme hexagonal du FEADER et du plan d'aménagement rural, afin de ne pas instaurer une aide d'État, incompatible avec le droit communautaire. Au delà des projets individuels, ce dispositif permet également d'encourager les projets d'investissements présentés par des jeunes agriculteurs liés à des initiatives collectives territoriales innovantes. Ces projets « en partenariat » bénéficient de taux et de plafonds d'aides majorés. A ce jour 25 projets ont été retenus en 2011 pour un montant total de 250 000 euros, et 20 projets retenus en 2012 pour 350 000 euros.

Alors que la taxe entre dans sa troisième année d'existence, on ne peut pas ne pas s'interroger sur le bien-fondé du mode actuel d'utilisation de son produit par les services du ministère de l'agriculture, voire même sur l'utilité réelle de cette taxe.

Si, pour des raisons d'affichage, le maintien de cette taxe est privilégié, **la mission propose que son produit profite aux initiatives professionnelles relatives au portage du foncier agricole avec la création d'un fonds d'investissement dédié pouvant aussi recevoir des crédits des régions et dont la gestion pourrait être confiée à la nouvelle Banque publique d'investissement.**

Rapport

Si, d'ici à la préparation du PLF 2014, une meilleure utilisation du produit de la taxe n'est pas mise en œuvre, la mission propose que ce produit soit rattaché au budget général après modification de ses règles d'affectation.

CONCLUSION

Le marché foncier agricole est aujourd'hui dominé par les acteurs agricoles, encore plus précisément par les personnes physiques et les indivisions qui détiennent 88 % des surfaces. Que ce soit à l'installation ou en période d'exploitation, ces acteurs ne rencontrent pas de difficultés dirimantes pour acquérir des terres, alors même qu'ils le font au-delà des besoins liés à leur exploitation.

Les personnes morales sont donc plus que minoritaires (12 %) sur le marché foncier, même si certaines activités, comme le secteur viticole, peuvent présenter un équilibre différent.

Dans ce contexte, les capitaux extérieurs au monde agricole ne jouent aujourd'hui qu'un rôle limité.

Cet état des choses reflète la politique menée en continu depuis au moins un demi-siècle au profit de l'exploitant agricole.

Tout aussi logiquement, les outils supposés attirer des capitaux extérieurs, qu'ils soient financiers, juridiques ou fiscaux, affichent un bilan qui va du mitigé au dérisoire.

Les réflexions prévisionnelles de la mission sur le marché foncier agricole, à partir de l'évolution des prix et des revenus du secteur, de la PAC, de la population agricole et de l'allocation des actifs n'ont pas mis en exergue de facteurs susceptibles de provoquer une remise en cause structurelle des équilibres actuels du marché, au moins pour les prochaines années.

Dès lors, la mission considère qu'une politique visant à attirer davantage de capitaux extérieurs sur le marché foncier agricole ne représente pas une obligation. Au contraire, une telle politique peut créer des effets néfastes.

Conformément à la demande qui a été faite, la mission formule néanmoins des propositions destinées à attirer ces capitaux extérieurs, de la banalisation du marché (suppression du barème administratif pour la fixation des baux et du droit de préemption des SAFER) à une libéralisation des GFA, en passant par la création d'un outil collectif de placement incluant du foncier agricole parmi ses actifs.

La mission formule également plusieurs propositions afin d'inciter les agriculteurs à mieux distinguer les acquisitions foncières liées à l'exploitation et celles répondant à une préoccupation patrimoniale.

Enfin, la mission formule diverses propositions indépendantes des choix financiers qui seront faits. A ce titre, elle propose la création d'un véritable observatoire foncier qui serait en particulier chargé de mieux apprécier l'évolution des prix et leurs perspectives d'évolution.

A Paris, le 6 février 2013

L'inspecteur général des finances

Les inspecteurs généraux de l'agriculture



Alexandre JEVAKHOFF



Hervé LEJEUNE



Georges-Pierre MALPEL

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : RENDEMENTS COMPARÉS DES DIFFÉRENTS PLACEMENTS

ANNEXE IV : LES NIVEAUX DE FERMAGE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

ANNEXE V : LES INITIATIVES « TERRES DE LIENS » ET « FÉDÉRATION NATIONALE OVINE »

ANNEXE I

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

LE MINISTRE

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

LE MINISTRE

Paris, le **- 3 AOUT 2012**

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef du service de l'Inspection
Générale des Finances
Télédoc 335
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Lettre de mission relative aux outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive AIFM

En cohérence avec l'évaluation des mesures mises en place par la loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 pour faciliter la transmission des exploitations et le portage des facteurs de production par des capitaux extérieurs que pilote actuellement le CGAAER, nous souhaiterions que vous puissiez approfondir, par une mission spécifique, la question du financement du portage des terres agricoles.

L'objectif de cette mission est de proposer des outils collectifs de placement financier qui permettent de favoriser la transmission et l'installation des exploitations agricoles et qui soient suffisamment encadrés pour éviter les risques de spéculation foncière.

Il existe aujourd'hui une vive concurrence pour l'accès au foncier qui oppose les agriculteurs, entre eux tout d'abord puisque la terre est leur moyen essentiel de production et les autres acteurs économiques ensuite, compte tenu des multiples demandes pour des usages non agricoles. Dans un contexte de hausse continue des prix des terres agricoles,

l'enjeu a été, depuis les années 60, de permettre aux agriculteurs d'accéder au foncier sans pour autant les obliger à supporter seuls la charge du financement.

Outre les outils de régulation du foncier agricole que sont le contrôle des structures et les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), ont été créés, dans les années 70, des outils de financement que sont les Groupements Fonciers Agricoles (GFA) avec pour objet la création ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles, ainsi que la gestion des exploitations dont ils sont propriétaires, notamment en les donnant en location.

Or seuls les GFA familiaux se sont développés. La formule GFA investisseurs, malgré ses incitations fiscales qui y sont associées, est jugée trop contraignante. D'autres dispositifs existent pour le portage du foncier comme les Sociétés en Commandite par Actions (SCA) avec, en particulier l'exemple de l'initiative Terre de liens qui a levé 15 M€ en 5 ans. Mais ces derniers restent encore très confidentiels.

Du fait de la faible rentabilité des terres agricoles (de l'ordre de 2% à 3%) et du manque de fluidité de ce marché, les agriculteurs restent aujourd'hui les premiers investisseurs dans le développement de leur entreprise. Ce modèle a certaines limites et peut constituer un frein au développement du secteur agricole.

Le syndicalisme agricole a pris conscience de cette problématique et de la nécessité d'attirer davantage de capitaux extérieurs pour financer le principal outil de production qu'est la terre agricole.

Afin de préserver les terres agricoles et de faciliter l'accès aux terres agricoles pour les jeunes, la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) de 2010 (art.55) a instauré une taxe sur la cession à titre onéreux de terrains agricoles rendus constructibles dont une partie du produit doit faciliter l'accès au foncier des jeunes agriculteurs. Lors des discussions sur son utilisation, les Jeunes Agriculteurs (JA) ont notamment proposé la création d'une garantie fermage.

Plusieurs autres initiatives ont émergé courant 2011.

La Fédération Nationale Ovine (FNO) associée aux JA a proposé la création d'un outil de financement du foncier adapté aux besoins spécifiques de cette filière pour faciliter les reprises d'exploitations ovines. De manière à « capter » le plus largement l'investissement, la FNO souhaite faire appel à l'épargne, ce qui est actuellement interdit aux outils de financement existants tels que les GFA. La réflexion de la FNO s'est orientée donc vers la mise en place d'une foncière de type OPCI (organisme de placement collectif immobilier). Par ailleurs, considérant que ce type de produit ne permettrait pas de dégager une rentabilité suffisante en rapport avec la faible liquidité du marché foncier agricole, la FNO a demandé, pour les porteurs de parts OPCI, les mêmes avantages fiscaux que ceux dont disposent les détenteurs de parts de GFA. Une première expertise réalisée au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt par le Service des affaires juridiques (SAJ) et les bureaux concernés (bureau de la fiscalité et bureau des statuts et des structures) a démontré que la proposition n'était pas viable en l'état et dans le contexte (budgétaire) actuel.

Annexe I

La Société des Agriculteurs de France (SAF) a produit en juin 2011 un rapport intitulé « *Pour une nouvelle politique du foncier* » où des propositions pour développer la liquidité du marché foncier et encourager des alternatives au statut du fermage sont formulées.

Par ailleurs, la transposition de la directive AIFM (directive sur les fonds d'investissement alternatifs) dont le périmètre est en cours de discussion et qui prévoit la régulation d'un certain nombre d'outils de placement financier en contrepartie de l'ouverture à la publicité et à l'offre publique constitue une opportunité pour le développement de structures d'investissement dans le foncier agricole faisant appel à l'épargne.

C'est pourquoi il apparaît aujourd'hui indispensable d'étudier deux pistes susceptibles de donner un nouveau souffle au financement du portage des terres agricoles tout en proposant des règles d'encadrement pour éviter tout risque de spéculation foncière:

- d'une part, les voies d'amélioration des formules de portage « traditionnelles » et spécifiquement agricoles, famille ou organismes publics, (notamment pour les Groupements fonciers agricoles et le portage provisoire opéré par les SAFER) ;

- et d'autre part, la conception d'autres structures ouvrant plus largement le marché foncier à des outils de placements collectifs. Une des hypothèses de travail est l'ouverture des OPCI aux terres agricoles.

Il conviendra également d'envisager les modalités d'accompagnement de ces évolutions que pourrait permettre la mobilisation d'une partie du produit de la taxe instaurée par la LMAP.

Eu égard à la forte imbrication de cette mission avec l'évaluation précitée sur le bilan de la LOA, il conviendrait que ses conclusions puissent être rendues pour la fin du mois de novembre 2012.

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Stéphane Le Foll

Stéphane LE FOLL

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées

Annexe II

AGROGÉNÉRATION

- Charles Vilgrain, directeur général (rendez-vous téléphonique)

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

- Léonard de Juvigny, secrétaire général –adjoint (rendez-vous téléphonique)

APCA

- Jean-Pierre Boisson, président de la commission « entreprises »
- Dominique Bouvier, pôle « entreprises et territoires »

BNP-AGRIFRANCE

- Benoît Léchenault, responsable - Bureau d'études et de transactions immobilières Snc

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

- Antoine Gosset-Grainville, directeur général-adjoint (échange d'emails)

CONSEIL NATIONAL DES CENTRES D'ÉCONOMIE RURALE

- Philippe Boulet, directeur du développement

CONFÉDÉRATION PAYSANNE

- Vincent Pennober, secrétaire national en charge du pôle social

CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT

- René Le Fur, président de l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement

CNP Assurances

- Mickaël Cohen, directeur des investissements (rendez-vous téléphonique)

CRÉDIT AGRICOLE

- Catherine Bouchard, directeur des investissements, SODICA/IDIA

FNO

- Serge Preveraud, président
- Audrey Desormeaux, chargée de mission « installation »
- Gérald Evin, Labeliance Agri

FÉDÉRATION NATIONALE DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE RURALE

- Bruno de La Roche Saint André, président
- Bruno Ronsin, directeur

FNSEA

- Jean-Louis Chandelier, directeur des affaires juridiques et sociales
- Michel Thomas, chef du service structures et territoires

Annexe II

FNSAFER

- Michel Heimann, directeur général,
- Robert Levesque, responsable des études

JEUNES AGRICULTEURS

- Thomas Diemer, administrateur,
- Julien Valentin, administrateur,
- Mylène Cerentola, chargée des questions foncières

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGRO-ALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

- Hélène de Caumarmond, conseillère chargée de l'enseignement agricole, de la recherche, de l'emploi et des relations sociales au cabinet du ministre,
- Christophe Blanc, sous-directeur des entreprises agricoles -DGPAAT,
- Sabine Brun-Rageul, adjointe au sous-directeur des entreprises agricoles – DGPAAT,
- Marie-Christine Cuny, chef du bureau des statuts et des structures-DGPAAT,
- Jérôme Mater, chef du bureau de l'installation et de la modernisation-DGPAAT,
- Frédéric Courleux, Centre d'études et de prospective,
- Christian Jacquot, chef du bureau de la fiscalité.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

- Alexis Zadjenweber, conseiller chargé du secteur financier au cabinet du ministre de l'économie et des finances,
- Maylis Coupet, chef de bureau-direction générale du Trésor

OAKS FIELD PARTNERS

- Nicolas de Breteuil
- Joséphine Hicter

SAF

- Valery Eliseef, directeur,
- Sophie Lange-Osmont, chargée des dossiers « juridique, fiscal et social »,
- Jean-Baptiste Millard, avocat à la Cour- SCP Peignot-Garreau

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE

- Patrick Suet, secrétaire général (échange de mails)

TERRES DE LIENS

- Jérôme Deconinck, directeur du fonds Terres de Liens,
- Philippe Cacciabue, directeur de la foncière Terres de liens

ANNEXE III

Rendements comparés des différents placements

Annexe III

Sur longue période, l'immobilier côté affiche un rendement moyen de 9,2%, derrière le rendement des actions à 9,3%. L'Or enregistre également un rendement attrayant sur les 20 dernières années, mais attention, le rendement affiché est principalement le fait des 5 dernières années.

Sur 1 an, du 1er janvier au 31 décembre 2010		
1	Or	39,4%
2	Bureaux Paris	18,8%
3	Foncières cotées	14,8%
4	Logement Paris	14,7%
5	Immobilier Entreprise	9,4%
6	SCPI	5,7%
7	Actions françaises	4,2%
8	Inflation	1,8%
9	Livret A	1,8%
10	Sicav obligataires	1,5%
11	Sicav monétaires	0,5%

Sur 5 ans, du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010		
1	Or	19,8%
2	Immobilier Entreprise	9,7%
3	SCPI	8,9%
4	Logement Paris	8,7%
5	Foncières cotées	6,9%
6	Bureaux Paris	5,0%
7	Sicav obligataires	3,0%
8	Livret A	2,5%
9	Sicav monétaires	2,3%
10	Inflation	1,6%
11	Actions françaises	0,1%

Sur 10 ans, du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2010		
1	Foncières cotées	15,1%
2	Or	13,7%
3	Logement Paris	12,4%
4	Immobilier Entreprise	12,1%
5	SCPI	10,7%
6	Bureaux Paris	5,4%
7	Sicav obligataires	3,8%
8	Livret A	2,6%
9	Sicav monétaires	2,5%
10	Inflation	1,7%
11	Actions françaises	-0,2%

Annexe III

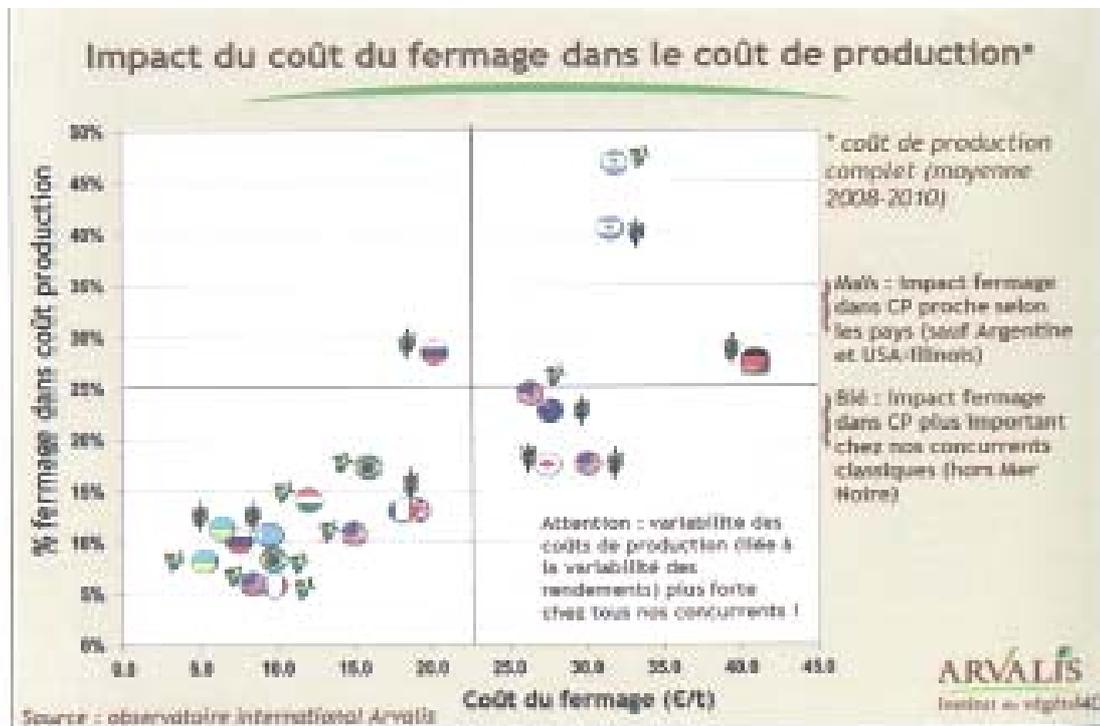
Sur 20 ans, du 1er janvier 1991 au 31 décembre 2010		
1	Actions françaises	9,3%
2	Foncières cotées	9,2%
3	Or	6,4%6,3%
4	Logement Paris	5,4%
5	Immobilier Entreprise	5,2%
6	Sicav obligataires	4,4%
7	SCPI	3,9%
8	Bureaux Paris	3,8%
9	Sicav monétaires	3,3%
10	Livret A	1,7%
11	Inflation	

Sources : IEIF d'après Banque de France, CB Richard Ellis, Euronext, Fininfo, IEIF, INSEE,

ANNEXE IV

Les niveaux de fermage en France et à l'étranger

Annexe IV



ANNEXE V

**Les initiatives « Terres de liens » et
« Fédération nationale ovine »**

1. L'initiative « Terre de liens »

« Terre de liens » est née en 2003 avec la création de l'« Association nationale Terre de liens » complétée depuis par deux outils financiers : la « Foncière Terre de liens » (outil d'investissement solidaire et citoyen créé sous forme de société en commandite par actions) et un Fonds de dotation (futur Fondation reconnue d'utilité publique en cours d'agrément par le Conseil d'Etat qui reçoit et gère des domaines agricoles ayant pour objet de devenir des lieux de préservation de l'environnement, de sensibilisation et de pédagogie). « Terre de liens » dispose d'un réseau de 19 associations territoriales.

Née de la convergence de plusieurs mouvements de l'agriculture paysanne, de l'éducation populaire et de l'économie sociale et solidaire, « Terre de liens » poursuit cinq objectifs :

- ◆ « préserver la vocation agricole et nourricière des terres ;
- ◆ protéger la diversité des paysages et des ressources naturelles ;
- ◆ rendre possible la transmission des fermes à travers les générations ;
- ◆ favoriser la création d'activités rurales et génératrices d'emplois ;
- ◆ encourager le développement d'une agriculture biologique, biodynamique et paysanne ».

Le « bras opérationnel », la Foncière Terre de Liens a été créée sous forme de SCA à capital variable après un examen des GFA et Sociétés civiles immobilières gérant des terres agricoles qui a révélé trois écueils :

- ◆ ces dispositifs ne sont pas apparus adaptés à l'échelle du problème posé et de la réponse que souhaitait apporter « Terre de liens » ;
- ◆ la question du renouvellement des porteurs de parts était mal réglée ;
- ◆ la responsabilité indéfinie des sociétaires posait problème.

« Terre de liens » a mobilisé à ce jour 25 millions d'euros, répartis en 7 000 actionnaires, qui ont permis l'acquisition de 77 fermes représentant 2800 ha, une vingtaine supplémentaire étant en cours d'acquisition, et l'installation de 200 fermiers. La règle est que « Terre de liens » installe ses fermiers avec des baux environnementaux¹ de carrière avec abandon du droit de cession à la famille ou aux descendants, sans possibilité d'achat des terres à aucun moment. Quant aux investisseurs, poursuivant une logique « éthique », ils n'ont pas de dividendes et leurs parts sont revalorisées au niveau de l'inflation, sans plus-value si le prix de la terre a augmenté entre temps.

La rentabilité de l'investissement réalisée par les actionnaires n'étant pas un sujet au regard de l'objectif poursuivi par « Terres de liens » et ses actionnaires-sympathisants, le projet rencontre cependant deux difficultés opérationnelles :

- ◆ des avantages fiscaux aléatoires pour les actionnaires plafonnés à 2,5 millions d'euros pour toute la Foncière² ;
- ◆ un équilibre financier fragile lié au coût d'entretien des bâtiments à la charge de la Foncière (le patrimoine immobilier étant constitué de terres et de bâtiments à des niveaux équivalents).

Au delà, ses promoteurs regrettent aussi que :

- ◆ les capacités de stockage des terres par les SAFER ou le Etablissements publics fonciers régionaux sont trop limitées avec notamment des délais de stockage trop courts ;

¹ Les loyers des baux environnementaux sont minorés pour tenir compte des contraintes environnementales imposées au fermier (loi de modernisation agricole de 2006).

² Voir les « réductions d'impôts » telles qu'elles sont présentées dans le document de souscription en annexe 7.

Annexe V

- ◆ le dispositif ne bénéficie pas d'encouragements des pouvoirs publics en comparant cette absence de soutien à l'action d' « Habitat et urbanisme » qui, dans le domaine du logement, bénéficie d'une dotation publique de 3 millions d'euros (ressources issues du livret A) quand il en lève 1 million.

Selon ses promoteurs, « Terre de liens » vise l'acquisition de 15 à 20 exploitations chaque année compte tenu de sa capacité de collecte et de suivi des projets. A ce niveau d'intervention sur le marché foncier national, l'influence de « Terre de liens » demeurera marginale sauf à ce que le projet prenne une toute autre ampleur avec un appui financier important des pouvoirs publics ou qu'il inspire d'autres (nombreuses) initiatives du même type.

2. L'initiative de la Fédération nationale ovine (FNO)

Après divers tâtonnement, la Fédération nationale ovine propose une nouvelle solution pour le financement des projets d'installation et de développement en élevage ovin.

La FNO a engagé ce projet en raison du fort taux de renouvellement prévu des éleveurs ovins au cours des 10 prochaines années (1 sur 2) et de la volonté professionnelle d'installer le maximum de jeunes afin d'éviter le risque de marginalisation du secteur ovin en France. Le projet vise à réaliser une centaine d'installations.

Le projet consiste à faire financer par des capitaux extérieurs l'essentiel du capital d'exploitation nécessaire en n'excluant pas une acquisition d'une partie du foncier par l'exploitant et en assurant aux investisseurs le rachat de leurs parts par l'exploitant dans un délai de 6 à 10 ans. De ce point de vue, le projet FNO se différencie fortement du projet « Terre de liens ».

Un fonds d'investissement qui collecte les capitaux extérieurs prend des participations en capitaux propres dans les exploitations pour une période limitée fixée au départ. Ce fonds d'investissement est créé sous forme de Société en commandite par actions (SCA) mise en place et gérée par Labelliance (commandité), les épargnants étant les commanditaires de la SCA. Les démarches auprès de l'AMF³ sont en cours pour que la SCA soit autorisée à faire appel public à l'épargne. Ce montage juridique est comparable à celui de « Terre de liens ».

La FNO apparaît dans le dispositif juridique mis en place à travers le GUFA (Groupement d'utilisation de financements agricoles) créé sous la forme d'une SICA et qui a pour objet d'assurer le suivi technique des installations réalisée en portant 2 à 3 % du capital de la société d'exploitation (SCEA) du jeune qui s'installe. Le GUFA assure aussi temporairement, dans l'attente de trouver un nouvel exploitant, la continuité de l'exploitation en cas de décès ou de divorce.

Le Fonds d'investissement « Labelliance Agri SCA » propose une rentabilité entre 2 et 4 %. Les modalités de revalorisation du prix de parts sont fixées dans le pacte de départ des associés. Sur ces deux points les projets FNO et « Terre de liens » diffèrent donc.

Les apporteurs de capitaux bénéficient des avantages liés au bail à long terme (droits de mutation et ISF).

³ Autorité des Marchés Financiers.

Annexe V

Comme « Terre de liens », la FNO a donc aussi retenu un dispositif de collecte et de gestion s'appuyant sur une structure juridique de type SCA afin d'éviter les inconvénients du GFA (responsabilité indéfinie des associés, difficultés de sorties des associés et échelle du projet). Mais leurs approches se différencient principalement par deux aspects :

- ◆ contrairement à « Terre de liens », la FNO souhaite attirer des investisseurs extérieurs sur la base d'un intérêt économique avec des niveaux de rentabilité qui ne soient pas complètement déconnectés de ceux d'autres placements comparables ;
- ◆ dans l'approche « Terre de liens », il s'agit d'un portage « définitif » du foncier tandis que dans l'approche FNO, il s'agit d'un portage temporaire de 10 ans maximum, l'exploitant devant obligatoirement racheter le foncier dans la période de 6 à 10 ans qui suit son installation. Cette acquisition programmée du foncier ne correspond pas à l'idée idéale d'un portage du foncier permettant à l'exploitant de conserver toutes ses capacités d'investissement pour investir dans son capital d'exploitation mais elle correspond au discours professionnel entendu à plusieurs reprises au sein d'organisations différentes qui l'explique par la recherche d'une sécurité. C'est le même argument qui est utilisé pour défendre le droit de préemption du fermier dans le cadre du statut du fermage.

Ce débat peut aussi conduire à s'interroger sur le choix de privilégier l'investissement dit « productif » (dans le capital d'exploitation) au détriment de l'investissement dans le foncier au moment où les orientations en faveur de la « désintensification agricole » s'affirment en France et en Europe et que le prix du foncier agricole en France est encore parmi les plus bas.

Au delà, le projet FNO peut poser une autre question : s'il est le seul ou un des rares, sur ces bases, à mobiliser des investisseurs extérieurs, l'objectif d'une centaine d'installations, soit une sur trois à cinq dans le secteur, est atteignable et suppose la mobilisation de 5 à 10 millions d'euros. Mais si, dans le même temps se développaient de manière volontariste, avec l'appui des pouvoirs publics et d'investisseurs institutionnels, des dispositifs comparables à plus grande échelle, il y a un risque de concurrence et les investissements dans les régions de grandes cultures ou de viticulture pourraient être privilégiés au détriment des régions traditionnellement plus défavorisées et, parmi elles, les régions traditionnelles d'élevage.