

COMMENT FAVORISER L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ?

*Etat des lieux et pistes d'amélioration
des mesures mises en œuvre par les SAFER*

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD

Maiwenn Berrou

Année universitaire 2014-2015

Sous la direction de Mme Aurélie Trouvé

Organisme d'accueil : Fédération Nationale des SAFER/Terres d'Europe-SCAFR

Tuteur : M. Robert Levesque



« Ecole des Ponts ParisTech, AgroParisTech-Engref et la FNSafer n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce rapport ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

« J'atteste que ce mémoire est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire. »

Remerciements

Je remercie en premier lieu la FNSafer et Terres d'Europe – Scafr de m'avoir offert l'opportunité de travailler sur un sujet aussi intéressant. Je remercie particulièrement Robert Levesque et Bernard Marlier pour leur encadrement. Leurs conseils et explications ont beaucoup apporté à l'élaboration de ce rapport et à ma compréhension du fonctionnement des SAFER.

Je remercie de même Aurélie Trouvé, ma tutrice académique, pour son appui dans la construction de ce mémoire et la pertinence de ses remarques.

Merci également à tous ceux qui m'ont apporté les éléments nécessaires à l'élaboration de ce rapport, que ce soit par mail, par téléphone ou en direct. Je tiens particulièrement à remercier les directeurs et les équipes des SAFER de Basse-Normandie, Aquitaine-Atlantique et Marche-Limousin pour m'avoir très bien accueillie. J'y ai trouvé les explications nécessaires à la compréhension plus fine de certains dispositifs et ai vraiment apprécié de pouvoir assister à des comités techniques.

Enfin, merci à l'ensemble des équipes de la FNSafer et de Terres d'Europe pour leur accueil chaleureux et l'ambiance très agréable dans laquelle s'est déroulée ma mission. De nombreux échanges que j'ai pu avoir, qui dépassaient parfois le périmètre de ma mission, ont été très enrichissants.

Sigles et définitions

ADASEA	Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CAPE	Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
COPP	Convention d'Occupation Provisoire et Précaire
CMD	Convention de Mise à Disposition
CRIT	Comité Régional Installation-Transmission
DJA	Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs
FNSAFER	Fédération Nationale des SAFER
HCF	Hors Cadre Familial
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OTEX	Orientation Technico-économique des Exploitations
PIDIL	Programme pour l'Installation des jeunes en agriculture et le Développement des Initiatives Locales
PPA	Prix Principal d'Acquisition
PPAS	Programme Pluriannuel d'Activité des SAFER
RDI	Répertoire Départemental à l'Installation/Répertoire Départ-Installation
RENETA	Réseau National des Espaces-Test Agricoles
RICA	Réseau d'Information Comptable Agricole
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SAU	Surface Agricole Utile
SCAFR	Société de Conseil pour l'Aménagement Foncier Rural
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UTA	Unité de Travail Annuel
UTANS	Unité de Travail Annuel Non Salarié

Faire-valoir direct : le propriétaire des terres les exploite lui-même

Faire-valoir indirect : l'agriculteur n'est pas propriétaire des terres qu'il exploite

Résumé

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont des opérateurs fonciers en milieu rural. L'installation de nouveaux agriculteurs, visée par de nombreuses politiques, fait partie de leurs missions. L'accès au foncier constitue un frein majeur à l'installation. Les SAFER disposent de leviers variés pour appuyer les candidats. Des dispositifs particuliers ont été développés par plusieurs d'entre elles pour répondre aux nouveaux défis auxquels fait face l'installation, le plus souvent avec l'appui de partenaires (collectivités, banques, chambres d'agriculture, acteurs des filières...). L'analyse de documents recueillis auprès des SAFER et des entretiens avec des personnes chargées de la conception ou de la mise en œuvre de certains dispositifs ont permis de les décrire de façon détaillée et de dégager des pistes de partenariats. Certains de ces dispositifs gagneraient à être étendus, tandis que d'autres se prêteraient à des démarches collectives.

Abstract

The « Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural » (SAFER) are land agencies in rural area. Installation of new farmers, which is the aim of several policies, is one of their missions. Access to the land is a major brake to take up farming. SAFER have different levers to support newcomers. Some special instruments have been developed by several of them to tackle the challenges that installation faces, most of the time with the support of partners (local authorities, banks, chambers of agriculture, agribusiness sector,...). A detailed description of some of these instruments and tracks of partnerships are proposed thanks to the analysis of documents and interviews of persons in charge of their conception or implementation. Some instruments should be extended while some others could be topics of collective approach.

SYNTHÈSE DU RAPPORT

COMMENT FAVORISER L'INSTALLATION EN AGRICULTURE ?

Etat des lieux et pistes d'amélioration des mesures mises en œuvre par les SAFER

Enjeux de l'installation agricole en France

Depuis les années 1960, l'installation est une priorité des politiques agricoles françaises. Facteur de modernisation et de compétitivité de l'agriculture, l'installation de nouveaux agriculteurs est aujourd'hui aussi vue comme une façon de maintenir un tissu rural vivant et répondant aux attentes de la société. Cependant, si l'objectif d'installer de nouveaux agriculteurs est resté constant, les moyens déployés doivent évoluer pour faire face à des changements prenant de plus en plus d'ampleur.

De nombreux départs d'agriculteurs à prévoir

Le nombre d'agriculteurs n'a cessé de baisser au cours des dernières décennies. La pyramide des âges actuelle laisse présager un besoin de renouvellement des générations particulièrement important. Le repérage des cédants va donc constituer un enjeu de taille pour orienter le foncier ainsi libéré vers des installations plutôt que des agrandissements.

Des installations mobilisant de plus en plus de capital et de foncier

La baisse du nombre d'agriculteurs a été permise par une hausse de productivité passant par des investissements dans des bâtiments et du matériel pour exploiter plus de surface par travailleur. Cette mobilisation croissante de capitaux conduit à privilégier l'achat d'autres moyens de production que de terres. Différentes solutions devront être trouvées pour alléger la charge financière que représente l'achat de terres ou permettre de différer cet achat.

Un tiers des agriculteurs s'installe hors-cadre familial

Alors que se réduisait la part des actifs se consacrant à une activité agricole, le renouvellement des générations a cessé d'être presque exclusivement assuré par les enfants d'agriculteurs. Les candidats hors-cadre familial (HCF) rencontrent souvent encore plus de difficultés à se financer que les fils et filles d'agriculteurs. De plus, ils peuvent avoir besoin d'accompagnements spécifiques, notamment pour trouver des exploitations à reprendre.

SAFER et installation

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) font partie des outils mis en place par les politiques publiques pour favoriser l'installation.

Qu'est-ce qu'une SAFER ?

Les SAFER sont des sociétés anonymes chargées de missions de service public, sous contrôle de l'Etat. Centrées sur l'amélioration des structures agricoles, leurs missions se sont peu à peu élargies. Leur gouvernance est assurée par des acteurs du monde agricole et rural et des collectivités. Leur financement est assuré à 95% par leurs activités et à 5% par des subventions, mais les exemptions fiscales dont bénéficient leurs transactions sont une condition à leur viabilité économique. Elles sont dotées d'un large panel d'instruments qui leur permettent d'acquérir, rétrocéder et gérer temporairement du foncier.

Pourquoi et comment les SAFER favorisent-elles l'installation ?

L'installation a toujours figuré dans la loi comme un objectif prioritaire des interventions des SAFER. La mise en œuvre des instruments dont elles disposent permettent au SAFER de

répondre à cet objectif à plusieurs titres. Leur rôle de régulation du marché foncier est essentiel, ainsi que celui de facilitation des mises en relations entre cédants et candidats à l'installation. De plus, certaines SAFER mettent en place des dispositifs spécifiques pour stocker du foncier ou permettre aux nouveaux installés de différer l'acquisition de foncier. Enfin, des tarifs préférentiels peuvent être appliqués aux nouveaux installés.

Pourquoi les SAFER recherchent-elles des partenariats ?

De nombreux dispositifs mis en œuvre pour favoriser l'installation nécessitent de recourir à des partenariats. En effet, les besoins en financement des SAFER tendraient à s'accroître, en particulier en cas de stockage de foncier. Or, la subvention accordée par l'Etat a largement diminué depuis leur création. Avec de surcroît un contexte de régionalisation de la mise en œuvre de la politique d'installation, les SAFER sont à la recherche de partenariats financiers ou opérationnels avec les autres acteurs locaux de l'installation agricole.

Zoom sur des dispositifs et partenariats porteurs d'avenir

Comme les 26 SAFER sont indépendantes, elles ont développé différents dispositifs adaptés à leur territoire qui pourraient parfois gagner à être étendus.

Centraliser les demandes des porteurs de projet

Les SAFER du Massif central ont développé avec le soutien du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de conseils régionaux une démarche spécifique d'accueil des porteurs de projet. La déclinaison de ce dispositif dans d'autres SAFER n'est pas forcément pertinente sans contexte de déficit de candidats ou de volume de transactions suffisant pour nécessiter une approche systématique. Cependant, il s'agit également d'une réponse à la problématique d'accueil de populations souvent extérieures au monde agricole et étrangères au fonctionnement des SAFER. Cette problématique sera croissante dans les années à venir : **s'inspirer de cette démarche dans d'autres SAFER pourrait être digne d'intérêt.**

Mettre l'accent sur des actions à la demande de collectivités

Certaines SAFER passent plus de temps pour favoriser l'installation quand elles reçoivent les subventions qui leur permettent de le faire. La SAFER Flandres-Artois reçoit un soutien financier du conseil régional en fonction du temps consacré à des actions de repérage et de sensibilisation des cédants. La SAFER Rhône-Alpes reçoit un financement en fonction de ses performances en matière d'installation. Ces deux exemples montrent que si les moyens lui en sont donnés, la SAFER peut jouer le rôle de maître d'œuvre d'une politique régionale concernant l'installation, seule ou en collaboration avec d'autres structures. **Il s'agit d'une façon d'orienter l'ensemble de la stratégie d'une SAFER dont pourraient se saisir d'autres collectivités.**

Repérer les cédants en collaboration avec les chambres d'agriculture

Certaines SAFER comme la SAFER Marche-Limousin ont instauré des échanges d'informations et de données avec les chambres d'agriculture qui peuvent donner lieu à des applications pratiques. La participation au repérage des cédants par la SAFER Aquitaine-Atlantique semble également positive. Dans les deux cas, les difficultés de mise à jour des données sont un frein à une utilisation « de terrain » (par les conseillers fonciers par exemple). Cette mise à jour a un coût ; les marges dégagées par les SAFER dans des contextes fonciers différents ne leur laissent pas toutes les mêmes possibilités. Selon les moyens disponibles, il est possible de **mettre en place des démarches plus ou moins ciblées dans des zones à enjeux.**

Cependant, la collaboration entre les équipes dépend beaucoup du contexte local. La mise en œuvre des conventions passées jusque-là avec les chambres d'agriculture est plus ou moins effective d'un département à un autre, y compris au sein d'une même SAFER. Si le développement de relations avec les chambres d'agriculture paraît souhaitable, il est difficile d'identifier les leviers le permettant. Il pourrait être bénéfique de **pratiquer des échanges d'expériences réussies** pour convaincre les équipes que des collaborations fructueuses sont possibles.

Mettre en stock du foncier en l'attente de porteurs de projet

Du foncier peut être mis en réserve par la SAFER sur une courte durée, que ce soit pour permettre la recherche de candidats ou le parachèvement de leur projet. Des partenariats ont été mis en place avec de nombreuses collectivités. Ils peuvent être adaptés à différents objectifs : de l'objectif assez large d'accompagner les installations HCF à celui plus spécifique de mobiliser du foncier se prêtant à certaines productions en l'attente de porteurs de projet correspondant. Il s'agit de dispositifs assez peu coûteux mais pouvant changer la destination du foncier. Il paraît donc souhaitable de **les étendre quand ils n'existent pas déjà dans les territoires et où des candidats à l'installation ne se manifestent pas systématiquement** dans les cas de mise en vente de propriétés qui s'y prêteraient.

Les partenariats peuvent prendre la forme d'une prise en charge de différents frais ou de la mise à disposition d'un fonds « revolving » par le partenaire. La SAFER y prélève les sommes nécessaires à l'achat et à la gestion des biens et y verse les éventuels produits de locations provisoires. La mise à disposition de fonds est un **partenariat particulièrement intéressant** : tout en garantissant un contrôle par le partenaire, ce fonctionnement devrait permettre de s'adapter facilement aux différents dossiers rencontrés et **assurer la réactivité nécessaire à la SAFER**. Le fait de stocker du foncier étant fiscalement pénalisant pour les SAFER, une réflexion pourrait également être engagée avec l'Etat sur cet aspect.

Permettre aux agriculteurs de différer l'acquisition du foncier

La prise en charge des frais financiers liés au portage de foncier par la SAFER peut permettre une acquisition progressive du foncier par un agriculteur suite à son installation. Il s'agit cependant de partenariats moins courants que ceux permettant la mise en réserve du foncier en l'attente d'une installation. S'ils peuvent permettre l'installation de candidats qui n'y seraient pas parvenus autrement, ils semblent en effet relativement coûteux. Il ne s'agit donc probablement **pas de dispositifs à développer prioritairement par rapport à d'autres mesures**.

L'exemple de la SAFER Poitou-Charentes, où le Crédit agricole cautionne des jeunes pour qu'ils achètent progressivement du foncier, donne un exemple de mise en place de tels **dispositifs dans le cas où les collectivités ne sont pas prêtes à prendre en charge les coûts correspondants**. C'est également une réponse au besoin d'étalement des coûts liés à l'installation pour des agriculteurs qui ne rentrent pas forcément dans les critères les rendant prioritaires à un appui des collectivités mais qui ont malgré tout un projet financièrement solide. Cependant, les banques seront plus ou moins enclines à assurer la caution selon le contexte foncier local : les montants à cautionner et les risques pris ne sont pas les mêmes partout. Malgré ces limites, il s'agit certainement d'un schéma amené à se développer dans les années à venir, et les dynamiques permettant de le faire semblent déjà en œuvre.

Favoriser le recours à des investisseurs-bailleurs

La réduction de la charge financière que représente le foncier peut aussi passer par le recours à des investisseurs-bailleurs. Ceux-ci se cantonnant rarement à une zone géographique donnée, il paraîtrait bénéfique de **mettre en place une base de données mutualisée à un niveau national**. Cependant, la mutualisation pourrait se heurter à des stratégies individualistes de SAFER ou de conseillers fonciers, qui peuvent ne pas souhaiter partager la ressource que constitue le contact d'un investisseur potentiel. De plus, c'est une solution qui n'est pas satisfaisante pour des agriculteurs qui souhaiteraient à plus ou moins long terme devenir propriétaires des terres qu'ils exploitent. Elle se heurte également à la question de la rentabilité du placement qui n'est pas la même selon les contextes fonciers.

La création de fonds d'investissement spécialisés dans le foncier permettrait de dépasser certaines de ces limites. Une question qui se pose est l'impact que pourrait avoir sur le marché foncier une arrivée massive de capitaux. Néanmoins, il est indéniable que le recours à des fonds d'investissement pourrait avoir certains avantages, notamment pour les agriculteurs qui souhaiteraient devenir propriétaire à terme mais n'auraient pas accès à l'emprunt. S'associer à des fonds peut également être un moyen de les soumettre à un certain contrôle. Si les SAFER souhaitaient s'engager sur cette voie, il est **nécessaire de réfléchir à un cadre assez strict pour éviter des effets pervers sur le marché foncier**. Cependant, pour que des fonds puissent avoir intérêt à investir dans le foncier agricole, il leur est nécessaire de traiter des volumes assez importants. Etant donné que ces dispositifs ne s'adresseraient qu'à une part limitée des attributaires, il paraît **incertain de pouvoir atteindre ces volumes**. Une autre piste qui reste à expertiser pour faciliter le recours à des investisseurs serait l'appel à des capitaux de la Banque Publique d'Investissement ou de la Caisse des dépôts.

Accompagner les espaces-test agricoles

Les espaces-test agricoles (aussi appelés couveuses ou pépinières) permettent à des porteurs de projet d'expérimenter une activité agricole en autonomie pendant une durée limitée. Si les SAFER leur apportent souvent un appui pour la mise en place de nouveaux sites ou l'installation des candidats qui en sont issus, favoriser la coopération avec ces structures pourrait être bénéfique. Une **clarification du niveau de priorité accordé pour les rétrocessions** et la **formalisation d'échanges réguliers d'information** serait souhaitable. Le fait que les espaces-test soient structurés en réseau national pourrait faciliter le passage d'accords.

Conclusion : quelle place pour les SAFER dans les politiques d'installation ?

Le nombre de rétrocessions des SAFER en faveur de l'installation est en hausse tendancielle. De plus, ces rétrocessions bénéficient surtout à ceux qui en ont le plus besoin : ceux qui s'installent en dehors du cadre familial et ceux qui ne bénéficient pas de DJA. Le rôle des SAFER est essentiel : en effet, l'accès au foncier est un frein majeur à l'installation. Cependant, il faut avoir conscience que le terme d'« accès au foncier » recouvre plusieurs dimensions. La diversité des leviers dont disposent les SAFER permet de toucher plusieurs de ces dimensions. Cependant, ce potentiel pâtit de contradictions entre la nécessité de conserver un équilibre financier et celle d'assurer les missions d'intérêt général. De plus, cet outil conçu au service du modèle de l'exploitation familiale de taille moyenne peine à se positionner dans un monde agricole mouvant. Enfin, certaines évolutions contrariant les possibilités d'installation ne sont pas du ressort des SAFER. Finalement, elles ne constituent qu'un volet des politiques en faveur de l'installation. Il paraît essentiel que les pouvoirs publics assurent une bonne coordination des SAFER avec les autres acteurs pour que leurs actions puissent être opérantes.

Sommaire

Introduction	1
1. L'installation agricole en France, un enjeu sans cesse renouvelé	2
1.1. L'installation, un axe immuable des politiques agricoles.....	2
1.2. De nouveaux défis pour l'installation.....	3
1.2.1. Beaucoup de départs à la retraite à prévoir.....	3
1.2.2. Des exploitations agricoles mobilisant de plus en plus de capital.....	5
1.2.3. De nouveaux profils d'installation	8
2. L'installation au cœur des missions confiées aux SAFER	10
2.1. Les SAFER, des opérateurs fonciers de l'espace rural.....	10
2.1.1. Un outil de régulation du foncier agricole devenu polyvalent	10
2.1.2. Les instruments employés par les SAFER.....	12
2.1.3. Un rôle concernant l'installation qui trouve son fondement dans la loi	13
2.2. Les leviers mis en œuvre par les SAFER pour favoriser l'installation	14
2.2.1. Réguler le marché foncier.....	14
2.2.2. Faciliter les mises en relation lors de transmissions	14
2.2.3. Mettre du foncier en réserve en l'attente de porteurs de projet.....	16
2.2.4. Permettre une acquisition différée du foncier	16
2.2.5. Adopter une politique tarifaire préférentielle	17
2.3. Des contextes fonciers qui se traduisent par des résultats contrastés selon les régions... ..	18
2.4. Pourquoi recourir à des partenaires ?	19
3. Pistes de développement : zoom sur des dispositifs et des partenariats porteurs d'avenir.22	
3.1. L'accueil et l'accompagnement de porteurs de projet : le cas des SAFER du Massif central.....	22
3.2. Mettre en œuvre des actions ciblées à la demande des collectivités	24
3.2.1. Mieux accompagner les porteurs de projet : l'exemple de la SAFER Rhône-Alpes	24
3.2.2. Sensibiliser les cédants : l'exemple de la SAFER Flandres-Artois.....	25
3.3. Le repérage des cédants mettant en place des synergies avec les chambres d'agriculture.....	26
3.3.1. Mettre en commun des données sur le foncier disponible dans le Limousin	26
3.3.2. La prospection concertée des cédants : l'exemple de VigiTrans en Aquitaine	27
3.4. Des partenariats pour stocker du foncier en l'attente de porteurs de projet.....	31
3.4.1. Un exemple de partenariat avec le Conseil régional en Auvergne	31
3.4.2. Variantes.....	32

3.5.	Un fonds d'acquisition pour mettre en réserve du foncier pour l'installation : l'exemple de la SAFER Marche-Limousin	35
3.6.	Des partenariats pour permettre une acquisition différée du foncier par les agriculteurs	37
3.6.1.	limiter la prise de risque par les SAFER par des garanties bancaires : l'exemple de la SAFER Poitou-Charentes	37
3.6.2.	Un exemple de partenariat avec le Conseil régional en Aquitaine	38
3.6.3.	Variantes.....	39
3.7.	Favoriser le recours à des investisseurs-bailleurs.....	41
3.7.1.	L'exemple de la SAFER Basse-Normandie	41
3.7.2.	La possibilité de faire appel à des fonds d'investissement spécialisés.....	44
3.8.	Accompagner la mise en place d'espaces-test agricoles.....	46
4.	Quelle place pour les SAFER dans les politiques d'installation ?.....	50
4.1.	Bilan sur le rôle des SAFER en faveur de l'installation	50
4.1.1.	Résultats de l'accompagnement de l'installation par les SAFER.....	50
4.2.	Adéquation de l'outil des politiques publiques que constituent les SAFER pour lever les freins à l'installation	52
4.2.1.	Quelles priorités pour les politiques d'installation ?.....	52
4.2.2.	Les SAFER ne peuvent que s'inscrire dans une stratégie globale des politiques en faveur de l'installation.....	53
	Conclusion.....	56
	Bibliographie.....	58
	Annexes	59
	Annexe 1 : Liste des personnes interrogées.....	59
	Annexe 2 : Sigles utilisés pour désigner les SAFER	60
	Annexe 3 : Carte des SAFER.....	60
	Annexe 4 : Tableaux récapitulatifs des dispositifs.....	61
	Variantes de stockage de foncier (courte durée) décrites en 3.4	61
	Variantes d'acquisition progressive de foncier décrites en 3.5	62
	Partenariats pour la mise en stock de foncier avec les conseils régionaux	63
	Subventions ponctuelles des conseils régionaux.....	65
	Partenariats pour la mise en stock de foncier avec les conseils généraux.....	66
	Partenariats avec les acteurs des filières	67
	Partenariats avec les chambres d'agriculture	68
	Annexe 5 : Récapitulatif du coût des actions pour les partenaires	69
	Annexe 6 Résultats d'un questionnaire envoyé aux membres de RENETA.....	70
	Annexe 7 : Grille de détermination du type d'installation HCF/CF	74

Introduction

Alors qu'ils étaient majoritaires dans la première moitié du 20^e siècle, les agriculteurs ne représentent aujourd'hui plus que 3% de la population active française. Cette chute est la conséquence notamment des gains considérables de productivité du travail agricole obtenus depuis les années 1950. L'agriculture est le seul secteur de l'économie ayant connu une diminution aussi fulgurante du nombre de ceux qui y travaillent (Gambino, Laisney, Vert, 2012).

L'activité agricole peut, selon ses caractéristiques, rendre certains services à la société : production primaire bien sûr, mais aussi services marchands dans son prolongement, création d'emplois en amont et en aval, préservation d'un tissu économique rural, conservation d'un patrimoine culturel, gestion des paysages et renouvellement des ressources naturelles. Le maintien d'une population active suffisante pour éviter une dégradation de ces services est une nécessité à laquelle tentent de répondre de longue date les politiques publiques.

L'installation durable d'agriculteurs est conditionnée par l'accès des candidats à des financements, des formations et un accompagnement pour construire et mettre en œuvre leurs projets. L'activité agricole étant basée sur un support qu'est le sol, le nombre d'installations dépend aussi de l'accès au foncier. Cet accès est subordonné aux surfaces libérées et aux conditions financières pour les acheter ou les louer, mais également à la part de ces surfaces réellement disponibles pour l'installation de nouveaux agriculteurs. En effet, une partie des terres libérées est captée par des agriculteurs souhaitant s'agrandir, et une autre partie sert à d'autres usages qu'agricoles (urbains, récréatifs, forestiers, ...).

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) ont été créées en 1960 à l'initiative de l'État et du syndicat Jeunes Agriculteurs avec comme objectif prioritaire de favoriser l'accès au foncier des candidats à l'installation. Il s'agit d'opérateurs fonciers ayant le statut de sociétés anonymes à but non lucratif. Leurs missions se sont peu à peu élargies vers l'aménagement rural et l'environnement. Elles sont dotées de certains outils leur permettant d'intervenir sur les marchés fonciers au titre de leurs missions de service public. Indépendantes et situées sur des territoires différents, les 26 SAFER ont chacune leur façon d'utiliser ces outils et ont développé différents partenariats avec les acteurs de leur territoire.

Ce rapport propose une analyse du rôle des SAFER en faveur de l'installation. Il dresse un inventaire des actions mises en œuvre dans ce sens. Il vise à avancer, sur la base de dispositifs déjà élaborés par certaines SAFER, des pistes de développement et des partenariats qui pourraient leur permettre de mieux jouer ce rôle confié par la puissance publique.

Nous verrons dans une première partie le soutien constant qu'a reçue l'installation agricole grâce à différentes politiques et les enjeux en lien avec l'accès au foncier auxquels ces politiques doivent aujourd'hui faire face. Une deuxième partie nous permettra de présenter le fonctionnement des SAFER, les différents leviers dont elles disposent pour favoriser l'installation et les raisons pour lesquelles elles sont à la recherche de partenaires. Dans une troisième partie, des dispositifs et partenariats particuliers et leurs variantes seront décrits. Nous dresserons dans une dernière partie un bilan du rôle joué par les SAFER en faveur de l'installation et proposerons une réflexion sur leur place dans les politiques d'installation.

1. L'installation agricole en France, un enjeu sans cesse renouvelé

Cette partie vise à expliciter les raisons pour lesquelles l'installation agricole a été un objectif porté par les politiques mises en œuvre depuis les années 1960, ainsi que le contexte auquel elles doivent aujourd'hui faire face.

1.1.L'installation, un axe immuable des politiques agricoles

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'objectif central des politiques agricoles en Europe est d'assurer la sécurité alimentaire. De nouveaux moyens techniques permettent d'augmenter les quantités produites par hectare et par travailleur. La priorité est à la restructuration des parcelles et des exploitations, notamment pour permettre la mécanisation. Dans ce contexte, l'installation de jeunes agriculteurs ayant reçu une formation agricole de plus en plus poussée, enclins à adopter de nouveaux modes de production, est vue comme un **facteur de progrès**. Le fait que le renouvellement des générations soit l'occasion de regrouper plusieurs exploitations paraît également jouer en faveur de la sécurité alimentaire.

Bien que cette époque soit celle d'un transfert massif de main d'œuvre du secteur primaire vers les autres secteurs, la libération de terres pour permettre des installations de jeunes agriculteurs est encouragée par l'Etat. Ce sera notamment le rôle de l'indemnité viagère de départ instituée en 1962 pour encourager financièrement des agriculteurs âgés à cesser leur activité.

La création du contrôle des cumuls (devenu contrôle des structures en 1980) et l'institution du droit de préemption pour les SAFER en 1962, avec comme motif prioritaire l'installation d'agriculteurs, répondent à une même logique : **éviter des agrandissements jugés excessifs** et orienter les terres libérées vers l'installation (Levesque, 2013). Les schémas directeurs départementaux des structures agricoles, établissant à partir de 1980 les règles du contrôle des structures, fixent l'installation comme une priorité (Boinon, 2011). En plus du contrôle de l'utilisation du foncier, l'orientation de droits à produire (quotas laitiers à partir de 1984) et de certaines primes couplées à la production (vaches allaitantes, ovins) vers les jeunes agriculteurs permet également d'affirmer une volonté de soutenir l'installation.

Des prêts bonifiés sont accordés aux jeunes agriculteurs à partir de 1965 afin de leur permettre d'investir dès le début de leur carrière. Destinée en 1973 aux territoires défavorisés afin de **freiner leur déclin démographique**, la Dotation d'installation aux Jeunes Agriculteurs (DJA) est généralisée à partir de 1976 à l'ensemble du territoire français. Elle consiste en une subvention versée à l'installation pour financer la trésorerie de départ. A partir de 1981, en plus de critères d'âge, cette DJA est conditionnée à la formation du candidat et à la construction d'un projet économique (Truffinet, 1988). La généralisation de la DJA à l'ensemble du territoire l'éloigne de son objectif premier pour se centrer sur un objectif de **compétitivité de l'agriculture** (Oliveira Santos, 1998). La politique de soutien à l'installation rentre dans le giron européen à partir de 1985 et se poursuit via des prêts bonifiés et une DJA pour les agriculteurs éligibles.

Les incitations à la libération des terres par des agriculteurs âgés se poursuivent au cours des années 1980 et 1990 avec l'augmentation du montant des retraites agricoles, l'abaissement de l'âge de la retraite et un dispositif de pré-retraite (Trouvé, Berriet-Sollic, Lépicié, 2013).

Une « charte pour l'installation » signée en 1995 entre syndicats agricoles et Etat débouchera sur la mise en place des programmes pour l'installation des jeunes en agriculture et le

développement des initiatives locales (PIDIL). En complémentarité avec les dispositifs existants, ces programmes visent à appuyer les installations hors-cadre familial et dans des structures familiales ayant besoin d'être consolidées pour faire face à la démographie agricole défavorable.

La programmation de la PAC pour 2014-2020 prévoit la mise en place d'un paiement découplé pour les jeunes agriculteurs qui s'additionnera aux autres paiements à l'hectare. Le budget prévu pour la DJA a également été augmenté par rapport à la programmation précédente.

Au-delà des logiques de compétitivité des filières, l'installation agricole peut être valorisée pour des raisons d'occupation et d'activité des territoires (Oliveira, 1998). Les collectivités territoriales occupent une place croissante dans les politiques de soutien à l'installation, notamment avec le passage de l'autorité de gestion concernant la politique européenne de développement rural aux conseils régionaux pour la programmation 2014-2020. Elles envisagent souvent l'installation sous l'angle de l'**emploi sur le territoire**, qu'il soit direct ou induit. Le fait de soutenir l'installation agricole au-delà des dispositifs européens est aussi pour elles l'occasion de **faire naître et choisir des projets correspondant à une certaine demande sociale** : création de valeur ajoutée sur le territoire, produits vendus en circuits courts, préservation de l'environnement...

Depuis les années 1960, l'installation figure invariablement comme une priorité des politiques agricoles. Les raisons de cette orientation ont cependant évolué : facteur de modernisation et de compétitivité de l'agriculture, l'installation de nouveaux agriculteurs est aujourd'hui aussi vue comme une façon de maintenir un tissu rural vivant et répondant aux attentes de la société.

1.2. De nouveaux défis pour l'installation

1.2.1. Beaucoup de départs à la retraite à prévoir

Alors même que l'installation était présentée comme un axe prioritaire des politiques agricoles, le nombre d'exploitants agricoles n'a cessé de chuter ces dernières décennies. Ce nombre a diminué de 20% entre 2000 et 2010.

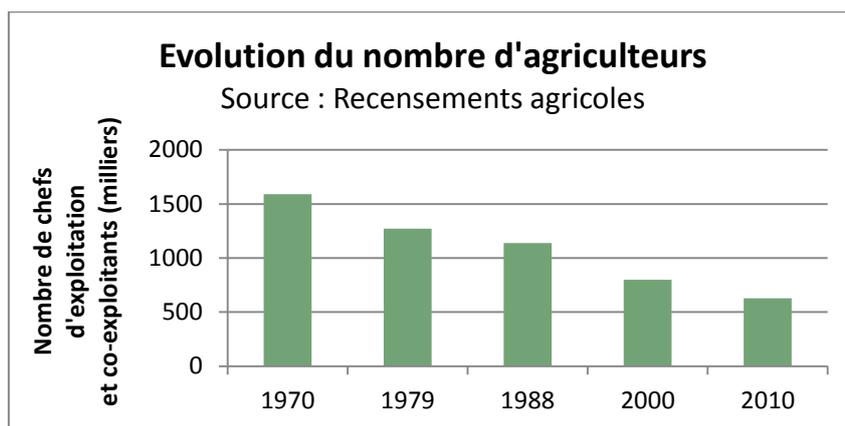
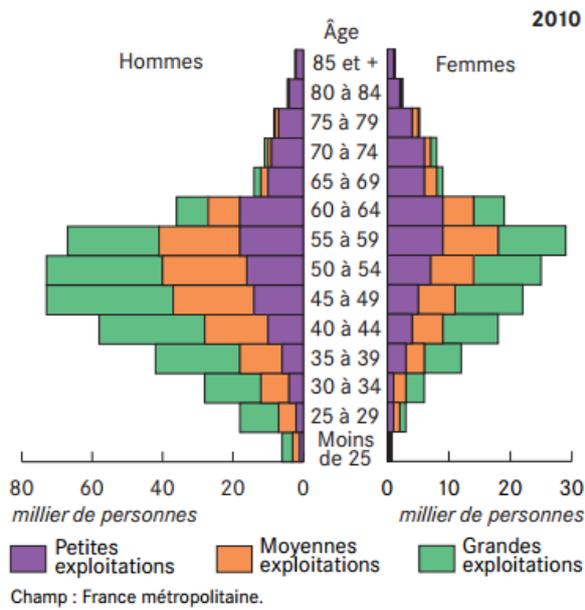


Figure 1 Evolution du nombre d'agriculteurs

Les différentes projections tendanciennes recensées par le ministère de l'Agriculture en 2012 prévoient que ce nombre va continuer de baisser. Selon les projections, le rythme de diminution du nombre d'agriculteurs pourrait être compris entre 1,7% et 3,3% par an (Gambino, Laisney, Vert, 2012).

Chefs d'exploitation et coexploitants



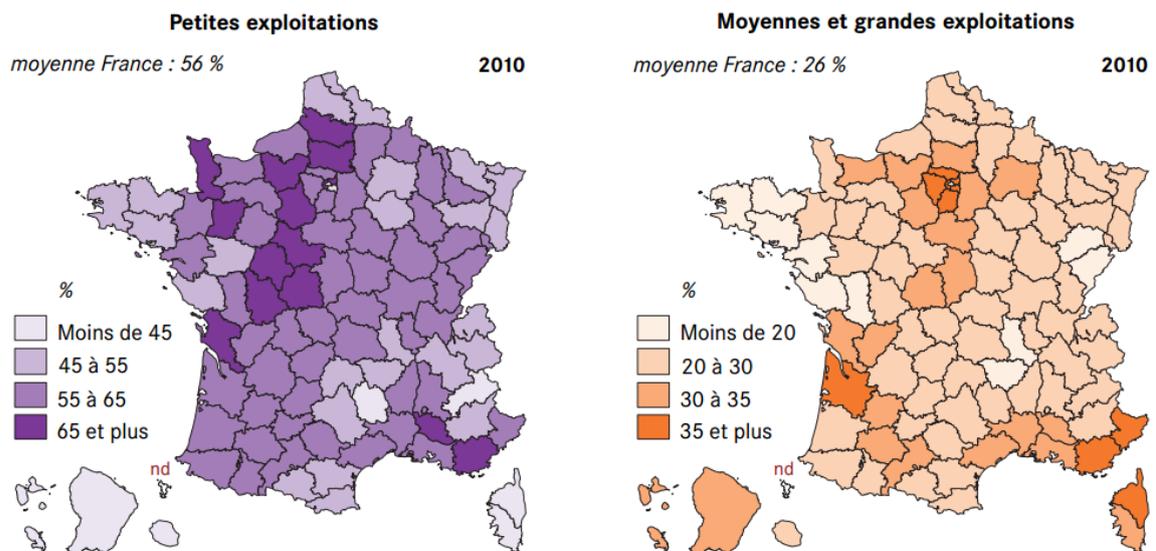
Source : Agreste, publication "Population active"

En effet, depuis le milieu des années 2000, l'arrivée à l'âge de la retraite de la **génération du baby-boom** cause une augmentation du nombre d'arrêts d'activité de la part d'agriculteurs. La pyramide des âges des chefs d'exploitation et coexploitants en 2010 laisse apparaître des classes d'âge particulièrement nombreuses entre 45 et 60 ans. En 2010, la part du nombre d'agriculteurs âgés de **plus de 55 ans s'élevait à 26% pour les moyennes et grandes exploitations** et à 56% pour les petites. Le besoin de renouvellement des générations va être important dans les années à venir.

Figure 2 Répartition des effectifs d'agriculteurs par âge

De plus, ce besoin ne se répartit pas de façon homogène sur le territoire français : dans certains départements, plus de 35% des agriculteurs des moyennes et grandes exploitations étaient âgés de plus de 55 ans en 2010. Dans d'autres départements, situés principalement dans le quart nord-ouest de la France, beaucoup de petites exploitations sont tenues par des agriculteurs âgés. Ces exploitations ne sont pas forcément transmissibles en l'état. La chute du nombre d'agriculteurs risque d'être particulièrement importante pour ces départements. En effet, il paraît plus facile d'orienter vers l'installation des exploitations viables économiquement.

Chefs d'exploitation et coexploitants de 55 ans et plus



Source : Agreste - Recensement agricole 2010. Agreste, publication "Population active"

Figure 3 Fréquence des agriculteurs de plus de 55 ans par département

Pour des agriculteurs partant à la retraite, les terres dont ils sont propriétaires représente un patrimoine à valoriser. Les **retraites agricoles** sont parmi les plus faibles : en 2014, la pension annuelle moyenne de base des anciens chefs d'exploitation à carrière complète était de 8 847€ (source : MSA). La recherche d'un prix maximal pour la cession de leurs moyens de production peut conduire à privilégier des agriculteurs souhaitant s'agrandir plutôt que d'essayer de transmettre son exploitation à un jeune agriculteur (Boinon, 2011). Sans **repérage et accompagnement des cédants** et sans dynamique locale en faveur de l'installation, cette tentation peut être encore plus forte.

Le nombre d'agriculteurs n'a cessé de baisser au cours des dernières décennies. La pyramide des âges actuelle laisse présager un besoin de renouvellement des générations particulièrement important. Dans les années à venir, le repérage des cédants va être un des enjeux pour orienter le foncier ainsi libéré vers des installations plutôt que des agrandissements.

1.2.2. Des exploitations agricoles mobilisant de plus en plus de capital

Un capital d'exploitation de plus en plus important

Les données comptables n'offrent qu'une vision imparfaite des capitaux réellement mobilisés en agriculture. En effet, les immobilisations (foncier, bâtiments, matériel, cheptel et plantations) ne sont pas revalorisées d'une année sur l'autre : un achat figure au bilan à hauteur de son prix d'acquisition, sans prise en compte de l'inflation. Cependant, ces données permettent d'identifier de grandes tendances, comme la **forte augmentation des capitaux mobilisés par exploitant** ces 25 dernières années. Cette hausse découle de l'augmentation du capital immobilisé dans les cheptels, les bâtiments et le matériel, mais aussi d'une augmentation des besoins en fonds de roulement (stocks et trésorerie).

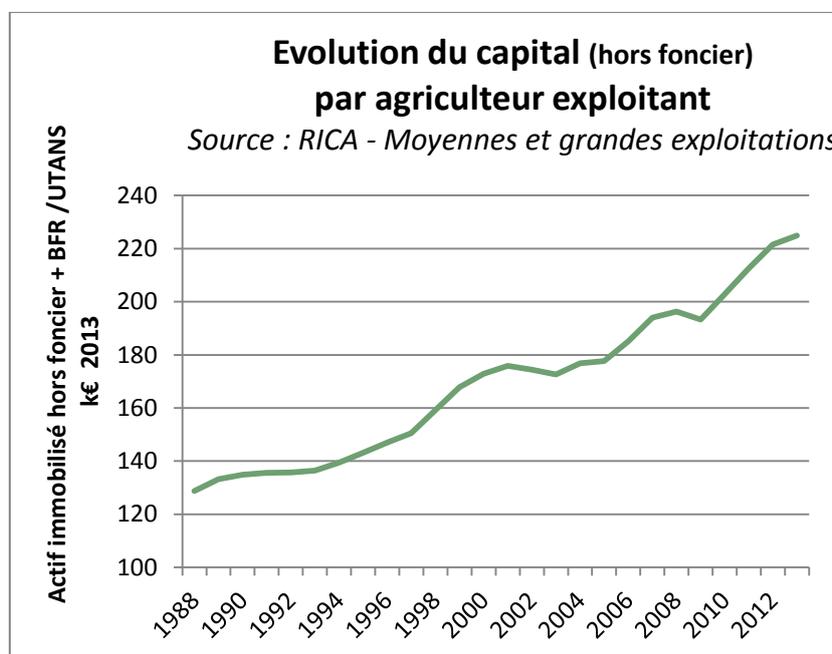
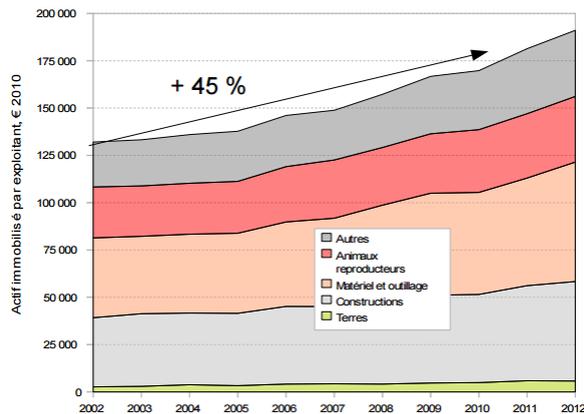


Figure 4 Evolution du capital par agriculteur exploitant

Evolution de l'actif moyen immobilisé par exploitant de moins de 40 ans - Formes sociétaires



Source : SSP, données du RICA

Si en dix ans le **capital hors foncier** a augmenté de 27% pour l'ensemble de l'échantillon du Rica, cette hausse est encore plus marquée dans certaines catégories d'exploitations. Elle s'élève à **45%** (hors BFR) **dans le cas des agriculteurs de moins de 40 ans** dont les exploitations sont sous **forme juridique sociétaire**.

Figure 5 Evolution de l'actif moyen immobilisé par exploitant de moins de 40 ans - Formes sociétaires

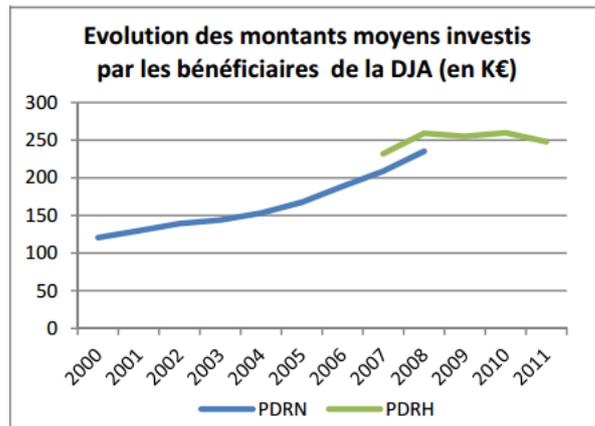
Une moyenne de l'actif immobilisé par les exploitants de moins de 40 ans peut donner un aperçu des besoins en capitaux pour permettre l'installation (il y a plus de nouveaux installés chez les moins de 40 ans que dans le reste de l'échantillon). Cela permet également de diminuer de façon probable le biais comptable (les achats ont été réalisés plus récemment).

En 2012, l'actif moyen immobilisé (hors foncier) par les agriculteurs de moins de 40 ans s'élevait à :

- 169 k€ pour les formes juridiques individuelles
- 234 k€ pour les formes juridiques sociétaires

Source : SSP. Focus thématique – Estimation du capital mobilisé en agriculture à partir du RICA

Les données recueillies par l'observatoire du développement rural corroborent l'ordre d'idée des capitaux mobilisés : les bénéficiaires de la DJA installés entre 2008 et 2011 prévoyaient d'investir en moyenne autour de 250 000 € sur la durée de leur plan de développement. Cette donnée est cependant à nuancer car les bénéficiaires de la DJA représentaient moins de la moitié des installations sur la période observée. De plus, il s'agit souvent d'installations mobilisant plus de capital que la moyenne.



Source : ASP, ODR

Installation en agriculture et renouvellement de la population agricole : retour sur 10 ans de politique de développement rural. Gilles Allaire, Elise Maigné - INRA, US-ODR, Toulouse

Figure 6 Evolution des montants moyens investis par les bénéficiaires de la DJA

Au-delà des moyennes, de fortes disparités existent entre exploitations, notamment en fonction de leurs productions. Le capital mobilisé par exploitant est plus important dans les exploitations viticoles ainsi que dans celles qui élèvent des monogastriques ou des bovins. Les plus fortes hausses concernent les exploitations de polyculture-polyélevage, les exploitations laitières et les exploitations porcines et avicoles.

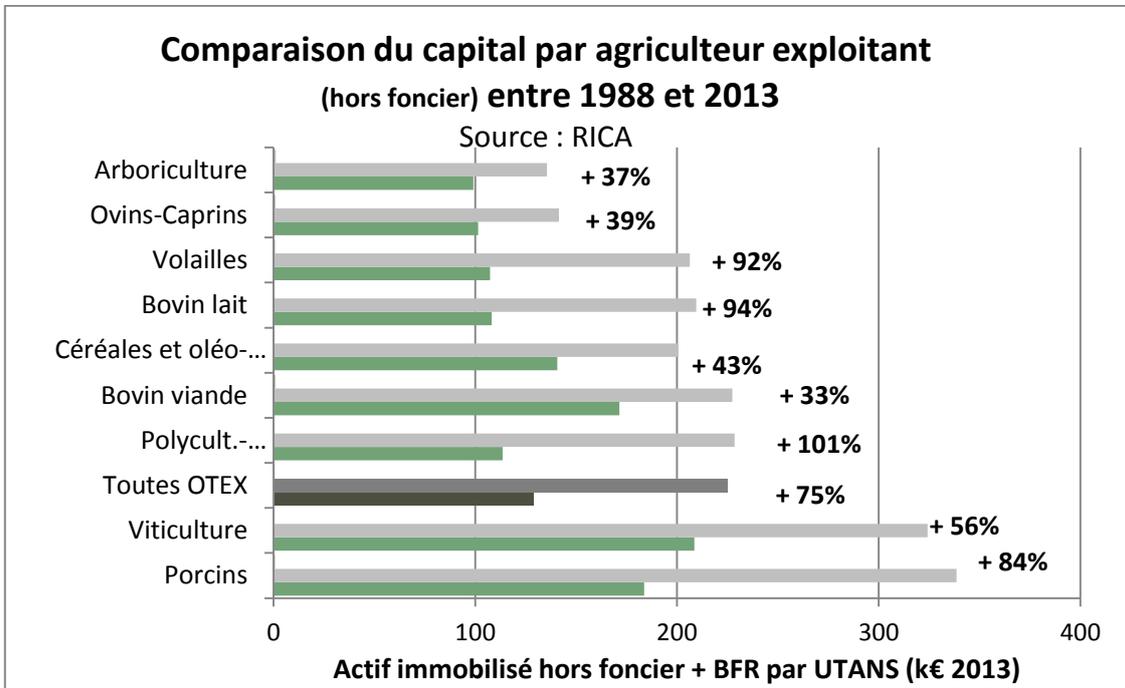


Figure 7 Comparaison du capital par agriculteur exploitant

A noter que l'actif immobilisé étant valorisé à son prix d'acquisition dans les données comptables, la plus forte inflation des années précédant 1988 par rapport à celles précédant 2013 conduit à sous-estimer le capital mobilisé en 1988 : la hausse réelle est plus importante que celle qui est calculée ici.

Un capital foncier de moins en moins détenu par les agriculteurs

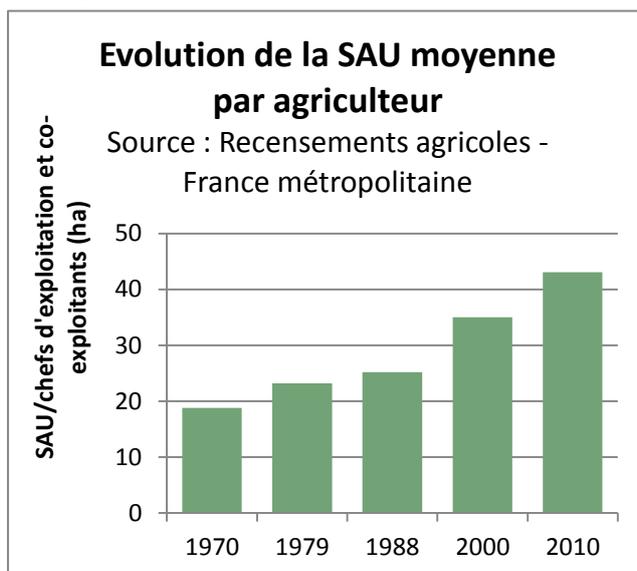


Figure 8 Evolution de la SAU moyenne par agriculteur

En corollaire de la diminution du nombre d'agriculteurs, la surface agricole moyenne par chef d'exploitation n'a cessé d'augmenter (+23% entre 2000 et 2010). De plus, le prix des terres et des prés libres est en constante augmentation depuis la fin des années 1990, à un rythme moyen proche de 2% par an ces dix dernières années (en monnaie constante). Etre propriétaire des terres qu'on exploite est par conséquent de plus en plus coûteux. Avec en prime l'augmentation du capital nécessaire pour accéder aux autres moyens de production, il devient de plus en plus difficile d'acheter du foncier.

La tendance nationale est donc à une augmentation du faire-valoir indirect : les agriculteurs louent de plus en plus des terres à des tiers, surtout en début de carrière. Le recensement agricole de 2010 laissait apparaître que les terres exploitées en faire-valoir indirect représentaient une part beaucoup plus importante chez les agriculteurs de moins de 40 ans que chez leurs aînés.

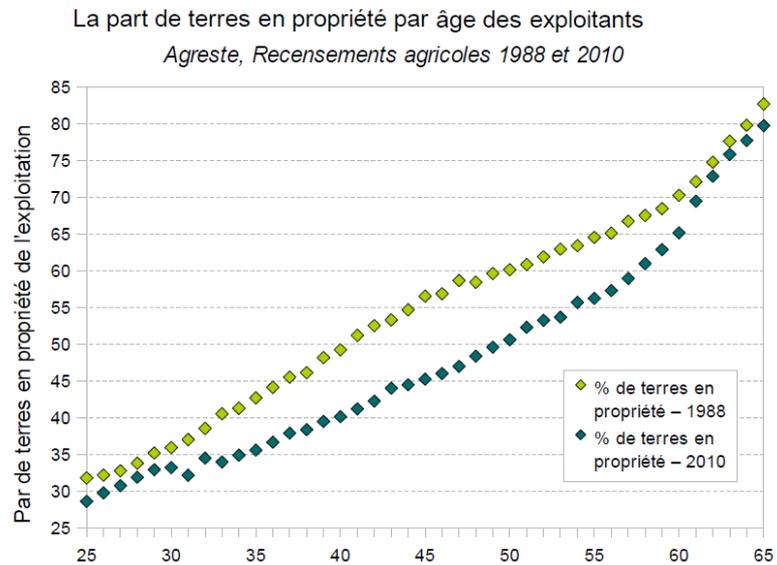


Figure 9 Part des terres en propriété selon l'âge des exploitants

Avec des exploitations mobilisant en moyenne de plus en plus de capitaux et de foncier, la tendance est à privilégier l'achat d'autres moyens de production que de terres. La possibilité d'installer de nouveaux agriculteurs dépend de leur capacité à mobiliser des financements. Différentes réponses devront être trouvées pour permettre à des candidats d'accéder à du foncier sans nécessité d'achat immédiat.

1.2.3. De nouveaux profils d'installation

Pendant longtemps, les agriculteurs transmettaient leur exploitation à un ou plusieurs de leurs enfants. Entre 1965 et 1970, 90% des nouveaux installés de moins de 30 ans avaient des parents agriculteurs (Reboul, 1981). La possibilité pour les fils et filles d'agriculteurs de s'engager dans d'autres carrières et la baisse de la population agricole ont progressivement fait disparaître la possibilité d'une reproduction endogame de la profession. Avec de surcroît l'installation d'enfants d'agriculteurs ailleurs que dans l'exploitation de leurs parents, les installations qu'on qualifie de Hors Cadre Familial (HCF) se sont peu à peu multipliées. Alors que ces nouveaux installés représentaient au début des années 1990 environ 15% des installations aidées (Lefebvre, Quelen, 2006), cette proportion est aujourd'hui passée depuis une dizaine d'années à environ un tiers (Réseau rural français, 2013).

Ce profil de candidats à l'installation peut avoir certains besoins spécifiques : formations pratiques plus poussées et aide à la création d'un réseau professionnel dans les cas où leurs parents ne sont pas agriculteurs, mais pas seulement. En effet, ils rencontrent souvent des difficultés à repérer des exploitations où s'installer. Ils peuvent être contraints d'acquérir le foncier à cause des doutes des bailleurs sur leurs capacités professionnelles, alors que 90% d'entre eux sont encore agriculteurs au bout de 10 ans. Par conséquent, ils s'installent souvent sur de plus petites surfaces, et mettent en place des stratégies économiques liées à une forte création de valeur ajoutée à l'hectare (Lefebvre, Quelen, 2006). Ainsi, environ un tiers des HCF enquêtés par le réseau rural français en 2012 commercialisaient une production labellisée en agriculture biologique.

Différentes définitions du Hors Cadre Familial

De façon générale, on appelle hors cadre familial toute installation se réalisant sans qu'il n'y ait de relation de parenté avec le cédant (jusqu'au troisième degré).

Cependant, il existe certaines situations qui peuvent être catégorisées différemment. Comment qualifier un agriculteur qui s'installe à proximité de ses parents avec une perspective de fusion ? Un agriculteur qui s'installe sur des terres qui n'étaient pas exploitées par sa famille mais utilise le matériel de ses parents ?

Tous n'apportent pas les mêmes réponses à ces questions. Dans le cadre des politiques d'installation menées le ministère de l'Agriculture, est considérée comme HCF toute installation dans une exploitation sans lien juridique avec les structures où sont impliqués des membres de la famille exploitants. C'est également la définition adoptée par les SAFER.

La définition plus restrictive établie par le Cnasea en 1998 (voir annexe) est utilisée dans des études pour caractériser les profils des candidats à l'installation et par des collectivités souhaitant cibler des dispositifs d'accompagnement à l'installation. Ne sont notamment pas considérés comme HCF les cas où un membre de la famille est (ou était) propriétaire de l'exploitation, une association de fait avec un membre de la famille, une installation avec transmission significative de moyens de production ou des perspectives de fusion avec l'exploitation parentale.

Afin de répondre aux besoins de certains profils de candidats à l'installation, notamment des HCF, les Assises de l'installation de 2012-2013 ont mis en exergue la nécessité de favoriser l'installation progressive. Cette notion recouvre plusieurs dimensions :

- Acquérir progressivement les compétences techniques pour être agriculteur ;
- Développer progressivement la dimension économique de l'exploitation ;
- Acquérir progressivement les moyens de production (foncier, capital d'exploitation).

Dans ce but, le parcours aidé à l'installation a été rendu accessible à des candidats ne possédant pas la capacité professionnelle agricole mais s'engageant à l'acquérir dans les trois ans. De plus, il a été proposé de rendre accessible le statut de chef d'exploitation de façon dérogatoire (vis-à-vis de la MSA). Cet accès est offert à des agriculteurs s'installant sur des exploitations ne leur permettant pas de dégager un revenu suffisant ou ayant des revenus extérieurs trop importants. Ils doivent cependant respecter les critères en vigueur au bout d'un certain délai.

Traditionnellement assuré par les enfants d'agriculteurs, le renouvellement des actifs agricoles change de visage. Les candidats hors-cadre familial ont plus de difficultés à accéder à des financements et ont des besoins spécifiques, notamment en matière d'accompagnement pour trouver des exploitations à reprendre. L'installation progressive, avec les différentes dimensions qu'elle recouvre, a été identifiée comme un moyen de favoriser certaines installations, notamment des HCF. Trouver des moyens pour permettre à des candidats de développer progressivement les dimensions économiques de leur exploitation ou de différer l'acquisition des moyens de production semble être un levier pour favoriser l'installation agricole. Faciliter leur accès à des modes de financement alternatifs en est un autre.

2. L'installation au cœur des missions confiées aux SAFER

Nous avons donc vu dans la partie précédente les raisons pour lesquelles l'installation a toujours été un objectif des politiques publiques et les questions auxquelles elles doivent aujourd'hui répondre. Cette partie vise à préciser le rôle que peuvent jouer les SAFER au service de cet objectif.

2.1. Les SAFER, des opérateurs fonciers de l'espace rural

2.1.1. Un outil de régulation foncier agricole devenu polyvalent

Origines et élargissement du champ d'action

Créées par la loi d'orientation agricole de 1960, les SAFER sont des **sociétés anonymes sans but lucratif**, agréées par le ministère de l'agriculture et le ministère des finances. Au moment de leur création, Etat et syndicats agricoles souhaitent moderniser l'agriculture française et promouvoir le modèle de l'exploitation familiale à deux travailleurs. Ce modèle est perçu comme le plus à même de permettre une augmentation de la production agricole et une parité de revenus entre agriculteurs et autres professions. Dans ce contexte, le rôle dévolu aux SAFER est d'améliorer la **structure des parcelles**, d'**agrandir** certaines exploitations et de favoriser l'**installation** et la **mise en culture** (CGAAER n°13056). Afin d'exercer ce rôle, elles sont habilitées à **acheter, vendre, échanger et assurer la gestion provisoire de foncier agricole**. Elles se voient accorder en 1962 un **droit de préemption** qui ne peut s'exercer que pour répondre aux objectifs de la loi de 1960. Les préemptions sont possibles grâce à l'obligation faite aux notaires de notifier tout projet de vente sur lequel peut s'appliquer le droit de préemption de la SAFER.

Elles se mettent rapidement à accompagner l'aménagement du territoire, en constituant des réserves foncières permettant de compenser les agriculteurs impactés par des projets autoroutiers ou ferroviaires. Ce rôle a été confirmé par la loi de 1980 qui reconnaît aux SAFER un rôle en matière d'**aménagement rural** et la possibilité de rétrocéder des surfaces aux collectivités ou aux établissements publics. En 1990, la possibilité d'**appuyer les collectivités** et de rétrocéder des surfaces pour des usages non-agricoles, notamment dans un but de **préservation de l'environnement**, élargit encore les possibilités de contribuer au développement rural. Le droit de préemption des SAFER est rendu possible pour motifs environnementaux en 1999 (Levesque, 2013). Les SAFER sont renforcées par la loi d'avenir de 2014. Depuis cette date, il est prévu qu'elles puissent préempter les parts de société vendues en totalité et les ventes en démembrement de propriété, procédés utilisés pour contourner le contrôle exercé par les SAFER et le contrôle des structures.

Gouvernance

En 1960, chaque SAFER couvrait des zones généralement multi-départementales. Plusieurs fusions ont conduit à la répartition actuelle des SAFER, qui ne recoupe pas tout à fait la carte des régions (cf annexe). La correspondance entre nouvelle carte régionale et SAFER devra être atteinte d'ici 2019, d'après le Pacte d'avenir signé en 2015 avec le ministère de l'Agriculture.

Deux entités jouent le rôle de **tête de réseau** des SAFER : la FNSafer et Terres d'Europe-SCAFR. La FNSafer est un lieu de définition de stratégies nationales et de mutualisation par les SAFER (informatique, comptabilité, service juridique, communication, formation,...). C'est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics. La SCAFR avait été constituée à l'origine par des établissements publics, des banques et des OPA pour accompagner la mise en place des SAFER,

notamment via une participation financière dans ces sociétés. Elle porte du capital social dans toutes les SAFER et en est administrateur, jouant aussi le rôle d'un bureau d'études. Elle est notamment chargée d'analyser les données du marché foncier et l'activité des SAFER.

Même si elles sont fédérées autour d'une tête de réseau, chaque SAFER est indépendante. Les décisions finales, sous contrôle des commissaires du gouvernement (ministère de l'agriculture et ministère des finances), sont prises par son **conseil d'administration**. La composition de ce dernier s'est peu à peu élargie au fur et à mesure que s'élargissait le champ d'action des SAFER. A l'origine, le conseil d'administration comportait deux administrateurs nationaux, le CNASEA (devenu ASP) et la SCAFR. Les autres administrateurs représentaient principalement les organisations professionnelles locales. Un quart des sièges d'administrateurs était réservé aux collectivités locales à partir de 1990, puis un tiers à partir de 2005. Des représentants des propriétaires forestiers ou de propriétaires agricoles pouvaient également être administrateurs. La loi d'avenir de 2014 modifie la gouvernance des SAFER en rendant obligatoire une organisation en trois collèges. Le premier collège comprend les collectivités (conseils régionaux, départementaux et municipaux). Le deuxième, les syndicats agricoles représentatifs (dont la participation n'était obligatoire qu'au niveau des comités techniques départementaux) et les représentants professionnels agricoles. Le troisième collège comprend l'ASP, la SCAFR ainsi que des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et des fédérations des chasseurs, ce qui constitue une nouveauté.

Les **comités techniques départementaux**, obligatoires depuis 2000 mais reconnus depuis bien plus longtemps, donnent leur avis sur les opérations menées par la SAFER. Cet avis sert à orienter les décisions des conseils d'administration, qui n'examinent en général que les dossiers les plus controversés. Les membres de ces comités techniques sont des représentants des OPA (syndicats agricoles, chambres d'agriculture, banques, assurances, MSA) et des élus locaux. Des représentants des notaires, d'associations et établissements de protection de l'environnement et de syndicats de propriétaires peuvent également faire partie du comité technique. Le comité technique peut s'appuyer sur les recommandations données par des commissions constituées de représentants des syndicats agricoles et d'élus locaux.

Financement

Les SAFER se financent à 95% grâce à leurs **activités**, qu'il s'agisse des marges réalisées lors des rétrocessions ou de prestations (comme des études). Les SAFER reçoivent également une **subvention** du ministère de l'Agriculture, qui dépend du nombre d'opérations réalisées pour l'intérêt général (installations, aménagements fonciers, opérations environnementales). En 2013, pour chaque installation réalisée, les SAFER ont reçu environ 3 900€. Ces subventions représentent une enveloppe annuelle de 4 millions d'euros environ. Elles touchent également d'autres subventions publiques, notamment de la part de collectivités (1,5 million d'euros en 2011 d'après le rapport CGAAER n°13056 ; 2 millions d'euros en 2012 d'après le rapport de la Cour des comptes). Même si le montant des subventions ne représente qu'une faible part des ressources des SAFER, leurs achats et ventes de biens ruraux (assorties d'un cahier des charges où l'acquéreur s'engage à conserver le bien au moins dix ans) sont exonérés de droits de mutation. **L'exonération du paiement de droits de mutation** s'élevait à 44 millions d'euros pour l'ensemble des SAFER en 2011 (CGAAER n°13056), 60 millions d'euros en 2012 (Cour des Comptes, 2014). Ces droits sont normalement prélevés pour les collectivités (département et commune) et s'élèvent entre 5,09 % et 5,8% du prix de vente selon les départements. Cette exonération permet aux SAFER de facturer une marge aux rétrocessionnaires sans pour autant

augmenter le coût par rapport à un bien acquis directement auprès du propriétaire. Cette disposition a été questionnée par la Cour des Comptes dans un rapport publié en 2014. De plus, les études et prestations sont en général produites à partir de bases d'informations transmises notamment par les notaires, qui y sont contraints par la loi.

2.1.2. Les instruments employés par les SAFER

L'intermédiation locative

Un bailleur peut confier à la SAFER le soin de **choisir le candidat qui pourra louer les terres**. Le bailleur est ainsi assuré que le candidat sera solvable et de la sécurité juridique du bail passé. Le fermier obtient automatiquement l'autorisation d'exploiter les terres au regard du contrôle des structures. Ce rôle est officiellement reconnu aux SAFER depuis 1999. Il s'agit d'un instrument particulièrement utile dans le cas d'**exploitations entières à transmettre** où une partie des terres est à vendre et une autre à prendre en location. Sans cet instrument, il existe un risque de rétrocéder les terres en vente à un agriculteur qui ne parviendrait pas forcément à être choisi par le ou les propriétaire(s) des terres en location.

L'acquisition à l'amiable

Le propriétaire vend son bien à la SAFER et renonce à tout droit sur le choix de l'acquéreur final désigné par la SAFER. Il peut faire ce choix notamment pour bénéficier d'une transaction rapide et sécurisée, des compétences des conseillers au niveau juridique ou de l'estimation des biens. Il signe alors une **promesse de vente** à la SAFER à un prix négocié.

La substitution

Une fois la promesse de vente signée, la SAFER a deux possibilités : soit acheter effectivement le bien et le revendre ensuite à un attributaire sélectionné (il y a dans ce cas deux actes notariés); soit pratiquer ce qui s'appelle une substitution. Dans ce dernier cas, la SAFER ne procède pas à l'achat mais s'efface au profit de l'attributaire qu'elle a choisi. **Un seul acte notarié** est passé, entre vendeur et acquéreur. La transaction bénéficie tout de même de l'exonération fiscale spécifique aux SAFER (depuis 1999) et il n'est pas nécessaire de demander une autorisation d'exploiter les terres à l'administration, comme dans le cas d'une acquisition-rétrocession par la SAFER. Cette disposition permet à des **SAFER ayant de faibles capacités financières** de jouer leur rôle même sans possibilité d'acquérir beaucoup de foncier ou d'assumer les risques pris en achetant des biens qui ne se revendent pas forcément au prix escompté.

La préemption

Les notaires sont dans l'**obligation légale de notifier à la SAFER tout projet de vente** de certains biens. Parfois, la SAFER souhaite acquérir un bien mis librement à la vente pour l'orienter vers un projet autre que celui choisi par le propriétaire mais la méthode amiable n'aboutit pas. Elle peut alors **contraindre le vendeur à céder son bien à la SAFER**. Ce droit de préemption ne s'applique que selon des objectifs définis, quand une utilisation par un ou plusieurs candidats est envisagée, et ne s'applique pas à l'encontre de certains acquéreurs (fermiers, parents proches...). L'achat s'effectue au prix prévu dans la promesse de vente passée avec l'acheteur initial (préemption simple) ou à un prix plus bas si ce prix ne correspondait pas à la valeur du marché (préemption en révision de prix, qui implique une procédure plus complexe, où le vendeur peut retirer son bien de la vente). Les cas de préemption sont rares, mais l'existence de cette possibilité **facilite certainement l'aboutissement des négociations à l'amiable**.

Les CMD (convention de mise à disposition)

Outil existant depuis 1990, une CMD est une convention passée entre la SAFER et un propriétaire qui lui confie la **gestion temporaire d'un bien**, pour une durée allant de **un à six ans**. La SAFER délègue alors la mise en valeur des terres à un agriculteur, via un bail dérogeant au statut du fermage. Le montant du loyer versé correspond cependant au barème départemental, et est reversé au propriétaire.

Les COPP (conventions d'occupation provisoire et précaire)

Quand la SAFER est propriétaire des terres (par exemple en l'attente du passage d'un grand ouvrage), elle peut les louer à un agriculteur via un **contrat dérogeant au statut du fermage**. L'agriculteur lui verse un loyer dans le cadre du barème départemental. La durée maximale du contrat est de **cinq ans**. Il peut cependant être prolongé sur demande motivée de la Safer, par décision expresse des commissaires du gouvernement.

2.1.3. Un rôle concernant l'installation qui trouve son fondement dans la loi

L'article L141-1 du code rural et de la pêche maritime, modifié par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, définit les missions des SAFER. Il affirme dès le premier paragraphe le rôle qu'elles doivent jouer concernant l'installation :

*« Elles œuvrent prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers. **Leurs interventions visent à favoriser l'installation**, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations. Ces interventions concourent à la diversité des systèmes de production, notamment ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique au sens de l'article L. 641-13 »*

L'installation agricole a toujours figuré au cœur des missions confiées aux SAFER. Comme on l'a vu, leur création était motivée par un objectif de modernisation de l'agriculture, notamment grâce à un renouvellement des générations. Ainsi, quand la loi n° 62-933 du 8 août 1962 accordant un droit de préemption aux SAFER énonce les objectifs permettant à ce droit de s'exercer, « *L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs* » est le premier objectif cité. Les différentes lois qui ont précisé ou modifié les modalités d'application du droit de préemption (loi n° 77-1459 du 29 décembre 1977, loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, loi n° 2005-157 du 23 février 2005 et loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014) ont toujours conservé cette formulation.

Les SAFER sont des sociétés anonymes chargées de missions de service public, sous contrôle de l'Etat. Centrées sur le foncier agricole et forestier, leurs missions se sont peu à peu élargies. Leur gouvernance est assurée par des acteurs du monde agricole et rural et des collectivités. Chacune des 26 SAFER est indépendante mais elles sont organisées au niveau d'une fédération nationale. Leur financement est assuré largement plus par leurs activités que des subventions, mais les exemptions fiscales dont elles bénéficient sont une condition à leur viabilité économique. Elles sont dotées d'un large panel d'instruments qui leur permettent d'acquérir, rétrocéder et gérer temporairement du foncier. L'installation a toujours figuré dans la loi comme un objectif prioritaire des interventions des SAFER.

2.2. Les leviers mis en œuvre par les SAFER pour favoriser l'installation

Certains éléments utilisés dans cette partie proviennent de la lecture des programmes pluriannuels d'activité des SAFER (PPAS) 2015-2021, qui ont été élaborés au cours de l'année 2014. Ils définissent la stratégie, les priorités d'action et les objectifs de chaque SAFER pour les années à venir, notamment en matière de soutien à l'installation d'agriculteurs.

2.2.1. Réguler le marché foncier

Orienter le foncier vers l'installation

Une SAFER joue un rôle de régulation du marché du foncier, en prenant le contrôle de certaines surfaces. Ce contrôle peut être pris selon plusieurs modalités : acquisition à l'amiable, intermédiation locative ou préemption. Un **motif fréquemment invoqué pour préempter est de favoriser une installation** par rapport à un agrandissement.

Une fois le foncier maîtrisé, elle fait un appel à candidatures selon une procédure très encadrée. Elle recueille toutes les candidatures et choisit le ou les attributaire(s) des biens selon des critères correspondant aux priorités exprimées par la loi. Un avis est donné au niveau du comité technique départemental, validé par le conseil d'administration, puis soumis au droit de veto des commissaires du gouvernement. Cet avis peut être remis en cause si des éléments nécessaires à la prise de décision n'ont pas été portés à connaissance du comité technique ou si le candidat ne dispose pas du financement nécessaire, par exemple s'il ne parvient pas à obtenir de prêt bancaire. Dans la grande majorité des cas, un **candidat à l'installation est prioritaire**, à part s'il a déjà accès à des surfaces amplement suffisantes à la viabilité économique d'une exploitation.

Rendre des exploitations plus favorables à l'installation

Favoriser la transmissibilité des exploitations agricoles est une des actions des SAFER en faveur de l'installation qui intervient très en amont. Les rétrocessions de foncier à des **exploitations de taille modeste** qui risqueraient de ne pas trouver de repreneur ou l'accompagnement des agriculteurs dans la **restructuration de leur parcellaire** permet d'augmenter le nombre potentiel d'exploitations à reprendre. De ce fait, il est possible de considérer ces actions comme faisant partie des actions des SAFER en faveur de l'installation.

2.2.2. Faciliter les mises en relation lors de transmissions

Repérer des cédants

La première étape permettant le repérage de cédants est de **leur montrer l'intérêt à anticiper** et à faire appel aux services de la SAFER. Certaines SAFER insistent dans leur PPAS sur la nécessité de mieux se faire connaître auprès des cédants, comme la SAFER Auvergne. Les actions de communication et d'information en faveur de l'installation peuvent parfois recevoir des soutiens, comme mentionné par la SAFER Haute-Normandie qui souhaite solliciter des aides du PIDIL pour l'organisation d'animations sur les schémas de transmission.

Ensuite, les conseillers fonciers mènent tous une **action de prospection** sur le terrain pour repérer du foncier qui pourrait se libérer. Cette action peut recevoir des soutiens financiers de la part des collectivités : c'est par exemple le cas de la SAFER Flandres-Artois.

Paroles de foncier

La SAFER Aquitaine-Atlantique a développé une communication spécifique auprès des cédants : depuis 2011, une publication trisannuelle de huit pages appelée « Paroles de foncier » est distribuée comme encart dans la presse agricole locale aux abonnés âgés de plus de 55 ans. Elle comprend quatre volets :

- « paroles de pro » : des récits de transmissions appuyées par la SAFER
- « paroles d'expert » : des informations en relation avec le foncier fournies par des OPA, comptables,...
- « paroles de partenaires » : des interviews de collectivités locales ou d'élus
- « paroles aux chiffres » : des informations sur le marché foncier en Aquitaine

Une étude effectuée en 2014 a montré que cette publication était favorable pour l'image de la SAFER. Dans quelques cas, les témoignages ont conduit des agriculteurs à solliciter la SAFER, par exemple pour mettre en place une acquisition différée du foncier comme détaillé en 3.6.2. L'encart est à présent diffusé à tous les abonnés à la presse agricole locale.

Enfin, les SAFER peuvent participer à un repérage plus précoce et systématique des cédants, souvent en collaboration avec les chambres d'agriculture ou les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA) qui ont accès à des informations complémentaires. De nombreuses SAFER ont engagé des **démarches d'échange d'informations** pour favoriser le repérage d'exploitations à transmettre (SAFER Auvergne, Marche-Limousin, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie...) et de **nouveaux partenariats étaient en cours d'élaboration** au moment de la rédaction des PPAS (SAFER Haute-Normandie, Lorraine, Maine-Océan, Rhône-Alpes...). Elles ne participent pas toujours à une **phase d'enquête de terrain** pour préciser les données détenues, mais d'après les PPAS ce sera le cas des SAFER Aveyron-Lot-Tarn, Picardie et Aquitaine-Atlantique (ce dernier cas sera détaillé en 3.3.2).

Repérer des candidats à l'installation

Au-delà des obligations légales d'appels à candidatures, certaines SAFER mettent en valeur sur internet les biens qui pourraient permettre une installation pour **susciter des candidatures** (c'est le cas en particulier des SAFER du Massif central). Certaines SAFER constituent des listings des candidats non-retenus pour les recontacter. Elles peuvent aussi collaborer avec les chambres d'agriculture et d'autres structures pour mieux **identifier et accompagner des porteurs de projet**. La SAFER PACA annonçait par exemple dans son PPAS le souhait de développer une base de données partagée de porteurs de projet.

L'intermédiation locative

Dans les cas où les unités à transmettre sont totalement ou partiellement en fermage, l'intermédiation locative, qui consiste en la mise en relation d'un bailleur et d'un preneur, peut faciliter l'installation d'agriculteurs. Cet outil est utilisé de façon plus ou moins significative selon le contexte foncier du territoire concerné. Il est peu coûteux et particulièrement intéressant pour **maintenir l'unité de structures viables** ayant différents propriétaires lors de transmissions, même si dans certains cas l'important morcellement de la propriété peut conduire à un temps de travail très conséquent de la part des conseillers fonciers.

Certaines SAFER exprimaient dans leur PPAS l'intention de développer cet outil pour favoriser l'installation, comme les SAFER Picardie et Rhône-Alpes.

Les investisseurs-bailleurs

Le foncier n'est pas toujours rétrocédé directement à l'agriculteur qui s'installe, mais peut être rétrocédé à une personne physique ou morale (un investisseur privé, une collectivité locale, un acteur de la filière, une association comme Terre de Liens...) qui met ensuite en place un bail rural avec le bénéficiaire. Une SAFER peut mettre en contact agriculteur et investisseur-bailleur et gère leur relation. Ce type de financement peut être utile à des agriculteurs n'ayant pas la capacité à assumer tous les investissements nécessaires dès l'installation. Il s'agit d'un moyen très peu coûteux de favoriser l'installation de personnes disposant de peu de capitaux.

De nombreuses SAFER mentionnent dans leur PPAS le recours à des investisseurs-bailleurs comme un moyen de développer leur action en faveur de l'installation. C'est notamment le cas de la SAFER Champagne Ardenne qui annonce même avoir l'objectif de rétrocéder 20 à 30% des surfaces à des apporteurs de capitaux.

2.2.3. Mettre du foncier en réserve en l'attente de porteurs de projet

Au-delà du recueil de promesses de vente, qui offre un délai de quelques mois pour trouver des acquéreurs intéressés, les SAFER peuvent acheter du foncier et le stocker, ou mettre en place une CMD.

Les COPP

Ce type de contrat permet à la SAFER de conserver la maîtrise de foncier qu'elle considère susceptible de convenir à une installation, **si aucun porteur de projet ne s'était manifesté ou si le candidat sélectionné avait besoin d'un délai** avant d'acheter et/ou de commencer à exploiter les terres. Conserver des biens en propriété n'est pas sans coût pour la SAFER : elle doit en général contracter un emprunt bancaire pour procéder à l'achat. Les banques ne concèdent pas toujours à la SAFER des prêts du montant désiré. De plus, elle paye des intérêts tant que l'emprunt n'est pas remboursé. Enfin, elle doit s'acquitter des taxes foncières et de différents frais de gestion du bien. Le fermage versé dans le cadre d'une COPP vient compenser ce coût, mais si le stockage est de trop courte durée il n'est pas toujours possible de mettre en place une COPP. De nombreuses collectivités apportent un soutien aux SAFER en prenant en charge tout ou partie des frais financiers et/ou de gestion occasionnés par le stockage de biens destinés à l'installation. Plusieurs dispositifs seront détaillés par la suite (3.4 et 3.5).

Les CMD

La gestion temporaire du foncier par la SAFER de la propriété d'un tiers peut permettre de gérer les **phases de transition** : maintenir en état un bien en l'attente d'un repreneur et ainsi éviter des décapitalisations progressives pré-transmission, inciter au fermage un propriétaire qui douterait de la solvabilité d'un jeune agriculteur...

Les CMD sont financièrement encouragées dans certaines régions dans le cadre de la politique d'installation, par un versement au futur cédant si la CMD est passée en vue d'une installation. C'est par exemple le cas en Auvergne, où les propriétaires peuvent recevoir un versement de 150€/ha (dans la limite de 30 ha) dont 45€ sont versés à la SAFER.

2.2.4. Permettre une acquisition différée du foncier

Plusieurs SAFER ont mis en place des dispositifs permettant aux attributaires d'acquérir progressivement le foncier afin d'étaler dans le temps la charge représentée par l'investissement, recevant parfois le soutien de partenaires (collectivités locales, banques...). Le principe de base est que la SAFER achète le foncier, signe après avis du comité technique une

COPP avec l'agriculteur en cours d'installation (et non pas avec un agriculteur qui ne serait pas nécessairement l'attributaire final, comme dans un schéma classique de stockage de courte durée). L'agriculteur achète le bien au bout de 5 à 10 ans. Les loyers versés au cours des années où il bénéficie d'une COPP constituent des acomptes, déduits du prix d'acquisition. Différents cas de figure seront détaillés dans la partie 3.6.

2.2.5. Adopter une politique tarifaire préférentielle

Des tarifs préférentiels sont pratiqués lors de rétrocessions par un certain nombre de SAFER dans le but de favoriser les installations, sur leurs fonds propres. Cela peut être formalisé par des conventions, notamment avec les JA.

Ce type de mesure vise surtout à améliorer l'image de la SAFER. Nommer la mesure permet d'en améliorer la visibilité : « Soutien à l'Achat de Foncier pour l'Installation Rurale » (SAFIR) pour la SAFER Maine-Océan, « Fonds d'intervention foncière pour l'installation pour les jeunes agriculteurs » (FIFIAA) pour la SAFER Aquitaine-Atlantique. Par ailleurs, diverses stratégies permettent de mettre en valeur le dispositif (remboursement des frais notariés qui permet de rendre l'effort financier « visible », médiatisation de la remise de chèques,...). Les sommes mobilisées peuvent cependant représenter des montants non-négligeables. Par exemple, la SAFER Aquitaine-Atlantique a versé 154 000€ à 68 jeunes agriculteurs en 2014 via le FIFIAA. Ces dispositions permettent de réduire le coût d'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs mais ne suffisent pas à rétablir un équilibre entre installations et agrandissements.

APPLICATION DE TARIFS SPECIFIQUES EN FAVEUR DES CANDIDATS A L'INSTALLATION			
SAFER	Frais pris en charge	Bénéficiaires	Plafond/agriculteur
AQA	100% des frais notariés	installés < 40 ans	3 000 €
CEN	50% des frais notariés		2 000 €
MAO	30% des frais notariés		1 000 €
AUV	Remise sur la marge SAFER (1% du PPA)	bénéficiaires du fonds de stockage	
FAR			3 000 €
NHA		installés éligibles à la DJA	
PRO			
LAR	Remise sur la marge SAFER (3% du PPA)		
TRE			
MLO			
GHL	Remise sur la marge SAFER (jusqu'à 1,5% du PPA)		
CHA	Remise sur la marge SAFER (2% du PPA)		Résultat annuel SAFER positif
POC	Tarifs préférentiels pour les JA pour l'intermédiation locative et les frais de dossier (ouverture, rétrocession, préemption)		

Tableau 1 Application de tarifs spécifiques en faveur des candidats à l'installation

La mise en œuvre des instruments dont elles disposent permettent au SAFER de favoriser l'installation à plusieurs titres. Leur rôle de régulation du marché foncier est essentiel, ainsi que celui de facilitation des mises en relations entre cédants et candidats à l'installation. De plus, certaines SAFER mettent en place des dispositifs spécifiques pour stocker du foncier ou permettre aux nouveaux installés de différer l'acquisition de foncier. Enfin, des tarifs préférentiels peuvent être appliqués aux nouveaux installés.

2.3. Des contextes fonciers qui se traduisent par des résultats contrastés selon les régions

Les SAFER peuvent opérer en faveur de l'installation avec plus ou moins de portée selon les caractéristiques du marché foncier. Leur domaine d'intervention privilégié est celui de la propriété. Plus les agriculteurs accèdent à la terre par location ou par transfert de parts de société, moins la capacité des SAFER à orienter le foncier est opérante. Plus la propriété est morcelée, moins il est aisé de constituer des lots favorables à l'installation d'agriculteurs. Une forte pression sur le foncier est un handicap car les capacités des SAFER à préempter ont leurs limites ; une tendance à la déprise agricole l'est également, car il peut être malaisé de trouver un candidat à l'installation. Le niveau de prix est à double tranchant : un niveau élevé permet à la SAFER de trouver une rémunération du travail effectué sans appliquer des taux de marge importants ; les capitaux pour acheter des terres et les risques pris sont plus conséquents.

Les marchés fonciers sont loin d'être identiques d'une SAFER à une autre (Levesque R., Liorit D., Pathier G. 2011). Le rapport entre terres agricoles exploitées en **faire-valoir direct** et terres exploitées en **faire-valoir indirect** est une différence majeure. Sur ce critère, la France se partage entre une moitié nord où plus des trois quarts de la SAU est en fermage et une moitié sud où la part détenue par les agriculteurs qui l'exploite est bien plus importante. De plus, la propriété est bien plus morcelée dans le quart nord-est : par rapport à la taille moyenne des exploitations, les **lots mis en vente** sont de petite superficie. D'autre part, le foncier est soumis à des pressions et des conflits d'usage plus ou moins importants. Cette pression peut être le fait d'agriculteurs : par exemple, le **nombre moyen de candidats** à une rétrocession de la SAFER s'élève à plus de 10 dans certaines régions alors qu'il est largement inférieur à 2 dans d'autres. Les pressions proviennent également de la demande pour l'**urbanisation** et pour les **espaces résidentiels**. Les marchés des espaces résidentiels se situent principalement dans le grand Ouest, dans le sud de la France et dans des zones aux paysages attractifs comme le Périgord ou les Vosges. Enfin, le foncier viticole est bien plus onéreux que des terres arables ou des prés. Pour ce qui concerne les terres et prés, les **prix** sont bien plus élevés dans le bassin parisien et sur le littoral méditerranéen que dans les zones d'élevage. L'écart entre régions est important, avec un prix régional supérieur à 12 000€/ha dans le Nord-Pas-de-Calais et autour de 2 500 €/ha en Franche-Comté (prix moyen en 2013 des terres et prés libres non bâtis).

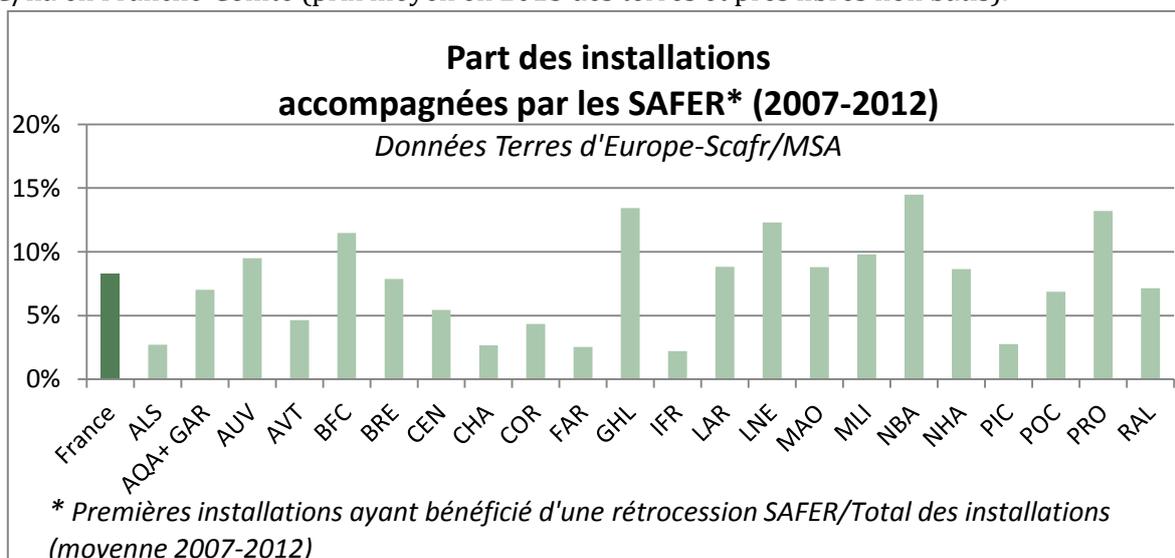


Figure 10 Part des installations accompagnées par les SAFER

La part qu'occupe l'installation d'agriculteurs au sein de l'activité des SAFER dépend donc de leur situation géographique. Elle ne dépend pas uniquement de leur engagement stratégique et politique en faveur de l'installation ou de la pertinence des actions qu'elles mettent en place. La figure 10, montrant par territoire la part des installations ayant reçu une rétrocession de la part de la SAFER, est donc à considérer avec précaution.

Manifestement, les SAFER qui accompagnent une faible part des candidats à l'installation se situent surtout dans les zones de grandes cultures à faire-valoir indirect dominant. Par contre, dans certaines régions, plus de 10% des nouveaux installés sont des attributaires de la SAFER.

La forte hétérogénéité des contextes fonciers dans lesquels opèrent les SAFER rend difficile la comparaison de leurs performances en faveur de l'installation. L'évaluation des différents dispositifs détaillés par la suite est délicate, notamment à cause de ces dissemblances. Chaque SAFER mobilise des outils différents adaptés à son territoire : tout dispositif n'est pas reproductible car il peut être lié à des particularités locales.

2.4. Pourquoi recourir à des partenaires ?

Un financement d'Etat qui s'amenuise

Au moment de leur création, l'Etat versait aux SAFER une subvention de fonctionnement conséquente. Certaines SAFER recevaient également des financements spécifiques de la part de l'Etat pour la mise en œuvre d'actions particulières. A partir des années 1980, le soutien accordé à chaque SAFER dépend du nombre d'actes passés. Les conditions d'attribution des subventions évoluent en 2000. En effet, ces dernières deviennent cofinancées par l'Union Européenne dans le cadre du plan de développement rural national 2000-2006. Les subventions sont alors modulées en fonction du nombre d'installations, d'opérations d'aménagement foncier et environnementales réalisées. C'est toujours le cas, même si l'Etat n'a pas choisi de maintenir le cofinancement européen. Au cours de ces évolutions, le financement d'Etat s'est peu à peu réduit, passant de 12,6 millions d'euros en 1981 à environ 4 millions aujourd'hui, ce qui représente en monnaie constante une **division par six en vingt ans** (Cour des comptes, 2014).

Des besoins financiers croissants

Au cours des dernières décennies, les SAFER ont vu se **réduire fortement le volume des opérations d'échange et de remaniement parcellaire**, qui constituaient autrefois des missions importantes. De plus, le **marché du foncier agricole connaît une fermeture** depuis 1999. Les surfaces agricoles se réduisent et sont de moins en moins mises sur le marché pour être vendues. La capacité des SAFER à se financer grâce à leur activité connaît donc certains handicaps. De l'autre côté, **l'augmentation du prix du foncier** rend nécessaire une augmentation des moyens financiers à disposition des SAFER.

Alors que les surfaces acquises par les SAFER sont demeurées relativement stables depuis les années 1970, leur valeur a augmenté en flèche. Les stocks propres des SAFER sont sensiblement constants en surface depuis les années 1990, mais moindres que dans les années 1980 du fait d'une durée de stockage plus courte. Comme le prix du foncier a augmenté, des moyens financiers en croissance sont nécessaires pour maintenir une activité constante. Ce besoin existe a fortiori pour la mise en œuvre des opérations nécessitant un stockage du foncier par les SAFER.

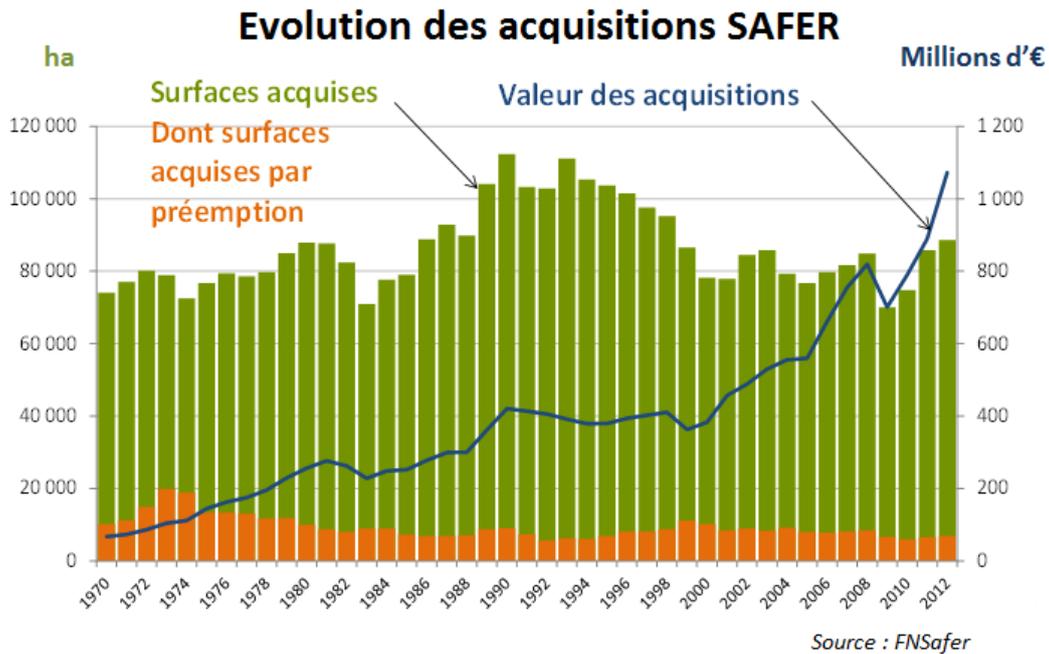


Figure 11 Evolution des acquisitions par les SAFER

Stocker du foncier : des incidences fiscales pour les SAFER

Les SAFER font partie des sociétés dont une partie des activités n'est pas soumise à la TVA. Pour calculer le montant de TVA à reverser à l'Etat, chaque société calcule un « prorata de TVA » correspondant à la **part de son chiffre d'affaire soumise à la TVA**. Quand ce prorata diminue, elle reverse moins de TVA (en part de son chiffre d'affaires) et paye moins d'**impôt sur les sociétés** (si son résultat est positif). En effet, une partie de la TVA acquittée en amont (sur les achats) ne peut pas être déduite de la TVA perçue (sur les ventes) et constitue donc une charge.

Quand le prorata de TVA est inférieur à 90%, pour compenser la diminution de l'impôt sur les sociétés, la société doit s'acquitter d'une **taxe sur les salaires** qui progresse à mesure que le prorata diminue.

Dans le cas des SAFER, les **marges sur les rétrocessions peuvent ne pas être soumises à la TVA** : acheter du foncier et le revendre au lieu de procéder par substitution diminue donc le prorata de TVA. En stockant du foncier, une SAFER va donc payer plus de taxe sur les salaires. Même si cela est en partie compensé par un moindre versement d'impôt sur les sociétés et que son calcul est complexe, **l'impact fiscal est globalement défavorable**.

Pour éviter de dégrader son prorata de TVA, une SAFER peut **choisir d'assujettir ses rétrocessions à la TVA**. En effet, un acquéreur peut parfois récupérer le montant de TVA payé en le déduisant de la TVA perçue (s'il vend des produits ou des services soumis à TVA). Cependant, tous les agriculteurs ne sont pas dans ce cas. Cela **représenterait un coût** pour des agriculteurs qui choisiraient d'acquérir des terres en tant que **personne physique** ou dont l'exploitation est soumise au **régime forfaitaire** agricole (recettes inférieures à 76 300€). De plus, cela peut représenter une avance en **trésorerie** importante que l'agriculteur n'est pas toujours en capacité d'avancer, en particulier dans le cas d'installations.

Des politiques d'installation qui se territorialisent

D'une politique aux mains de l'Etat, la mise en œuvre de la politique d'installation s'est déplacée vers l'échelon régional à partir de la programmation 2014-2020 de la politique agricole commune. Si l'Etat continue de fixer un cadre national d'application de la politique européenne ayant trait à l'installation agricole, **l'autorité de gestion est confiée aux conseils régionaux**. Ils précisent les critères employés et choisissent les dispositifs appliqués localement. La coordination entre les différentes initiatives et les politiques des diverses structures est assurée au niveau régional par un **comité régional installation-transmission** (CRIT) copiloté par l'Etat et le conseil régional. Il remplace les anciens comités départementaux à l'installation. L'échelon départemental est par contre maintenu pour l'accueil des porteurs de projet, au niveau des points accueil installation. Il existe donc, notamment au niveau européen, une volonté de mettre en place des dynamiques adaptées à chaque région. C'est un contexte propice au développement de partenariats entre les SAFER et les **acteurs de l'installation agricole opérant à une échelle régionale ou infrarégionale**, que ce soit dans une logique de financement d'actions menées par les SAFER ou de mutualisation.

Les besoins en financement des SAFER tendraient à s'accroître, en particulier pour le stockage de foncier en faveur de l'installation. Par ailleurs, la subvention accordée par l'Etat, qui vise à prendre une charge une partie des coûts d'intervention (et pas les frais de stockage) a largement diminué depuis la création des SAFER. Dans un contexte de régionalisation de la mise en œuvre de la politique d'installation, les SAFER sont à la recherche de partenariats financiers ou opérationnels avec les autres acteurs locaux de l'installation agricole.

3. Pistes de développement : zoom sur des dispositifs et des partenariats porteurs d'avenir

La partie précédente a présenté ce qui fait des SAFER un acteur des politiques d'installation. Elles disposent d'outils variés pour faciliter l'accès au foncier des candidats à l'installation. Le problème du financement de leurs actions et la territorialisation des politiques d'installation les conduit à rechercher des partenariats. Cette partie présente des dispositifs particuliers, mis en œuvre par certaines SAFER, qui pourraient être étendus ou inspirer d'autres initiatives.

Les exemples présentés sont pour la plupart mis en œuvre dans des SAFER qui ont été visitées. Le choix des SAFER visitées (Aquitaine-Atlantique, Basse-Normandie, Marche-Limousin) a été effectué pour couvrir le plus de dispositifs et de contextes fonciers différents. Dans certains cas, des dispositifs sont décrits à partir d'un entretien téléphonique, quand il s'agissait de cas uniques repérés à une phase assez avancée de l'étude.

3.1.L'accueil et l'accompagnement de porteurs de projet : le cas des SAFER du Massif central

Depuis 2011, les six SAFER ayant un ou plusieurs départements faisant partie du Massif central (Auvergne, Aveyron-Lot-Tarn, Bourgogne Franche Comté, Languedoc-Roussillon, Marche Limousin, Rhône-Alpes) s'inscrivent pour les départements concernés dans la démarche interrégionale visant le développement de ce territoire. Elles ont répondu conjointement à un appel à projet du CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires, anciennement DATAR) en proposant de développer un volet foncier concernant l'accueil de nouvelles populations, un des axes prioritaires de la convention de massif.

Le programme proposé par les SAFER pour 2011-2013, reconduit en 2014 et 2015, vise les objectifs suivants :

- mettre en cohérence les outils et actions des SAFER du Massif central ;
- qualifier les porteurs de projet agricole ou agri-rural afin de leur proposer des propriétés correspondant à leurs besoins ;
- instaurer des partenariats avec les acteurs des territoires.

Dans ce cadre, le **Ficia** (fond d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture) accompagne une action intitulée « animation et communication des structures d'accompagnement en faveur de l'installation, de la reprise et de la création d'entreprises agricoles et rurales en Massif central », à hauteur de **300 000€ pour la période comprise entre 2011 et juin 2014**. Les conseils régionaux d'Auvergne, du Limousin et de Bourgogne ont participé au financement à hauteur de 90 000€.

Ce financement a permis de développer un poste de coordination au niveau du massif ainsi que des postes spécifiques pour l'accueil de nouveaux arrivants, permettant de libérer du temps aux conseillers fonciers et chefs de services pour assurer un meilleur suivi des dossiers.

Tout d'abord, les publicités locales pour la vente de biens ne permettent généralement pas une visibilité en dehors du département ou de la région. Les biens sont mis en ligne sur le site « Propriétés rurales » et d'autres supports professionnels, pour susciter des candidatures qui n'auraient pas eu lieu sinon. Dans le Limousin, cette mise en ligne n'est effectuée que quand l'appel à candidature locale n'apporte qu'une solution partielle à la vente de la propriété. De

plus, certaines offres à vocation agricole (pour des budgets modestes, en général inférieurs à 300 000€) sont mises en ligne sur un site géré par le Conseil régional.

Ensuite, **les demandes sont centralisées**, au niveau du Service Projets et Investissements Ruraux (SPIR) dans le Limousin, ou par le service Accueil de Nouveaux Arrivants (ANA) en Auvergne. Les porteurs de projet sont systématiquement reçus et dirigés vers un conseiller foncier si cela est pertinent. Ce type d'organisation permet d'éviter que le **contact entre porteur de projet et conseiller** soit contingent de la disponibilité de ce dernier. Or, ce primocontact est nécessaire pour que de nouveaux arrivants se portent candidats sur des biens proposés par les SAFER car ils ne connaissent pas toujours les procédures à suivre.

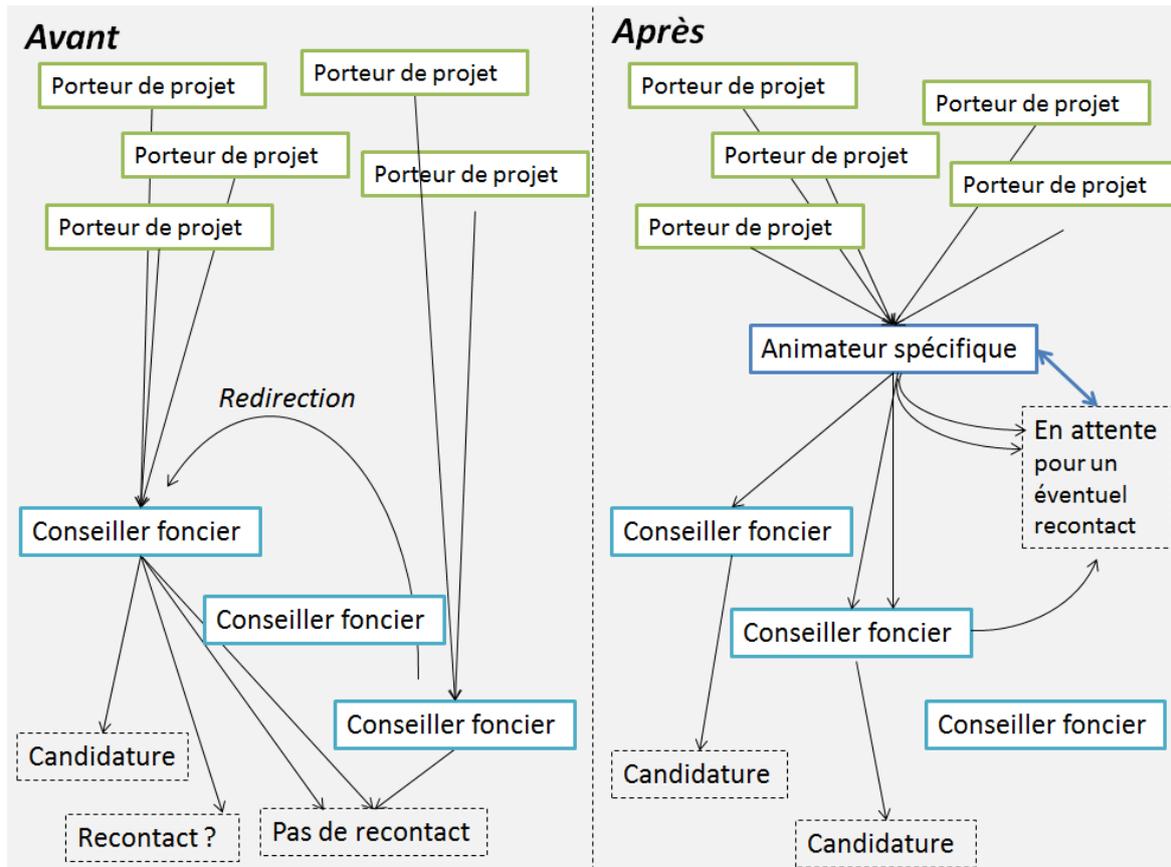


Figure 12 Accueil des porteurs de projet dans le Massif central

Dans le Limousin, chaque inscription d'un porteur de projet sur « Propriétés rurales » donne suite à un contact pour recueillir plus d'informations sur le projet. Les fiches sont transmises aux conseillers fonciers des secteurs ciblés par les demandes de visites des postulants. Les formulaires utilisés sont les mêmes en Auvergne. Comme les inscriptions n'ont pas toujours lieu à un moment où le projet est bien défini, un suivi des porteurs de projet est effectué régulièrement (de l'ordre de tous les deux mois). Dans le Limousin, le SPIR peut conduire des visites de propriétés si les conseillers fonciers du secteur ne sont pas disponibles. Ayant une vision au niveau régional sur des biens pouvant permettre de développer certaines activités parfois peu courantes, il est également sollicité pour des estimations. Une fois la mise en relation effectuée, chaque conseiller foncier reprend la main sur le dossier : une bonne définition des rôles de chacun doit permettre de préserver de bonnes relations au sein de l'équipe.

De plus, le programme a permis de développer les **échanges d'information** sur les porteurs de projet et sur les biens entre les SAFER et avec des structures partenaires, comme certaines collectivités locales. En Auvergne, ces partenariats sont le plus souvent informels et consistent notamment à rediriger les porteurs de projet vers la personne la plus susceptible de leur apporter des réponses ou un appui. Dans le Limousin, une expérimentation a été menée avec une communauté de communes sur le plateau de Millevaches. Il s'agit d'un territoire avec un fort risque de déprise agricole et des enjeux environnementaux. Des diagnostics communaux sur le foncier, complétés par des enquêtes de terrain, ont été effectués.

Entre 2011 et juin 2014, près de 9000 candidatures et 570 projets de vente en ligne ont été déposés. 260 installations de nouveaux arrivants (pas toujours agriculteurs) ont été accompagnées par les SAFER dans le Massif Central. Les financements d'Etat et des conseils régionaux reviennent donc à 1 500€ par installation. Les objectifs fixés pour la période 2011-2013 ont été largement atteints (200 installations pour un objectif de 100). Les résultats de la période suivante ont été en retrait par rapport aux objectifs du fait d'un contexte économique défavorable (50 installations pour un objectif de 80).

Une démarche spécifique d'accueil des porteurs de projets n'a de sens que dans un territoire où les candidats à l'installation se font rares. La déclinaison de ce dispositif dans d'autres SAFER n'est pas forcément pertinente sans contexte de déficit de candidats ou de volume de transactions suffisant pour nécessiter une approche systématique. Cependant, il s'agit également d'une réponse à la problématique d'accueil de populations souvent extérieures au monde agricole et étrangères au fonctionnement des SAFER. Cette problématique sera croissante dans les années à venir : s'inspirer de cette démarche dans d'autres SAFER pourrait être digne d'intérêt.

3.2. Mettre en œuvre des actions ciblées à la demande des collectivités

3.2.1. Mieux accompagner les porteurs de projet : l'exemple de la SAFER Rhône-Alpes

En plus du financement d'un dispositif de portage et afin de répondre aux objectifs qu'il s'est fixé en matière d'installation, le conseil régional de Rhône-Alpes apporte une subvention à la SAFER selon ses résultats.

Pour chaque installation accompagnée par la SAFER, le Conseil régional lui verse ainsi 4 000€. Cela revient à doubler la subvention touchée par installation, la subvention d'Etat étant du même ordre. La convention passée en 2012, renouvelée en 2015, définit les priorités du Conseil régional. La SAFER doit privilégier les installations en zone de déprise ou de forte pression foncière. Les candidats à l'installation HCF, en agriculture biologique, en circuits courts et/ou porteurs de projets « agri-ruraux » doivent être prioritaires. Pour des projets dits « innovants » ou « alimentation solidaire », la somme versée par le Conseil régional est plus importante. 310 000€ ont ainsi été versés à la SAFER en 2014 pour la réalisation de 30 dossiers d'installation, de 13 dossiers « innovants » et de 2 dossiers « alimentation solidaire ». Ces chiffres correspondent à l'atteinte des plafonds fixés par le Conseil régional, mais au total trois fois plus d'installations ont été accompagnées par la SAFER, dont une large part de HCF.

Cette somme permet à la SAFER de consacrer plus de temps à la prospection foncière, particulièrement à la recherche de structures susceptibles d'accueillir ces projets particuliers. Elle lui permet également de communiquer plus largement sur les opportunités foncières auprès des acteurs locaux à même de proposer des candidats à l'installation. Le renouvellement de la

convention a été l'occasion d'un bilan dans lequel il est reconnu que la SAFER a respecté les objectifs énoncés. Ainsi, entre 2012 et 2014 la SAFER a accompagné près de 140 candidats à l'installation, dont une bonne part respecte un ou plusieurs des critères susmentionnés.

3.2.2. Sensibiliser les cédants : l'exemple de la SAFER Flandres-Artois

Pour donner à la SAFER Flandre-Artois les moyens de se consacrer à ses missions, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais finance certains de ses frais de fonctionnement.

Passer plus de temps pour le repérage des cédants

Le repérage précoce des cédants a plusieurs intérêts. Il peut permettre de prendre la mesure des mouvements de foncier à venir et d'identifier des secteurs à enjeux. C'est également l'occasion de proposer un accompagnement spécifique aux cédants qui n'auraient pas de repreneur connu, pour éviter que leurs terres ne partent vers l'agrandissement. Enfin, mettre rapidement en relation cédant et candidat à l'installation peut améliorer les conditions de transmission.

Depuis 2012, le Conseil régional verse à la SAFER une subvention couvrant des journées de prospection et la conception de supports de communication à destination des cédants. 120 jours ont ainsi été partiellement pris en charge sur une période de 18 mois en 2012-2013 pour une enveloppe de 43 000€. Le financement par le Conseil régional été renforcé via la signature d'une nouvelle convention en 2014-2015 : 150 jours seront financés pour une période de 18 mois.

A partir des listes pour les dernières élections de la Chambre d'agriculture, où figurent les dates de naissance des agriculteurs, une base de données des futurs cédants a été établie. Elle a été mise à jour en écartant les agriculteurs ayant des successeurs connus ou déjà cessé leur activité.

Sur des territoires particuliers choisis par le Conseil régional (deux des parcs naturels régionaux et trois communautés de communes), tous les agriculteurs âgés de plus de 55 ans ont été contactés. 360 entretiens avec des cédants potentiels ont eu lieu sur cette période. Parmi ceux-ci, 160 n'avaient pas de successeur connu. Le fait de les rencontrer a permis de les sensibiliser à la nécessité de préparer sa transmission et au rôle d'accompagnement que peut jouer la SAFER. Le conseiller foncier en charge de cette action en particulier établit un état des lieux à destination des conseillers fonciers de chaque secteur, en précisant les dates auxquelles il est pertinent de recontacter chaque cédant potentiel. D'autres rencontres ayant eu lieu en dehors des zones prioritaires ont permis de compléter la base de données.

Mettre au point avec des partenaires un programme à destination des cédants

Pour répondre à un appel à projet par le Conseil régional, la SAFER s'est associée en 2014 avec la Chambre d'agriculture et le CEDAPAS (Centre d'études pour le développement d'une agriculture plus autonome et solidaire). Ils ont élaboré ensemble un programme d'actions pour favoriser les transmissions agricoles. Dans ce cadre, le Conseil régional finance pour moitié 231 jours de travail, dont 60 pour la SAFER, ce qui correspond à une subvention d'environ 22 000€.

La première étape du travail engagé a été de choisir un territoire ou une filière prioritaire pour expérimenter le programme d'actions. L'expérimentation a été menée au niveau de la filière légumes de plein champ, car il s'agit d'une filière créatrice d'emplois, où la démographie agricole est particulièrement alarmante. De plus, une coopérative était volontaire pour s'investir dans l'expérimentation, car le maintien des volumes passe par un renouvellement des générations. Les trois partenaires ont donc établi un diagnostic partagé et considéré que la sensibilisation des futurs cédants était primordiale. Les techniciens de la coopérative ont été formés sur le sujet de

la transmission, afin d'être en capacité d'en parler avec des agriculteurs et d'initier une réflexion au sein de la coopérative. Tous les coopérateurs de plus de 55 ans ont également été invités à une réunion d'échanges animés par les trois partenaires. L'action devrait ensuite se décliner pour d'autres filières (filiale laitière par exemple) ou dans des territoires particuliers.

Le financement en fonction de journées de travail consacrées à une action ou en fonction des performances par un partenaire peut permettre de mieux se consacrer aux missions concernant l'installation. L'exemple de la SAFER Flandres-Artois montre qu'une implication importante de la SAFER est possible en matière de repérage et de sensibilisation des cédants. L'exemple de la SAFER Rhône-Alpes montre que la SAFER peut orienter plus de foncier vers certains types de projets agricoles. Si les moyens lui en sont donnés, la SAFER peut jouer le rôle de maître d'œuvre d'une politique régionale concernant l'installation, seule ou en collaboration avec d'autres structures. Il s'agit d'une façon d'orienter l'ensemble de la stratégie d'une SAFER dont pourraient se saisir d'autres collectivités.

3.3. Le repérage des cédants mettant en place des synergies avec les chambres d'agriculture

Les SAFER et les chambres d'agriculture sont chargées de **missions de service public** dont la convergence peut conduire à des partenariats. Structures accompagnatrices des agriculteurs, un point sur lequel leur collaboration en matière d'installation paraît la plus naturelle est le repérage de cédants.

En effet, le repérage des cédants était une mission traditionnellement assurée par les ADASEA. La loi de modernisation de 2010 prévoyant la reprise de leurs missions par les chambres d'agriculture, ces dernières sont souvent celles qui mènent cette action dans le **cadre des PIDIL**. Elles touchent à ce titre un **financement d'Etat**. Elles sont destinataires des déclarations d'intention de cessation d'activité agricole (**DICAA**) et ont accès aux **données de la MSA**. Cela leur permet d'identifier de futurs cédants, qu'ils en aient fait la déclaration ou qu'ils soient d'un âge proche de celui de la retraite. Cependant, une SAFER a accès aux **données du cadastre**. Croisées avec les données du registre parcellaire graphique, cela peut également permettre d'identifier des exploitants susceptibles de libérer du foncier pour l'installation. Cela permet également de qualifier le mode de faire-valoir (direct ou indirect) des terres susceptibles de se libérer. Une SAFER possède des moyens humains, avec un réseau de conseillers fonciers proches du terrain qui peuvent également être mis à contribution.

3.3.1. Mettre en commun des données sur le foncier disponible dans le Limousin

Dans le Limousin, des pratiques collaboratives mises en place depuis quelques années entre la SAFER et la Chambre d'agriculture ont été formalisées par des conventions en 2015.

Echange de services

La collaboration comprend un échange de services : lors d'audits-cédants conduits par la Chambre d'agriculture, la SAFER est sollicitée pour estimer les biens (service facturé) ; elle commande à la Chambre des analyses de viabilité économique de projet des candidats, qu'elle finance elle-même au besoin. Cet échange de services ne représente pas des sommes importantes, mais permet à chaque structure d'entrer en contact avec cédants et candidats à l'installation pour les accompagner le plus en amont possible.

Echange d'informations

Un échange d'informations a été instauré sur les porteurs de projet et les propriétés à transmettre. Les services chargés spécifiquement de ces thèmes se rencontrent régulièrement et des exploitations à transmettre peuvent figurer à la fois sur le répertoire départemental à l'installation (RDI) et sur le site géré par la SAFER. Chaque structure est régulièrement invitée par l'autre aux réunions ou formations qui pourraient la concerner.

Croisement de données sur le foncier disponible

Des données sont échangées entre SAFER et Chambre d'agriculture : leur croisement permet de cartographier les surfaces agricoles susceptibles de se libérer dans les prochaines années. En effet, les enquêtes réalisées auprès des cédants par la Chambre permettent d'identifier les exploitations détenues par des agriculteurs de plus de 55 ans, de façon nominative. Les données du cadastre auxquelles la SAFER a accès permettent par conséquent de qualifier le mode de faire-valoir d'environ 80% des parcelles. Cette production d'information reçoit un financement du Conseil régional et de l'Etat.

Une étude a été réalisée en 2014 sur le développement du maraîchage péri-urbain, commanditée par Limoges-métropole à la Chambre d'agriculture et la SAFER. Des filtres pour ne sélectionner que les parcelles ayant un potentiel permettant d'y développer du maraîchage (potentiel agronomique, accessibilité, proximité d'une ressource en eau et des réseaux) ont été recoupées avec la base de données des surfaces en faire-valoir direct détenues par les agriculteurs proches de l'âge de la retraite et sans succession assurée. Cela a permis d'identifier sur l'ensemble de Limoges-métropole une soixantaine d'agriculteurs à rencontrer en priorité. Des enquêtes de terrain sont en effet nécessaires, d'autant plus que la base de données n'a été actualisée qu'en 2013 (elle date de 2011 sur le reste du territoire). Le foncier effectivement disponible pourrait être acheté par la collectivité via la SAFER pour y installer de nouveaux maraîchers.

D'autres utilisations des données devraient avoir lieu dans le cadre du « Centre de Ressource du Foncier Agricole », projet de la SAFER, de la Chambre d'agriculture et du Conseil régional auxquels se sont adjoints les services de l'Etat concernés. Ce projet prévoit de centraliser des données pour la sensibilisation des organisations de producteurs, communes ou EPCI aux enjeux de leur territoire et pour les utiliser dans le cas d'actions particulières comme dans l'exemple de Limoges-métropole décrit plus haut.

3.3.2. La prospection concertée des cédants : l'exemple de VigiTrans en Aquitaine

Plutôt que de se positionner en concurrentes aux financements du PIDIL pour le repérage des cédants, une volonté de **cohérence dans les actions menées** par la SAFER Aquitaine et les chambres d'agriculture de son territoire a émergé. L'**existence d'outils** de part et d'autre a conduit à la mise en commun de moyens, en commençant par une expérimentation dans le département des Pyrénées-Atlantiques à partir de 2011.

Moyens mis en œuvre par la SAFER (depuis fin 2011)

Un outil cartographique appelé VigiTrans a été conçu par un informaticien de la SAFER. Il y a consacré environ un mois et demi. Cet outil permet le partage d'informations entre SAFER et chambres d'agriculture et un affichage visuel des données saisies.

Deux stagiaires ont été embauchés conjointement par les deux structures pour mener des enquêtes dans les Pyrénées-Atlantiques. Suite à leur stage, ils ont été embauchés en CDD pour poursuivre leur mission.

Budget consacré par la SAFER en 2014 dans les différents départements	
Pyrénées-Atlantiques	18 000 €
Landes	6 000 €
Gironde	15 000 €

Tableau 2 Budget 2014 pour VigiTrans

Depuis la mise en place du partenariat, la SAFER a consacré 50 à 60 000 € à l'action pour le département des Pyrénées-Atlantiques.

Au-delà de la participation de la SAFER, les chambres d'agriculture touchent un soutien dans le cadre du PIDIL. L'enveloppe pour l'action « repérage des cédants » s'élevait à environ 80 000 €/an pour les cinq

départements aquitains. La SAFER est reconnue par les acteurs locaux comme un partenaire légitime des chambres d'agriculture dans cette action.

En pratique...

Choix de la zone à enquêter

La zone à enquêter est choisie à l'initiative de la Chambre d'agriculture. Dans les Landes, des enquêtes n'ont lieu que dans des EPCI acceptant d'apporter une part du financement des enquêtes, manifestant de ce fait une implication sur le sujet.

Choix des exploitations à enquêter

Les données permettant d'identifier de potentiels cédants pour les années à venir (DICAA, fichier MSA) sont examinées par un expert local (élu communal ou représentant syndical). Il indique aux techniciens de la Chambre d'agriculture et de la SAFER les exploitations où une enquête n'est pas nécessaire (successeur déjà connu par exemple). Les futurs enquêtés sont prévenus par l'expert local du passage du technicien.

Phase d'enquête

La phase d'enquête dure environ trois mois pour couvrir le territoire d'un canton. Seule une partie des cédants identifiés, de l'ordre de 60%, peuvent être enquêtés : ils n'acceptent pas tous ou ne sont pas forcément disponibles au moment de l'enquête. Le questionnaire utilisé est proche de celui qui était déjà utilisé dans les enquêtes menées par les chambres d'agriculture.

Il comporte les éléments suivants :

- Situation de la personne enquêtée
- Caractéristiques générales de l'exploitation
- Moyens de production (foncier, matériel, bâtiments)
- Productions
- Avenir de l'exploitation
- Suite à donner

Partage des données

Une partie des données est saisie sur la plate-forme informatique. Le questionnaire scanné y est disponible.

Plate-forme informatique

VigiTrans est conçu comme un outil modulable. Il est possible d'incrémenter facilement les informations qui y sont contenues. Il se prête à différentes utilisations, que ce soit la production de cartes ou l'extraction de données.

La représentation cartographique a pour support un fond constitué de photographies aériennes (BD ortho), du cadastre (BD parcellaire) et/ou du fond « SCAN 25 » de l'IGN. Sont représentés les sièges sociaux des agriculteurs de plus de 55 ans et leurs parcelles. Il est possible de construire des cartes en effectuant différents tris. Ces tris peuvent être effectués sur la base de l'année de départ des cédants, des caractéristiques du foncier (terres/prés/vignes), du mode de faire-valoir,... Un clic sur une exploitation permet d'obtenir les données saisies, un scan du questionnaire et les éventuels commentaires ajoutés par les techniciens (prise de contact...). Il est également possible d'effectuer des requêtes pour extraire les données (sous format Excel par exemple). Cela permet de croiser ces informations avec des données absentes de la plate-forme.

Le statut de l'information

La question de la confidentialité de l'information recueillie peut être mise en avant par la Chambre d'agriculture. Tout d'abord, l'accès à la plate-forme cartographique est sécurisé par un identifiant et un mot de passe. L'information recueillie par un enquêteur mandaté par les deux structures est considérée en copropriété. En Gironde, le questionnaire utilisé par les enquêteurs de la Chambre d'agriculture comporte une case à cocher autorisant la transmission des coordonnées à la SAFER.

L'outil est facilement transposable : toutes les SAFER possèdent déjà la licence pour le logiciel DynMap (qui est déjà utilisé pour d'autres outils, notamment VigiFoncier) et trois heures de formation suffisent à rendre les informaticiens à même d'effectuer les mises à jour et modifications qu'ils souhaitent (par exemple les informations qu'il est possible de représenter ou les fonds utilisés). Les SAFER Languedoc-Roussillon et Gascogne-Haut-Languedoc ont déjà amorcé l'adoption de l'outil.

Suivi du dispositif

Un groupe technique composé de techniciens de la SAFER et de la Chambre d'agriculture se rencontre une fois par mois et décide des suites à donner aux enquêtes.

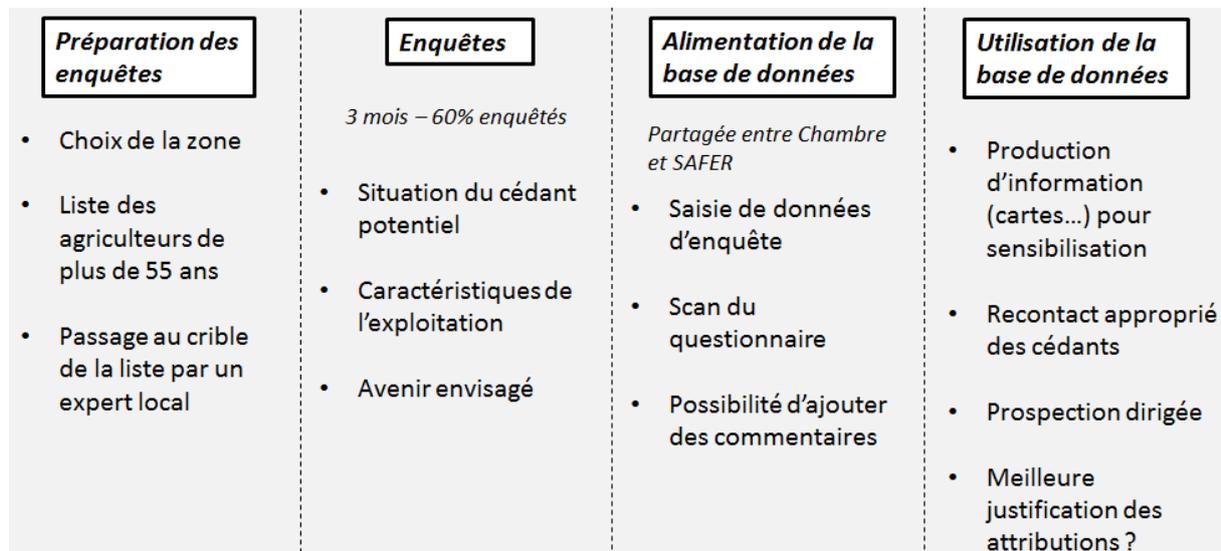


Figure 13 Repérage des cédants en Aquitaine

Résultats

Les deux tiers du département des Pyrénées-Atlantiques ont été couverts par une enquête entre 2011 et aujourd'hui. C'est le cas de seulement quelques cantons dans les Landes et en Gironde, dans lesquels la démarche est plus récente. La phase d'enquête ne sera probablement plus

menée qu'auprès des agriculteurs de plus de 57 ou 58 ans, car l'âge de 55 ans semble trop précoce pour que l'action soit suivie d'un accompagnement par la SAFER ou par les chambres d'agriculture.

L'outil mis en place permet(trait) à la SAFER :

- de **sensibiliser les collectivités territoriales** sur la question du renouvellement des générations sur leur territoire. Un outil visuel peut être plus marquant que des données chiffrées ;
- de recontacter les cédants potentiels ayant signalé un **besoin d'intervention de la SAFER** (mise en place de CMD, estimation des biens à transmettre,...) ;
- de diriger l'**action de prospection** des conseillers fonciers. En pratique, ce type d'utilisation semble encore peu développé ;
- d'avoir de meilleurs arguments pour **justifier le choix d'attributaires**. Mettre en évidence le foncier susceptible de se libérer dans les années à venir qui répond à des critères définis par les candidats non-retenus pourrait limiter les déceptions. Regarder systématiquement les potentielles alternatives pour chaque candidat pourrait même devenir un critère de choix d'attribution.

Conditions de réussite : la volonté d'engagement des partenaires et de leurs personnels

Le cas de la SAFER Aquitaine-Atlantique, et en particulier de son service des Pyrénées-Atlantiques, n'est pas nécessairement généralisable. Il paraît important de souligner que de bonnes relations et une **volonté de coopérer existaient entre les services de la SAFER et de la Chambre d'agriculture** avant la mise en place du partenariat. Des proximités, liées notamment à des passages de personnes d'une structure à l'autre (à différents niveaux : présidence du comité technique, direction, services informatiques) ont facilité le processus. Le moindre succès du dispositif dans les deux autres départements couverts par la SAFER, alors que la volonté politique est la même, illustre la contingence au contexte local.

Les échanges d'informations et de données avec les chambres d'agriculture comme dans le cas du Limousin peuvent être bénéfiques pour l'action de chaque organisme. Des applications pratiques d'une base de données commune peuvent être proposées, notamment des études sur des thématiques particulières en lien avec le repérage de cédants. La participation au repérage des cédants par la SAFER Aquitaine-Atlantique semble également positive. Dans les deux cas, la mise à jour des données est un frein à une utilisation « de terrain », par les conseillers fonciers par exemple. Cette mise à jour a un coût ; les marges dégagées par les SAFER ne leur laissent pas toutes les mêmes possibilités. Selon les moyens disponibles, il est donc possible de mettre en place des démarches plus ou moins ciblées dans des zones où l'enjeu du renouvellement des générations d'agriculteurs est particulièrement prégnant.

Cependant, la collaboration entre les équipes dépend beaucoup du contexte local. La mise en œuvre des conventions passées jusque-là avec les chambres d'agriculture est plus ou moins effective d'un département à un autre, y compris au sein d'une même SAFER. Si le développement de relations avec les chambres d'agriculture paraît souhaitable, il est difficile d'identifier les leviers le permettant. Il pourrait être bénéfique de pratiquer des échanges d'expériences réussies d'un côté comme de l'autre pour convaincre les équipes que des collaborations fructueuses sont possibles.

3.4.Des partenariats pour stocker du foncier en l'attente de porteurs de projet

3.4.1. Un exemple de partenariat avec le Conseil régional en Auvergne

Depuis 1998 et avec le soutien de Jeunes Agriculteurs, du Crédit agricole et du Conseil régional, la SAFER Auvergne a mis en place un fonds de stockage du foncier. Ce fonds permet de mettre en réserve du foncier qui pourrait convenir à une installation pour chercher un repreneur (pendant un an au maximum). Le foncier peut également être stocké pour permettre à un candidat à l'installation de finaliser sa formation ou la construction de son projet (le stockage dure au maximum deux ans une fois que l'attributaire est connu).

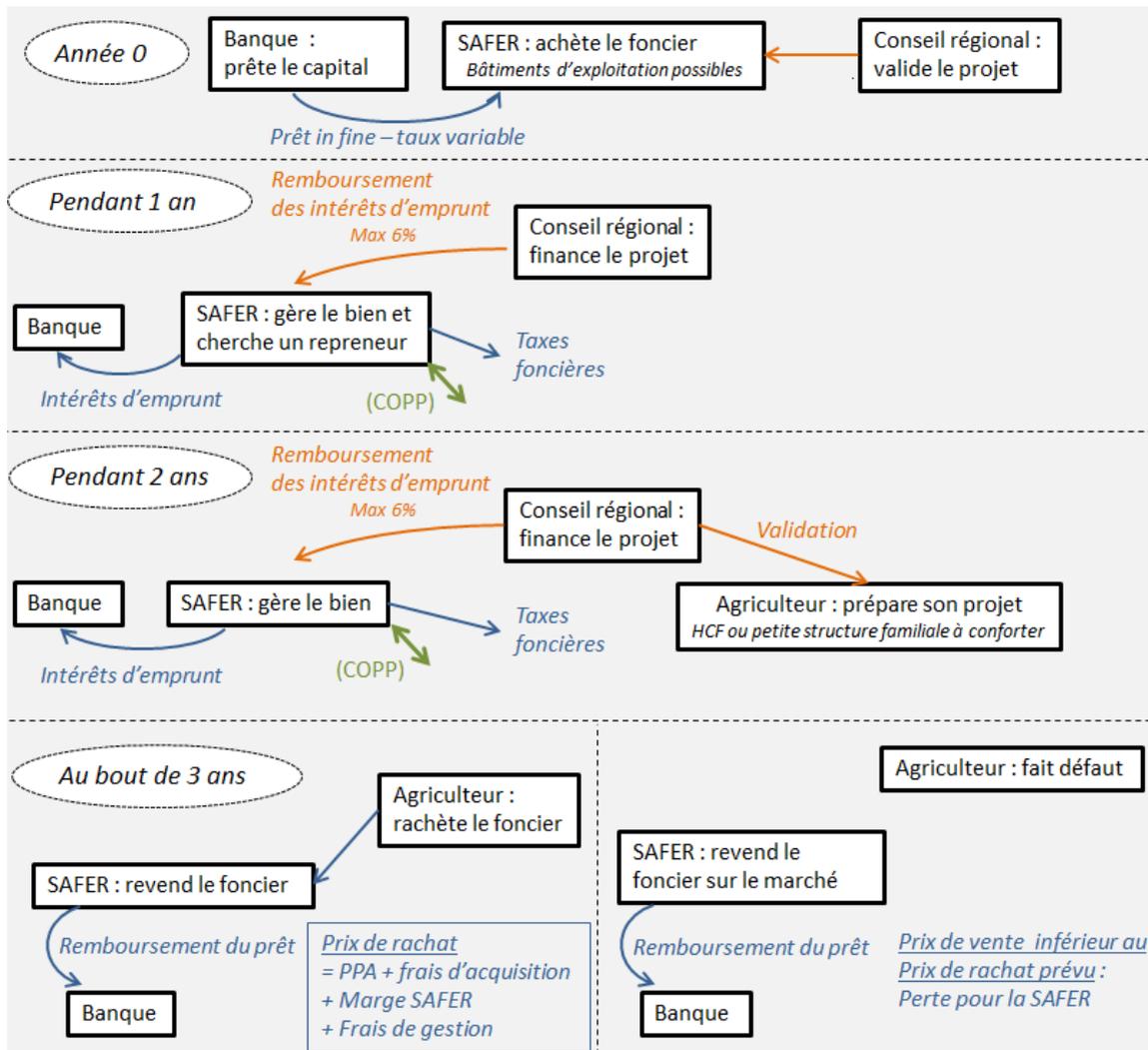


Figure 14 Partenariat pour un fonds de stockage avec le conseil régional d'Auvergne

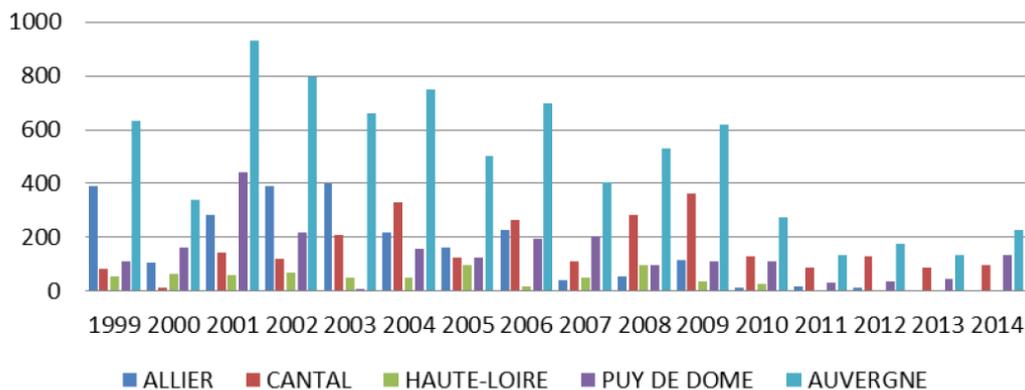
La SAFER achète les terres ainsi que, si besoin, les bâtiments d'exploitation, et s'occupe de leur gestion pendant la durée du stockage. Si possible, elle passe une COPP avec un agriculteur qui les exploitera pendant cette durée. Le Conseil régional rembourse chaque année à la SAFER le montant des intérêts du prêt contracté pour acheter les terres, à condition d'avoir validé le projet. En fin de stockage, l'agriculteur achète les terres à la SAFER. Grâce au financement du Conseil régional, le prix de rachat n'est pas augmenté des frais financiers. En revanche, si l'agriculteur n'est pas capable d'acheter les terres au terme des deux ans et que la SAFER doit les revendre à perte, la perte est à la charge de cette dernière.

Ce dispositif s'adresse aux HCF (selon la typologie du CNASEA) sans possibilité d'installation dans le cadre familial dans les cinq ans. Il s'adresse également aux agriculteurs s'installant dans une structure familiale où la surface par travailleur est inférieure à la moyenne. L'agriculteur doit avoir moins de 40 ans, être éligible à la DJA ou faire preuve d'un minimum de diplômes (pas nécessairement agricoles) et/ou d'expériences professionnelles.

Le fonds peut également être mobilisé dans les cas où les terres sont en location : selon les mêmes conditions d'éligibilité, le Conseil régional verse 150 €/ha (une seule fois) aux propriétaires qui confient la gestion de leurs terres à la SAFER en l'attente d'une installation. 45 €/ha sont reversés par le propriétaire à la SAFER pour couvrir les frais de gestion. Cette modalité est cependant bien moins utilisée que celle avec achat.

Comme il s'agit d'un des partenariats les plus anciens permettant le stockage de foncier, il est possible d'avoir du recul sur son utilisation. Depuis 1998, plus de 8000 ha ont été stockés et attribués à 421 bénéficiaires. Près de 300 ha étaient toujours détenus par la SAFER dans le cadre du partenariat fin 2014. Les surfaces mobilisées ont chuté en 2011. En effet, une nouvelle convention avait été passée à cette date, avec des conditions d'éligibilité plus restrictives : auparavant, les agriculteurs pouvaient faire appel au dispositif pour une installation dans le cadre familial, sans limite de surface par travailleur. Malgré une volonté de cibler les installations en dehors du cadre familial, c'était le cas d'un seul agriculteur sur les dix-sept rentrés dans le dispositif en 2014. Dans le bilan envoyé par la SAFER Auvergne au Conseil régional, le fait que le bâti d'habitation ne soit pas éligible est pointé comme un frein à l'utilisation du fonds par des candidats HCF.

État des surfaces acquises en fonds de stockage (depuis 1998)



Source : SAFER Auvergne

Figure 15 Etat des surfaces acquises en fonds de stockage en Auvergne

3.4.2. Variantes

L'exemple de l'Auvergne a été suivi par d'autres SAFER, permettant le financement des frais de portage de foncier pour que se concrétisent des projets d'installation (voir annexe).

Partenaires

De nombreuses SAFER ont établi des partenariats avec les **conseils régionaux** pour une durée de mise en réserve allant de quelques mois à quelques années. C'est le cas en Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-

Charentes, PACA et Rhône-Alpes. D'autres SAFER ont conclu des accords similaires avec les **conseils départementaux** de leur territoire : c'est le cas dans le Calvados (entre 2006 et 2009) en Ile-et-Vilaine, dans le Gers et en Réunion. Enfin, des partenariats à une **échelle plus locale**, moins visibles, peuvent exister. Par exemple, la SAFER PACA passe des accords avec des communes ou communautés de communes qui prennent en charge les frais d'acquisition, de gestion et financiers liés au stockage de foncier pour des aménagements fonciers. Ces aménagements intègrent parfois des objectifs d'installations d'agriculteurs. Le Conseil départemental de Hautes-Alpes peut prendre en charge une partie des frais.

Critères d'éligibilité

Chaque partenaire a en général fixé des critères d'éligibilité pour les agriculteurs pouvant bénéficier du dispositif, au-delà du fait qu'il doive s'agir d'une installation. Une **grande hétérogénéité** existe à ce niveau. Certains partenariats visent des objectifs très précis et sont de ce fait d'un potentiel d'utilisation limité (Champagne-Ardenne, Gers). D'autres sont à l'inverse a priori ouverts à tout type d'installation (Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Bourgogne) mais en général des plafonds d'utilisation sont alors fixés. Quand les conditions d'éligibilité sont trop restrictives, il peut devenir très compliqué pour la SAFER de trouver des candidats permettant d'activer le partenariat : des surfaces qui auraient pu servir à une installation sont alors finalement employées pour des agrandissements faute de candidat à l'installation prêt au moment où la vente s'effectue.

Dans la majorité des cas, il s'agit d'un dispositif ciblant les **installations HCF**. Il peut s'agir d'une condition stricte (Champagne-Ardenne), élargie aux petites structures familiales comme décrit précédemment pour l'Auvergne (Aquitaine, Languedoc-Roussillon) ou simplement permettant de désigner des candidats prioritaires (Bourgogne, Ile-et-Vilaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, PACA). D'autres critères permettent de **cibler certains profils** particuliers : de faibles revenus (Aquitaine), des projets en agriculture biologique ou de diversification (Bourgogne, Bretagne, Ile-et-Vilaine, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Gers).

Etre éligible aux aides nationales à l'installation peut également être une condition, ou rendre le projet prioritaire (Ile-et-Vilaine, Gers). Le dispositif est cependant en général étendu en utilisant des critères moins restrictifs concernant l'**âge** (jusqu'à 50 ans en Bretagne), la **formation** (Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon) ou en sélectionnant certains critères comme l'**équilibre financier** du plan de développement économique (Nord-Pas-de-Calais). Le recours à un investisseur-bailleur peut rendre certains projets non-éligibles alors que d'autres conventions n'excluent pas cette possibilité (Aquitaine, Ile-et-Vilaine).

Des différences existent également concernant le foncier pouvant être stocké. Parfois, seul le foncier nu peut l'être (PACA). Les bâtiments d'habitation peuvent être exclus (Languedoc-Roussillon), ou les bâtiments d'exploitation stockables uniquement en-deçà d'une certaine valeur (Poitou-Charentes). Le foncier viticole est exclu en Champagne-Ardenne, tandis que dans d'autres cas c'est le montant du bien acquis qui est limité (de 75 000 à 150 000€ selon les cas où cette limite existe). Enfin, des critères concernant les biens stockables permettent de s'assurer de leur adéquation avec le type de projets ciblés : seules des surfaces supérieures à 40 ha sont éligibles en Bourgogne, tandis que dans le Gers il ne peut s'agir que de foncier répondant à certains critères le rendant favorable au maraîchage.

Conséquence de l'appui financier

Si dans un certain nombre de cas, comme décrit plus haut, seuls les **frais financiers** sont pris en charge par le partenaire (Aquitaine, Bretagne, Gers), les **frais de gestion par la SAFER** peuvent également être couverts (Ille-et-Vilaine, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Réunion). Dans d'autres cas, seule une part de la somme des frais financiers et de gestion sont pris en charge (Bourgogne, Languedoc-Roussillon). Enfin, dans certains cas les frais pris en charge ne dépendent pas des frais financiers réellement facturés par la banque mais correspondent à un **pourcentage fixe du prix d'acquisition** (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne).

L'appui financier étant calculé en fonction de la **durée du stockage**, il peut être plus ou moins conséquent selon la limite de durée de stockage. Il s'agit souvent d'une durée de deux ou trois ans comme en Auvergne (Aquitaine, Ille-et-Vilaine, Bretagne, Gers, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes). Cette durée peut être moindre : un an en Bourgogne, six mois en Champagne-Ardenne, dix-huit mois en Languedoc-Roussillon. D'autres partenaires ne fixent pas de limite de durée (Nord-Pas-de-Calais, PACA).

Garantie de bonne fin

Enfin, si en Auvergne le Conseil régional ne couvre pas une perte qui pourrait être subie par la SAFER qui revendrait un bien stocké à un prix inférieur à celui escompté, certains partenaires assurent la SAFER de rembourser la différence dans certaines limites (Aquitaine, Bretagne, Ille-et-Vilaine, Champagne-Ardenne, Gers, Réunion). Dans la région PACA, le Conseil régional propose de mettre en place une garantie de bonne fin dans certains cas particuliers. Enfin, dans d'autres cas il est proposé qu'à l'issue d'une certaine durée de stockage la SAFER puisse rétrocéder le bien à un attributaire qui ne respecterait pas toutes les conditions établies au départ, en continuant de bénéficier du financement par le partenaire (Nord-Pas-de-Calais).

Dans le Calvados entre 2006 et 2009, pour 23 installations accompagnées grâce au partenariat avec le Conseil général, les surfaces stockées pendant un maximum de deux ans avaient engendré des frais financiers de **4000€ par installation** (en moyenne, stockage d'un peu plus de 20 ha par installation).

Ces coûts peuvent être plus importants selon le contexte foncier local : en Champagne-Ardenne, les 16 installations accompagnées entre 2012 et 2014 grâce au partenariat avec le Conseil régional avaient engendré des frais moyens de près de **7000€ par installation** (en moyenne, stockage de 25 ha par installation).

74 installations ont été permises en Poitou-Charentes depuis 2007 grâce au partenariat avec le Conseil régional, pour des surfaces d'en moyenne 30 ha par candidat. 9 dossiers étaient en stock en avril 2015.

Des partenariats permettant un stockage de foncier destiné à l'installation sur une courte durée, que ce soit pour permettre la recherche de candidats ou le parachèvement de leur projet, ont été mis en place avec de nombreuses collectivités. Ils peuvent être adaptés à différents objectifs : de l'objectif assez large d'accompagner les installations HCF à celui plus spécifique de mobiliser du foncier se prêtant à certaines productions en l'attente de porteurs de projet correspondant. Il s'agit de dispositifs assez peu coûteux mais pouvant changer la destination du foncier. Il paraît donc souhaitable de les étendre, quand ils n'existent pas déjà, dans les territoires où des candidats à l'installation ne se manifestent pas systématiquement dans les cas de mise en vente de propriétés qui s'y prêteraient.

3.5. Un fonds d'acquisition pour mettre en réserve du foncier pour l'installation : l'exemple de la SAFER Marche-Limousin

En 2015, la SAFER Marche-Limousin a conclu un accord avec le conseil régional du Limousin. Celui-ci met à disposition de la SAFER un capital à utiliser pour acheter du foncier agricole destiné à l'installation.

Eléments de contexte

Dans le Limousin, le Conseil régional est un actionnaire plus important de la SAFER que dans d'autres régions, suite à des problèmes financiers dans les années 1980. L'accès au capital dans une région où le prix du foncier peut risquer de baisser du fait de la tendance à la déprise est plus compliqué qu'ailleurs. Il s'agit d'une SAFER procédant presque exclusivement par substitution.

Lorsque la SAFER souhaite acheter un bien, elle consulte le président du Conseil régional qui doit émettre son avis sous 10 jours. S'il donne son accord, le bien est acheté en prélevant le montant du prix et des frais d'acquisition dans le fonds puis géré par la SAFER jusqu'au rachat par un agriculteur.

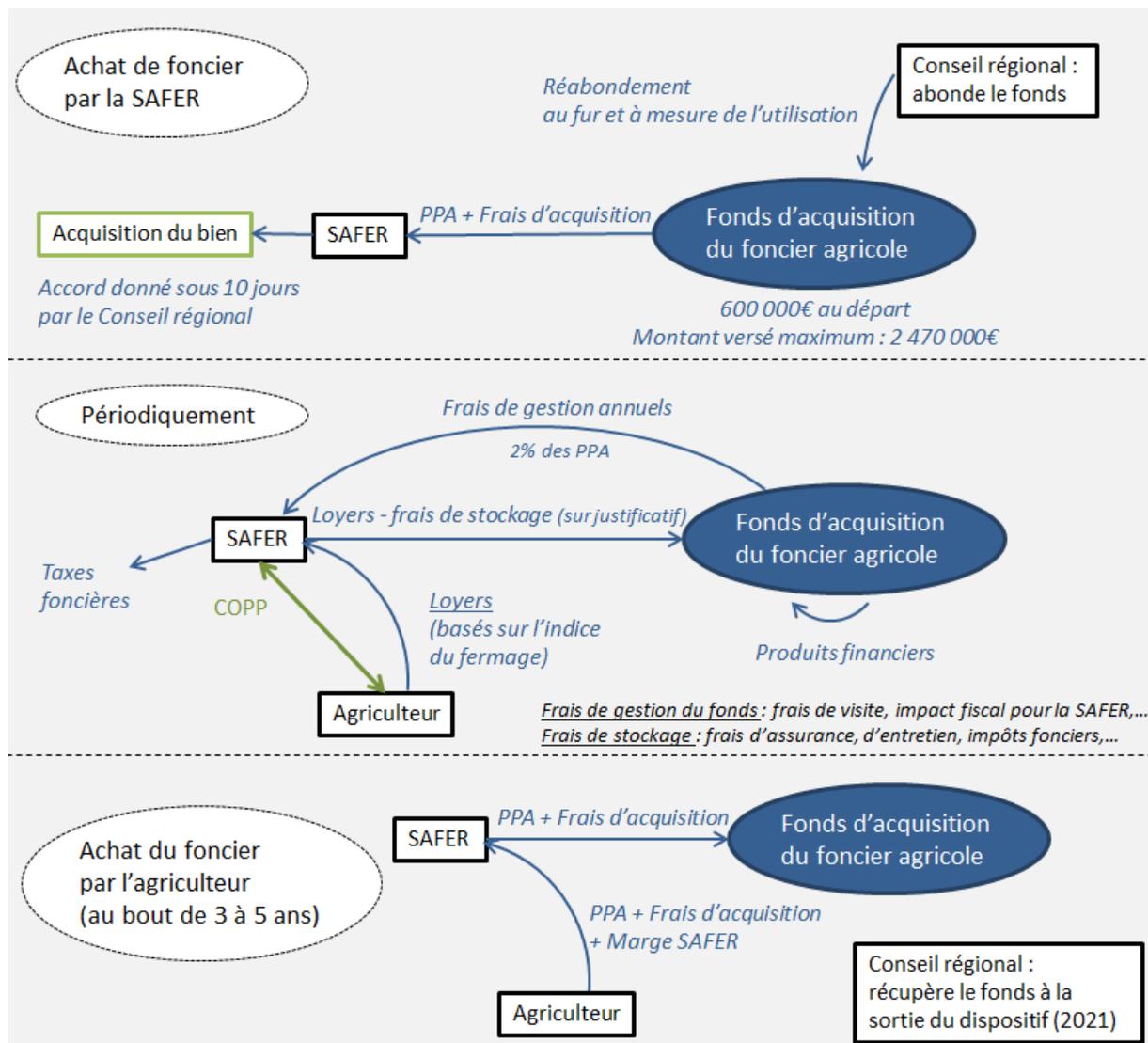


Figure 16 Partenariat pour un fonds d'acquisition avec le conseil régional du Limousin

Les achats concernent du foncier pour lequel la SAFER chercherait un acquéreur candidat à l'installation (pendant maximum 5 ans). Pendant que le foncier est détenu par la SAFER, elle le loue à un agriculteur via une COPP. Les loyers versés servent à alimenter le fonds, une fois les frais de stockage déduits (sur justificatifs). La SAFER prélève annuellement des frais de gestion correspondant aux frais administratifs et fiscaux engendrés. Quand l'agriculteur achète le bien, le montant payé à la SAFER réabonde le fonds.

Un dispositif de stockage proche de celui décrit dans le paragraphe précédent (3.4) avait été précédemment mis en place. Il avait été peu mobilisé à cause de conditions d'éligibilité assez restrictives (installation HCF avec DJA, foncier bâti, rétrocessions partielles non financées). L'accord passé en 2015 élargit donc ces conditions. La priorité est accordée aux HCF avec DJA, mais de nouveaux agriculteurs installés âgés de moins de 50 ans sont également concernés, de même que des réinstallations d'agriculteurs provenant d'autres régions que le Limousin. Le dispositif peut être mobilisé pour des rétrocessions à des investisseurs-bailleurs. Les rétrocessions partiellement pour l'installation sont possibles, et les biens sans bâti ainsi que les exploitations entières avec bâti sont éligibles. Si au bout de cinq ans, aucun candidat éligible n'a été repéré, le Conseil régional pourra choisir entre différentes possibilités : acquérir lui-même le bien, autoriser une rétrocession à tout candidat, ou prendre en charge la différence entre coût d'acquisition et prix de rétrocession.

Le fonds de départ s'élève à 600 000€. Au fur et à mesure de son utilisation, le Conseil régional le réalimentera. La dotation pourra atteindre jusqu'à 2 470 000€. La SAFER justifiera l'utilisation du fonds par une comptabilité analytique fournie annuellement au Conseil régional. Il s'agit d'une procédure moins lourde qu'une demande de remboursement de frais financiers. A la sortie du dispositif, le Conseil régional récupérera le capital mis à disposition, augmenté des éventuels produits et déduction faite des prélèvements effectués.

Variantes

Il s'agit d'un fonctionnement qui ne trouve pas d'équivalent dans d'autres SAFER. Cependant, il est proche de celui mis en place en Auvergne en 1998, avant que le partenariat se transforme en un remboursement de frais financiers. La SAFER Ile-de-France souhaiterait mettre en place un fonds semblable pour les agriculteurs ayant un projet en agriculture biologique, en élevage extensif ou en vente directe. Il serait abondé par la Conseil régional ainsi que par d'autres partenaires. Sa mobilisation interviendrait à la demande de candidats à l'installation ou de structures leur apportant un soutien (collectivités ou Terre de liens).

La SAFER Marche-Limousin a été dotée par le Conseil régional d'un fonds « revolving » lui permettant d'acquérir du foncier pour l'installation. La SAFER y prélève les sommes nécessaires à l'achat et à la gestion des biens et y verse les éventuels produits de locations provisoires. Même si l'efficacité de ce partenariat reste à expérimenter, il semble s'agir d'un fonctionnement au potentiel intéressant. En effet, tout en garantissant un contrôle par le partenaire, il devrait permettre de s'adapter facilement aux différents dossiers rencontrés et assurer la réactivité nécessaire à la SAFER.

3.6. Des partenariats pour permettre une acquisition différée du foncier par les agriculteurs

3.6.1. Limiter la prise de risque par les SAFER par des garanties bancaires : l'exemple de la SAFER Poitou-Charentes

Depuis fin 2014, la SAFER Poitou-Charentes a mis en place un dispositif permettant une acquisition différée du foncier pour les jeunes agriculteurs. Ce dispositif répond à une demande des JA et reçoit l'appui des caisses du Crédit agricole couvrant le même territoire.

Dans ce schéma, la SAFER achète du foncier qu'elle loue à un agriculteur au moyen d'une COPP, puis qu'elle lui **vend au bout de cinq à dix ans**. Les loyers versés au cours des cinq à dix ans permettent à la SAFER de financer les frais de portage, dont les intérêts financiers et les taxes foncières. Au moment de l'achat, le **solde est déduit du prix à verser** par l'agriculteur. Seuls les agriculteurs éligibles à la DJA peuvent profiter de ce dispositif.

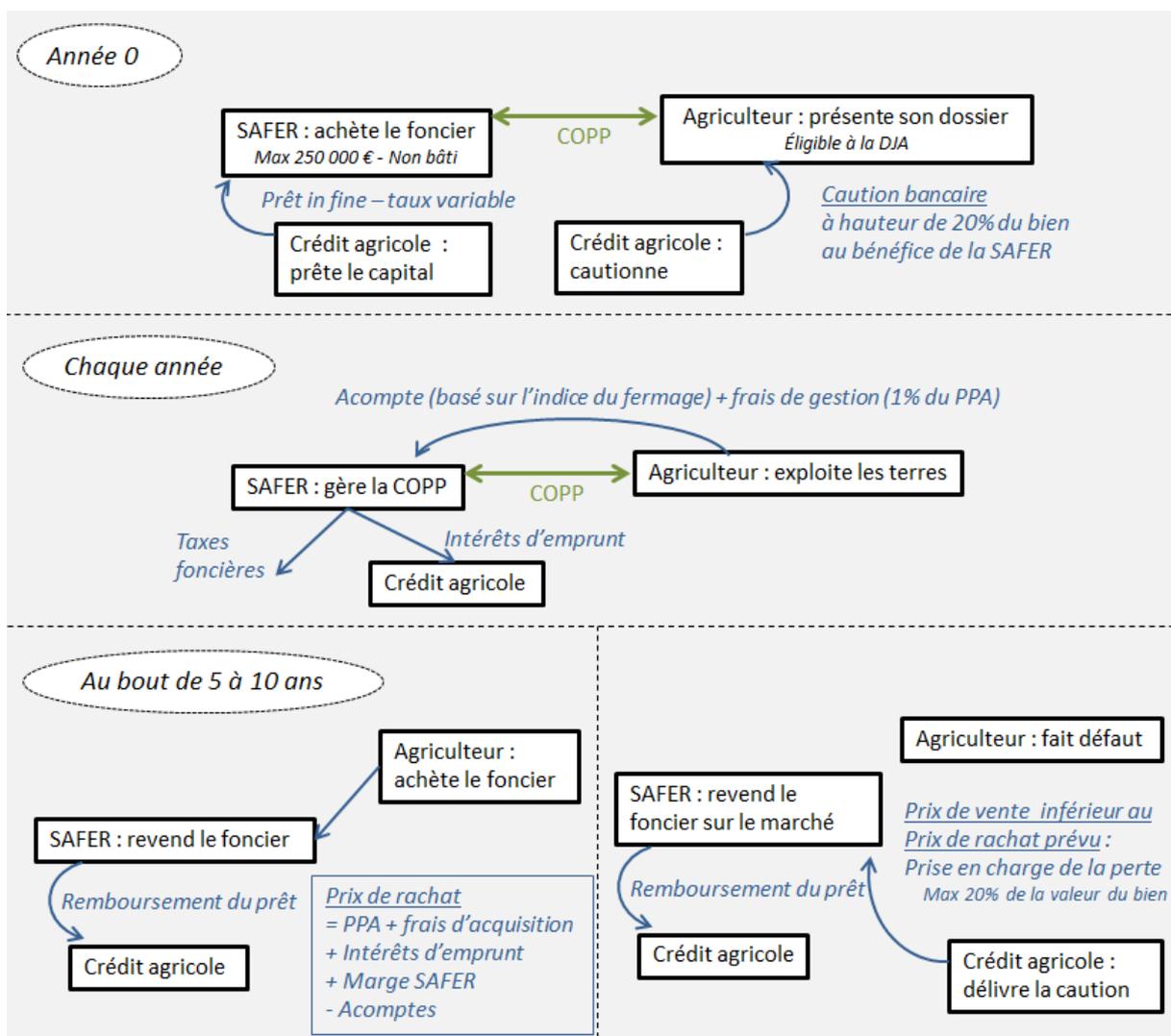


Figure 17 Partenariat pour l'acquisition progressive avec le Crédit agricole en Poitou-Charentes

Le Crédit agricole est chargé d'examiner la viabilité économique du projet du candidat. Au terme de cet examen, si l'agriculteur lui paraît en capacité d'acheter le foncier au terme des cinq à dix ans, la **banque se porte caution** auprès de la SAFER. Cela signifie que dans le cas où l'agriculteur n'achèterait pas les terres et que la SAFER devait les revendre en enregistrant une perte, le Crédit agricole prendrait en charge cette perte (à hauteur maximale de 20% du prix d'acquisition).

La SAFER n'accepte d'étaler ainsi l'achat qu'à condition que l'agriculteur soit cautionné par une banque. Même si la caution a peu de chances d'être activée, le risque pris par la SAFER si elle n'existait pas serait trop important et limiterait les volumes qui pourraient être ainsi traités. De plus, cela permet de ne sélectionner que des candidats dont le **projet est d'une solidité financière avérée** grâce à l'expertise du banquier.

Plusieurs avantages pour l'agriculteur qui s'installe sont à relever : tout d'abord, cela lui permet d'avoir **accès à du foncier en vente** alors qu'il n'est pas forcément en mesure de l'acheter au moment de son installation. Les quelques années où il lance son projet lui permettent normalement de **commencer à accumuler les sommes nécessaires** à l'achat. De plus, cela lui évite d'avoir à investir dans du foncier les premières années alors que les **autres investissements à effectuer** peuvent être importants.

Variantes

Plusieurs SAFER (Auvergne, Marche-Limousin, Bretagne, Maine-Océan) semblent intéressées par ce dispositif et ont entamé des démarches pour le mettre en place. La SAFER Aquitaine-Atlantique, **en complément des autres dispositifs d'acquisition progressive** qu'elle met en œuvre, souhaite mettre en place un mécanisme destiné plutôt aux agriculteurs s'installant dans le **cadre familial** ou qui seraient inéligibles aux partenariats existant avec le conseil régional d'Aquitaine et le conseil départemental de la Gironde. Le Crédit agricole assurerait une **caution** à l'agriculteur ainsi qu'un **prêt de carrière avec différé d'amortissement** au sortir du portage par la SAFER, à condition que le montant du foncier ne représente qu'une certaine part de l'investissement réalisé pour l'installation.

3.6.2. Un exemple de partenariat avec le Conseil régional en Aquitaine

Depuis fin 2011, le conseil régional d'Aquitaine a établi un partenariat avec les SAFER Aquitaine-Atlantique et Garonne-Périgord pour permettre une acquisition progressive du foncier par des agriculteurs s'installant en dehors du cadre familial ou dans une exploitation familiale de petite taille.

Le fonctionnement du dispositif est quasiment identique à ce qui est décrit dans le cas de la SAFER Poitou-Charentes en 3.6.1. La principale différence avec le partenariat en Poitou-Charentes est que les **frais financiers sont pris en charge par le Conseil régional**. De plus, la banque accordant le prêt à la SAFER et se portant caution pour l'agriculteur n'est pas nécessairement le Crédit agricole. En effet, pour éviter que les intérêts ne soient surévalués aux frais du Conseil régional, aucune exclusivité n'est permise et la SAFER doit **consulter au moins trois organismes bancaires** avant de retenir le mieux-disant.

Dans le cas de foncier viticole, les vignes doivent être conformes au cahier des charges de l'appellation (densité de pieds de vignes notamment) afin que l'agriculteur n'ait pas besoin d'effectuer des améliorations, ce qui ferait prendre un risque par rapport au statut du fermage.

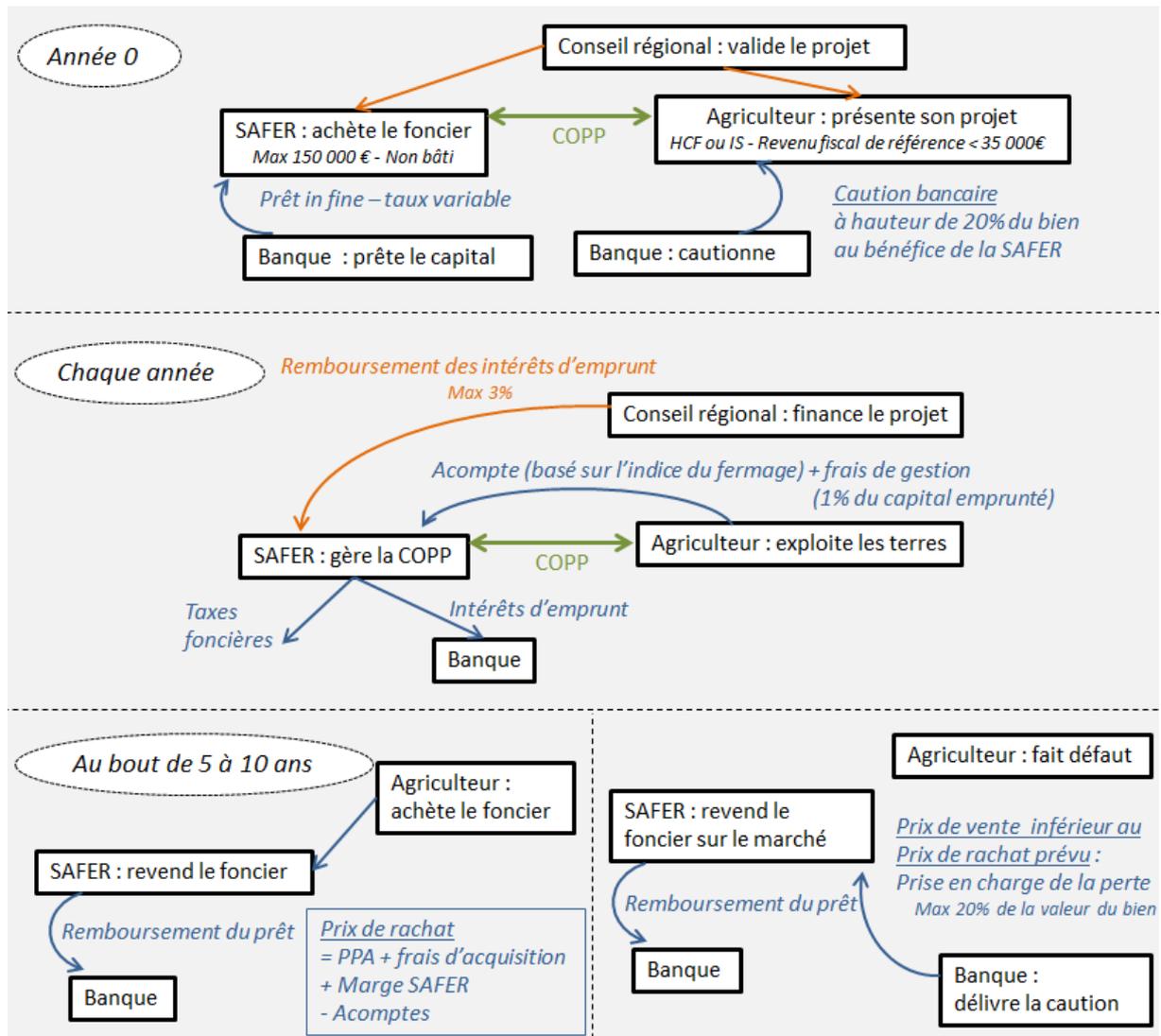


Figure 18 Partenariat pour l'acquisition progressive avec le conseil régional d'Aquitaine

Depuis son lancement, **une vingtaine d'agriculteurs** ont été accompagnés par le dispositif dans les trois départements couverts par la SAFER Aquitaine-Atlantique. Il a été beaucoup moins utilisé dans le département de la Gironde où un dispositif similaire mais financièrement plus intéressant pour l'agriculteur existe. Le coût pour le Conseil régional a été d'environ 1 million d'€ (soit autour de 50 000€ par installation). L'évaluation conduite dans le cadre des Assises de l'installation en 2013 concluait que ce dispositif n'avait qu'une faible portée et était trop coûteux pour les surfaces mobilisées. Il faut cependant souligner que l'efficacité du dispositif dépend beaucoup du prix du foncier concerné : les capitaux à mobiliser pour permettre une installation ne sont pas du tout les mêmes d'un département à un autre, le foncier viticole étant bien entendu plus mobilisateur de capital.

3.6.3. Variantes

Partenariat avec le conseil départemental de Gironde

Le dispositif mis en œuvre avec l'appui du conseil départemental de Gironde diffère principalement sur le fait que les **frais de gestion** de la SAFER sont pris en charge par le

partenaire. C'est donc cela de moins à payer chaque année par l'agriculteur en plus du fermage. De plus, les **conditions d'éligibilité sont beaucoup plus larges**. Le foncier engagé dans le dispositif peut servir à des agrandissements ou permettre des désendettements.

Partenariat avec les coopératives viticoles en Aquitaine

Comme beaucoup d'acteurs des filières, les coopératives viticoles ont intérêt à maintenir leurs volumes d'approvisionnement pour assurer la rentabilité de leurs outils. L'installation de nouveaux coopérateurs pour remplacer ceux qui partent à la retraite est donc un enjeu important pour elles. Les caves coopératives d'Aquitaine ont conclu en 2014 un accord-cadre avec la SAFER Aquitaine-Atlantique, qui se décline localement avec certaines d'entre elles. Elles peuvent donc se substituer au Conseil régional ou au Conseil départemental quand un de leur actuel ou futur coopérateur ne répond pas aux critères d'éligibilité requis et prendre en charge **une partie des frais financiers liés au portage** par la SAFER. Dans ce cas, la SAFER prend en charge l'autre partie des frais financiers (la moitié jusqu'à un capital de 150 000€) et ne facture pas de frais de gestion en sus des impôts fonciers. Trois coopératives ont déjà financé plusieurs dossiers chacune.

Partenariat avec le Conseil régional et le Crédit agricole en Midi-Pyrénées

Le conseil régional Midi-Pyrénées s'est engagé dans un dispositif semblable à celui dans lequel est impliqué le conseil régional d'Aquitaine. Il existe depuis 2012 avec les SAFER Aveyron-Lot-Tarn, Garonne-Périgord et Gascogne-Haut-Languedoc. Il ne concerne cependant que les HCF éligibles à la DJA. De plus, la durée maximale financée est de sept ans. La caution est assurée par les caisses de Crédit agricole à hauteur de 20%.

La SAFER Aveyron-Lot-Tarn annonçait dans son PPAS l'objectif de financer ainsi un dossier par an et par département. Pour ce qui concerne la SAFER Gascogne-Haut-Languedoc, elle avait ainsi accompagné une **douzaine d'installations** début avril 2015, la, dont la majorité en 2014. La plupart des projets sont des projets comprenant une partie de diversification (transformation à la ferme,...) dans diverses productions. Le coût moyen pour le Conseil régional s'élevait à environ **13 500€ par dossier**.

Des actions ponctuelles avec l'appui des communautés de communes en Languedoc-Roussillon

En juillet 2014, la SAFER Languedoc-Roussillon a lancé un appel à projets auprès des collectivités locales. L'objectif était de promouvoir l'acquisition progressive de foncier par des agriculteurs répondant à certains **cahiers des charges établi par les collectivités** (avoir des pratiques protégeant une zone de captage, pratiquer l'agro-pastoralisme,...). Le dispositif consiste en un achat par la SAFER de terres agricoles dans les territoires sélectionnés, qu'elle louera par COPP à un jeune agriculteur pendant cinq ans, au terme desquels celui-ci les achètera à un prix dont seront déduits les loyers versés. Les intérêts sont pris en charge par la SAFER.

Cinq communautés de communes ont été retenues sur la base de projets très différents. Elles ont dû chacune faire preuve de leur **engagement en faveur de l'agriculture** (via les documents d'urbanisme ou la réalisation de certains aménagements notamment) et prendre en charge les **frais d'acquisition**. Au cas par cas, elles peuvent aussi assurer la garantie de bonne fin.

L'exemple de la SAFER Poitou-Charentes, où le Crédit agricole cautionne des jeunes pour qu'ils achètent progressivement du foncier, montre qu'il est possible de mettre en place de tels dispositifs même dans les cas où les collectivités ne sont pas prêtes à prendre en charge les coûts

correspondants. C'est également une réponse au besoin d'étalement des coûts liés à l'installation pour des agriculteurs qui ne rentrent pas forcément dans les critères les rendant prioritaires à un appui des collectivités, mais qui ont malgré tout un projet financièrement solide. Cependant il est plus difficile de trouver des accords qui couvriraient du bâti, et tous les agriculteurs ne souhaitent pas accéder à la propriété des terres qu'ils exploitent. De plus, les banques seront plus ou moins enclines à assurer la caution selon le contexte foncier local : les montants à cautionner et les risques pris ne sont pas les mêmes partout. Malgré ces limites, il s'agit certainement d'un schéma amené à se développer dans les années à venir, et les dynamiques permettant de le faire semblent déjà en œuvre.

Les différents partenariats existants permettant une acquisition progressive du foncier par un agriculteur suite à son installation grâce à une prise en charge des frais financiers liés au portage de foncier par la SAFER montrent qu'il est possible d'adapter le dispositif aux objectifs de chaque acteur. Il s'agit cependant de partenariats moins courants que ceux permettant la mise en stock du foncier par la SAFER en l'attente d'une installation. S'ils peuvent permettre l'installation de candidats qui n'y seraient pas parvenus autrement, ils semblent en effet relativement coûteux. Il ne s'agit donc probablement pas de dispositifs à développer de façon prioritaire par rapport à d'autres mesures soutenant l'installation.

3.7. Favoriser le recours à des investisseurs-bailleurs

Depuis quelques années, les **faibles taux de rémunérations des placements sécurisés** (assurance-vie notamment) provoquent un regain d'intérêt pour des investissements dans le foncier. En plus du **fermage** versé par l'agriculteur exploitant, les investisseurs sont susceptibles d'effectuer une **plus-value** le jour où ils revendront les terres. Même sans anticiper de plus-value ou de rendement intéressant, l'achat de terres peut s'inscrire dans une stratégie de **diversification de son patrimoine** pour le sécuriser. De plus, les biens loués par bail rural à long terme ouvrent le droit à des **avantages fiscaux** (exonération partielle des droits de succession ou de donation et d'impôt sur la fortune).

Intérêt pour l'installation d'agriculteurs

Le recours à des capitaux extérieurs peut permettre de :

- ne pas mettre en péril la reprise d'exploitations existantes. Le fermier en place n'est pas toujours en **capacité d'acquérir le foncier au moment où il est mis en vente**. Il est possible de choisir un investisseur qui ne pourra pas reprendre le foncier à son compte à échéance du bail ou à la cessation d'activité du fermier. Cela peut assurer le **maintien d'unités transmissibles et économiquement viables**.
- **débuter** sa carrière d'agriculteur **dans de meilleures conditions**. Les capitaux qui ne seront pas investis dans le foncier pourront l'être dans **du matériel ou des bâtiments** (professionnels ou privés).

3.7.1. L'exemple de la SAFER Basse-Normandie

Qui sont les investisseurs ?

La majorité des investisseurs en contact avec la SAFER Basse-Normandie sont originaires de la moitié nord de la France ou de l'Europe, où le fermage est historiquement plus présent que dans la moitié sud. Le budget moyen est d'environ 200 000€. En plus des **conditions financières**, les personnes souhaitant acquérir du foncier peuvent s'attacher à des critères divers :

- **localisation**

- **perception** : paysage, qualité des sols, contact avec le fermier potentiel, ...
- destination : volonté de soutenir une **filière** particulière ou des **projets d'installation**, ...
- possibilité d'utiliser une portion du bien à leur profit : existence de **bâti d'intérêt**, possibilité d'installer des éoliennes, ...

D'autres investisseurs ne sont pas des particuliers (même si ces derniers représentent l'essentiel des capitaux mobilisés):

- **Terre de liens** acquiert du foncier en faisant appel aux dons ou à l'épargne de particuliers. Le foncier est ensuite mis à disposition d'agriculteurs inscrits dans des projets répondant à des objectifs sociaux et écologiques.
- Le Crédit mutuel Maine-Anjou, Basse-Normandie a mis en place une société appelée **Volney Bocage**. Ce fonds acquiert temporairement le foncier et le met à bail à de jeunes agriculteurs, dans l'objectif qu'ils puissent à terme l'acheter.

Actions entreprises par la SAFER (depuis 2008-2009)

Afin de développer le recours à des investisseurs-bailleurs, la SAFER Basse-Normandie a entrepris certaines actions spécifiques :

- La mise en place d'un **fichier recensant les investisseurs potentiels**. Ce fichier est géré par le service transversal « Propriétés rurales ». Il comprend les coordonnées des investisseurs, les conditions qu'ils ont exprimées (capital à placer, rentabilité demandée, conditions particulières), et le cas échéant les achats déjà effectués. Les conseillers fonciers mutualisent ainsi les contacts qu'ils ont pu avoir avec des investisseurs potentiels qui n'auraient pas abouti.
- Des **campagnes dans la presse agricole locale** incitant les agriculteurs à solliciter la SAFER pour trouver des apporteurs de capitaux.
- Des **campagnes dans la presse nationale** pour se faire connaître des investisseurs. Une campagne dans « La France agricole » peut mobiliser jusqu'à une quinzaine de personnes qui contactent la SAFER.
- Une rubrique du **site internet** de la SAFER proposant des biens à acquérir en tant que bailleur.

En pratique...

1. La SAFER repère un candidat intéressé qui ne peut ou ne souhaite pas acquérir un bien mis en vente. Sa capacité à payer un fermage est examinée.
2. Les investisseurs du fichier sont contactés (de façon ciblée ou plus largement - tous ceux dont les critères correspondent au bien). Une offre d'acquisition pour mise à bail peut aussi être mise en ligne. L'objectif n'est cependant pas de créer de la concurrence entre investisseurs. Des offres trop nombreuses qui n'aboutiraient pas pourraient provoquer une lassitude de leur part.
3. Le premier investisseur acceptant les conditions est retenu. Selon les préférences du futur fermier, les personnes en capacité de reprendre les terres à l'issue du bail peuvent être écartées (agriculteurs au sein du département et selon situation familiale).
4. La demande de rétrocession est examinée au même titre que les autres candidatures en mentionnant l'agriculteur candidat et l'investisseur-bailleur.
5. Si c'est la candidature retenue, le bien est rétrocédé à l'investisseur avec la signature d'un cahier des charges SAFER.
6. Un bail rural est établi entre l'agriculteur et l'acquéreur du foncier.
7. En cas de problème, la responsabilité de la SAFER peut être engagée.

Cadre du recours à un investisseur-bailleur

Cahier des charges de la SAFER	Statut du fermage	Rentabilité	
<p>L'acquéreur se voit attribuer le bien sous condition de souscrire à un cahier des charges établi par la SAFER. Il s'engage notamment à louer le bien à l'agriculteur agréé par la SAFER et à rester propriétaire du bien pendant une certaine durée (15 ans en général).</p>	<p>Un bail rural est un facteur de stabilité pour le fermier : il s'agit d'un bail de longue durée avec une limitation des possibilités de reprise par le propriétaire.</p> <p>Le loyer versé est fixé dans le cadre de l'arrêté préfectoral.</p> <p>Une marge de manoeuvre existe sur le paiement des taxes foncières : faute d'accord, le fermier paye 20% du montant. Cependant, il peut accepter d'en payer une part plus importante. La négociation se fait au cas par cas.</p>	<p>Dans le cas où le foncier mis en vente a un prix élevé, il devient plus difficile de dégager taux de rentabilité intéressant pour l'investisseur.</p> <p>En effet, le loyer versé est plafonné par le statut du fermage.</p> <p>Du foncier vendu à un prix élevé ne trouve donc pas d'acquéreur pour une mise à bail.</p>	<p>Le foncier non bâti est privilégié. En effet, l'existence de bâtiments agricoles peut rendre la gestion du bien compliquée pour le propriétaire (nécessité de mises aux normes...)</p>

Résultats en Basse-Normandie

Toutes missions confondues, la SAFER Basse-Normandie effectue une **trentaine d'attributions annuelles** faisant intervenir des investisseurs-bailleurs, dont une **vingtaine concerne des installations** (sur la centaine de premières installations accompagnées annuellement par la SAFER). 163 bailleurs potentiels avaient contacté la SAFER Basse-Normandie en 2012.

Les apporteurs de capitaux dans les autres SAFER

En PACA, le Conseil régional apporte un soutien aux collectivités souhaitant acquérir du foncier pour le mettre à bail à des agriculteurs. Cette aide est modulée selon des critères de localisation et de taille de la commune et plus importante si les terres sont exploitées en agriculture biologique. L'aide n'est versée que si la transaction est passée par la SAFER. En effet, cela garantit une publicité lors de la vente, la mise en charge d'un cahier des charges SAFER et un arbitrage des concurrences.

En 2014 et à l'échelle de la France métropolitaine, les rétrocessions à des apporteurs de capitaux concernaient 8% des dossiers en faveur de l'installation (15% en surface et 10% en valeur). Ces chiffres étaient en léger recul par rapport à 2013. Cela représentait 3 300 ha pour une valeur de 41,8 millions d'euros.

<i>Part des rétrocessions en faveur de l'installation avec apporteurs de capitaux (2014)</i>										
ALS	AQA+GAR	AUV	AVT	BFC	BRE	CEN	CHA	COR	FAR	GHL
0%	1%	15%	5%	4%	2%	17%	32%	16%	46%	1%
IFR	LAR	LNE	MAO	MLO	NBA	NHA	PIC	POC	PRO	RAL
7%	1%	6%	10%	5%	15%	36%	29%	12%	15%	8%

Tableau 3 Part des rétrocessions en faveur de l'installation avec apporteurs de capitaux

Le recours à des investisseurs-bailleurs pour l'installation est très hétérogène d'une SAFER à une autre. Ils sont très peu présents dans le sud de la France mais se concentrent dans les régions de grande culture où le faire-valoir indirect est bien plus répandu.

Plusieurs SAFER ont mis en place ou souhaitent mettre en place des actions pour développer le recours à des investisseurs-bailleurs. Ces investisseurs étant le plus souvent mobiles, il paraîtrait bénéfique de mettre en place une base de données mutualisée à un niveau national. Cependant, outre les problèmes techniques, la mutualisation pourrait se heurter à des stratégies individualistes de SAFER ou de conseillers.

De plus, c'est une solution qui n'est pas satisfaisante pour des agriculteurs qui souhaiteraient à plus ou moins long terme devenir propriétaires des terres qu'ils exploitent. Elle se heurte également à la question de la rentabilité du placement qui n'est pas la même selon les contextes fonciers.

3.7.2. La possibilité de faire appel à des fonds d'investissement spécialisés

Des fonds financiers comme Labeliance souhaiteraient investir des capitaux dans du foncier agricole. Il serait acquis temporairement et acheté au bout d'un certain délai par le fermier en place.

Labeliance : déjà des investissements dans des exploitations agricoles

Labeliance Invest est un fonds d'investissement, spécialisé au départ dans les filières maritimes, qui a mis en place une filiale Labeliance Agri. Cette filiale propose à des agriculteurs de leur apporter les sommes nécessaires au financement de leur capital d'exploitation (bâtiments, matériel par exemple). Le dispositif monté permet aux investisseurs privés de défiscaliser une partie des fonds investis au regard de l'impôt sur la fortune et des droits de mutation (succession et donation) grâce au pacte Dutreil.

Le financement passe par le montage d'une société au sein de laquelle l'agriculteur reste majoritaire et donc décisionnaire. En plus de l'agriculteur et de Labeliance Agri, un troisième actionnaire appelé Groupement d'Utilisation des Financements Agricoles (GUFA), administré par des acteurs professionnels, assure une expertise technique dans l'examen des projets et le suivi des exploitations. Les premiers GUFA créés concernent les filières ovine et arboricole.

Labeliance se retire au bout d'un certain nombre d'années, et l'agriculteur verse alors la somme nécessaire à l'achat de l'intégralité du capital de la société. Il s'agit d'une façon de se financer qui est plus coûteuse qu'un emprunt à la banque, mais ce coût est différé dans le temps. De plus, cela permet d'avoir accès à des capitaux même quand les banques refusent d'accorder des prêts. Les cas où ce mode de financement a été utilisé sont pour l'instant assez rares.

Une proposition de fonds spécifique pour le foncier agricole

Labeliance souhaiterait développer un nouveau produit financier basé sur des investissements dans le foncier agricole. Sur le même modèle que pour le capital d'exploitation, l'objectif est un rachat par l'agriculteur au bout d'une certaine durée.

Un problème spécifique au foncier est que la valeur d'acquisition n'est pas la valeur intrinsèque du bien puisqu'il faut s'acquitter d'un certain nombre de frais à l'achat (frais d'actes, marge SAFER le cas échéant). Le problème de la valorisation de l'actif pourrait être résolu par le versement d'un dépôt de garantie dès le départ par l'agriculteur. Ce dépôt couvrirait également les risques liés à une sortie du dispositif de l'agriculteur sans achat du foncier.

En contrepartie, Labeliance s'engagerait à plafonner le prix d'achat par l'agriculteur : à échéance d'un certain nombre d'années, le foncier acheté par l'agriculteur ne dépendrait pas du prix actuel du marché. Il dépendrait du prix d'acquisition initial et de l'inflation. Le versement d'un loyer devrait assurer une certaine rentabilité annuelle aux investisseurs.

Il s'agit donc d'un moyen de se financer qui peut être intéressant par rapport à un achat au bout d'une quinzaine d'année à un investisseur-bailleur lambda qui souhaiterait vendre. Cependant, ce n'est le cas que si le prix des terres augmente beaucoup.

A qui s'adressent ces fonds ?

Ce type de fonds s'adresse à un public particulier d'agriculteurs. En effet, dans le contexte actuel, rester locataire d'un investisseur-bailleur est souvent financièrement plus intéressant que d'acheter du foncier. En outre, dans le cas où un agriculteur souhaiterait impérativement acheter le foncier, emprunter à une banque est moins coûteux que de recourir à un fonds visant à dégager pour les investisseurs une rentabilité supérieure aux placements les plus sécurisés. Ne pas avoir accès à l'emprunt bancaire et vouloir acquérir le foncier qu'on exploite sont donc deux conditions nécessaires pour être concerné.

Quelle posture peuvent adopter les SAFER vis-à-vis de ces fonds ?

Labeliance a exprimé la volonté de collaborer avec les SAFER. Comme celles-ci ont la maîtrise d'une part importante du marché du foncier agricole, il s'agirait pour eux d'un moyen de se garantir des flux financiers suffisants. Du côté des SAFER, il s'agirait d'un moyen de trouver de façon plus « automatique » des investisseurs prêts à mettre à bail du foncier à des attributaires sans capacité à acheter les biens au moment où ils sont vendus.

Cependant, l'accord des SAFER est compromis : les conséquences sur le marché foncier de l'arrivée de tels fonds pourraient être défavorables. En effet, il est difficile d'évaluer le risque de hausse du prix du foncier qui résulterait de l'augmentation du nombre d'acheteurs potentiels. En s'associant à ce type d'initiative, les SAFER pourraient involontairement aller à l'encontre de leur mission de régulation du prix du foncier. L'exclusivité des tels dispositifs pour les attributaires SAFER pourrait néanmoins limiter ce risque. De plus, il s'agit d'un mode de financement considéré par certains comme antinomique du modèle d'agriculture familiale défendu par les SAFER. Le fait qu'il s'inscrive dans le cadre du statut du fermage est une condition absolue à son acceptabilité.

La création de fonds d'investissement spécialisés dans le foncier peut permettre de dépasser certaines limites du recours à des investisseurs-bailleurs personnes physiques.

Une question qui se pose est l'impact que pourrait avoir sur le marché foncier une arrivée massive de capitaux. Néanmoins, il est indéniable que le recours à des fonds d'investissement pourrait avoir certains avantages, notamment pour les agriculteurs qui souhaiteraient devenir propriétaires à terme mais n'auraient pas accès à l'emprunt. S'associer à des fonds peut également être un moyen de les soumettre à un certain contrôle. Si les SAFER souhaitaient s'engager sur cette voie, il est nécessaire de réfléchir à un cadre assez strict pour éviter des effets pervers sur le marché foncier.

Cependant, pour que des fonds puissent avoir intérêt à investir dans le foncier agricole, il leur est nécessaire de traiter des volumes assez importants. Etant donné que ces dispositifs ne s'adresseraient qu'à une part limitée des tributaires, il paraît incertain de pouvoir atteindre ces volumes.

Une autre piste soulevée pour faciliter le recours à des investisseurs serait l'appel à des capitaux de la Banque Publique d'Investissement ou de la Caisse des dépôts. Ces options ne sont encore que des évocations.

3.8. Accompagner la mise en place d'espaces-test agricoles

Issus de réflexions nées dans les années 2000 autour de la création d'activité en milieu rural au sens large, les espaces-test agricoles proposent un accompagnement à des entrepreneurs à l'essai. Ces expériences se sont multipliées, recevant parfois l'appui de la SAFER.

Qu'est-ce qu'un espace-test agricole ?

La notion d'espace-test agricole recouvre une grande diversité de dispositifs. Ils ont en commun de proposer un accompagnement à des personnes ayant le projet d'exercer le métier d'agriculteur. L'espace-test leur fournit un cadre dans lequel elles peuvent s'essayer à cette activité, en **autonomie** et sur une **durée limitée**. Le test suppose une **réversibilité**, qui serait difficilement permise dans le cas d'une installation (notamment avec les aides d'Etat) ou d'investissements importants. Ce cadre se décline en plusieurs volets :

- un **cadre juridique** : l'espace-test met à disposition un numéro de SIRET, permet de gérer des relations avec des tiers (MSA...) et de signer un Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE). Un CAPE dure de un à trois ans et permet notamment de bénéficier de droits sociaux.
- l'accès à des **moyens de production** : l'espace-test peut mettre à disposition du foncier, du matériel, du cheptel, de la trésorerie, des circuits de commercialisation,...
- un accompagnement : l'espace-test propose un **accompagnement entrepreneurial** (élaboration du projet,...) et **technique** (assuré par des conseillers ou un tutorat paysan).

Couveuse/Pépinière/Espace-test

Les concepts de « couveuse d'activité » et « pépinière d'entreprise » ont reçu des définitions officielles.

- Une **pépinière** met des services à disposition d'entreprises récemment créés mais pas d'hébergement juridique.
- Une **couveuse** propose un cadre juridique à des porteurs de projet.

Un « espace-test agricole » combine ces deux fonctions.

Chaque espace-test peut gérer plusieurs lieux-test, qui sont les sites physiques mis à disposition des candidats à l'installation. Ces lieux-test peuvent être permanents ou temporaires.

- **Lieu-test permanent** : l'espace-test reste propriétaire ou locataire du foncier et le met à disposition d'entrepreneurs à l'essai pour des durées définies.
- **Lieu-test temporaire** : il est prévu qu'au terme du test le lieu puisse servir à l'installation du porteur de projet en test.

L'ultra-majorité des lieux-tests sont certifiés en agriculture biologique. Les produits sont vendus en circuit court la plupart du temps. Les productions auxquelles il est possible de s'essayer sont très diverses. Le maraîchage est la production la plus courante : cela nécessite peu de foncier et les cycles de production sont courts. Cependant, d'autres orientations sont représentées : plantes aromatiques et médicinales, petit élevage, élevage ovin ou caprin... (voir annexe). Il est plus compliqué de mettre en place des espaces où tester l'élevage bovin, les grandes cultures ou les cultures pérennes car cela nécessite plus d'espace et de moyens et que la synchronisation entre disponibilité du lieu et du porteur de projet peut poser problème, mais ces possibilités existent.

Des dispositifs en plein essor

Même si des expériences de tutorat paysan existaient déjà avant cette date, les premiers espaces-test au cadre formalisé sont nés dans les années 2006-2008. Les espaces-test avec le plus d'ancienneté sont situés dans la Drôme (Les compagnons de la terre), dans le Nord-Pas-de-Calais (le Gerموir), dans le Béarn (la SAS Graines) et en Ile-de-France (Les champs des possibles). Depuis, ils se sont multipliés à l'initiative d'acteurs très divers : collectivités, associations, lycées agricoles, OPA... Ils se sont pour la plupart regroupés au sein du Réseau National des Espaces-Test Agricoles (RENETA), créé en 2012. Dix espaces-test étaient en fonctionnement début 2013.



Figure 19 Carte du réseau en 2013 (source : présentation faite aux Assises de l'installation)

Ils sont aujourd'hui une **trentaine**, et autant sont au stade de projet. A terme, la hausse du nombre d'espaces-test va probablement connaître un **ralentissement** car il n'est pas souhaitable que plusieurs espaces-test se fassent concurrence et que l'ensemble du territoire français finira par être couvert. L'effet de « mode » va sûrement aussi s'estomper, même si certaines collectivités souhaiteraient avoir « leur » espace-test.

Certains espaces-test souhaiteraient augmenter le nombre de lieux-test et diversifier les productions qu'ils proposent. De plus, ils pourraient avoir tendance à rechercher des surfaces

plus conséquentes pour mettre en place des projets collectifs, ce qui risque d'être plus compliqué que de mobiliser quelques hectares.

Avantages d'un espace-test agricole

Comme il s'agit de dispositifs très récents, il est difficile d'avoir beaucoup de recul sur leurs résultats. Environ 150 porteurs de projet sont déjà sortis des espaces-test, dont les deux tiers se sont installés. Parmi ceux qui ne s'installent pas, la moitié environ se tourne vers le salariat agricole ou vers des activités en milieu rural. En Ile-de-France, sur les treize personnes ayant achevé leur test, onze se sont installées. Les deux autres ont reporté leur projet à plus tard.

Les personnes visées par le dispositif sont essentiellement des personnes qui ne sont pas issues du milieu agricole. Ce que peut apporter un passage par un espace-test dépend des profils des porteurs de projet et de la forme adoptée par l'espace-test :

- Renforcer ses **compétences** en mettant en pratique des apports théoriques et en se confrontant à l'ensemble des tâches du métier d'agriculteur ;
- S'assurer de son **envie de s'installer** et mûrir son projet en se confrontant à la réalité ;
- S'intégrer dans un **réseau professionnel** grâce au tutorat, être reconnu comme un pair
- Gagner en **crédibilité** vis-à-vis de la banque, des OPA ;
- Commencer à se **constituer un capital** (cheptel, matériel...);
- Avoir le temps de **rechercher du foncier**.

Rôle joué par les SAFER pour l'appui des espaces-test agricoles

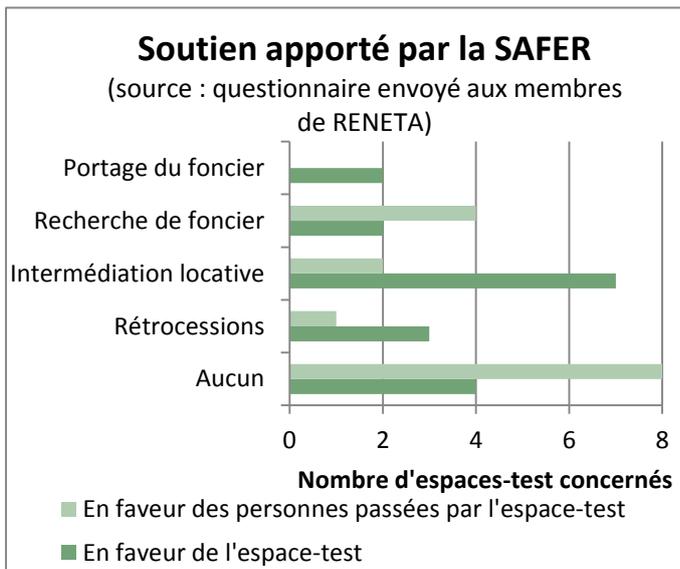


Figure 20 Soutien des SAFER aux espaces-test

Les SAFER peuvent apporter un appui aux espaces-test selon différentes modalités. D'après une enquête réalisée auprès des membres de RENATA (voir annexe), cet appui est plus fréquent auprès des espaces-test eux-mêmes que des candidats qui en sont issus. Quelques illustrations :

En Bourgogne : en 2014, la SAFER a **rétrocédé** 8 ha et un bâtiment au grand Chalou. Le bâtiment sera converti en magasin de vente directe et un lieu-test permettra d'accueillir au moins trois porteurs de projet.

En PACA : la SAFER a **rétrocédé** à des parcs naturels régionaux de son territoire les surfaces nécessaires à la mise en place de deux couveuses.

territoire les surfaces nécessaires à la mise en place de deux couveuses.

En Rhône-Alpes : la SAFER a **rétrocédé** en 2014 des surfaces à l'association Les compagnons de la terre, un des espaces-test agricoles les plus anciens. Elle a également rétrocédé des surfaces à une commune pour l'espace-test Initiaterre, et fait partie de son **comité de pilotage**.

En Basse-Normandie : à l'initiative du Conseil régional et du CFPPA de Coutances, Biopousses a accueilli ses premiers porteurs de projet en 2012. La SAFER a acquis des terres et les **met à la disposition de l'association**.

En Ile-de-France : La mise en place du premier lieu-test en Ile-de-France a été accompagnée par la SAFER. En effet, l'agriculteur qui avait mis des terres à disposition était fermier et avait

procédé à des échanges parcellaires avec ses voisins : les terres qu'il exploitait et avaient la certification biologique n'étaient pas forcément celles pour lesquelles il avait un bail. Au moment de son départ à la retraite, la SAFER a réalisé des **échanges multilatéraux** avant de **rétrocéder à Terre de Liens** les surfaces en agriculture biologique, qui est devenu le bailleur de l'espace-test. En 2012, une rétrocession de la SAFER, obtenue à l'unanimité du comité technique, a permis l'installation de trois personnes passées par la couveuse et la mise en place d'un nouveau lieu-test. La SAFER et les Champs des Possibles ont initié une **réunion annuelle** permettant à chaque personne en test de présenter son projet à l'équipe de la SAFER. Ce rendez-vous régulier permet d'avoir en tête des candidats à solliciter quand du foncier correspondant à leurs critères se libère.

Freins à l'accès au foncier pour les espaces-test agricoles

Du fait de leur statut particulier, les espaces-test agricoles peuvent rencontrer des difficultés par rapport au **contrôle des structures** ou aux **priorités d'attribution des SAFER** pour accéder au foncier. En effet, comme les porteurs de projet n'ont pas encore de statut d'agriculteur, c'est l'espace-test qui se porte candidat pour l'attribution de terres ou pour l'obtention d'une attribution d'exploiter, qu'il s'agisse d'un futur lieu-test permanent ou temporaire. De ce fait, les candidatures sont formellement considérées au même titre des **candidatures pour un agrandissement**. Même si en général les comités techniques vont plutôt attribuer des terres à l'espace-test qu'à un candidat qui souhaiterait s'agrandir, il s'agit d'une situation de précarité pour le développement des espaces-test.

Alors que les SAFER tendraient à considérer que des pistes foncières existent mais qu'aucun candidat à l'installation ne se présente, les espaces-test estiment que les **biens** qu'on leur propose ne sont **pas toujours appropriés**. Il peut par exemple s'agir de foncier avec un bâtiment très coûteux mais sans utilisation possible, de sites où certaines activités potentiellement polluantes ont été conduites par le passé... De plus, dans des contextes fonciers où une forte pression se fait sentir, il est encore possible d'attribuer quelques hectares à des espaces-test agricoles ou à ceux qui en sont issus. En revanche, les **vellétés d'accès à des structures plus étendues** pour des projets collectifs risquent de rencontrer plus d'obstacles.

Les espaces-test agricoles, où des porteurs de projet peuvent expérimenter une activité agricole en autonomie pendant une durée limitée, paraissent être une réponse intéressante à un certain nombre de problèmes que rencontrent des candidats à l'installation non-issus du monde agricole. Si les SAFER paraissent assez souvent leur apporter un appui pour la mise en place de nouveaux sites ou l'installation des candidats qui en sont issus, il pourrait être bénéfique de favoriser la coopération avec ces structures. Une clarification du niveau de priorité qui leur est accordé pour les rétrocessions et la formalisation d'échanges réguliers d'information serait souhaitable. Le fait que les espaces-test soient structurés en un réseau national pourrait faciliter le passage d'accord ; cependant, les configurations locales paraissent très hétérogènes et il n'est pas certain qu'un accord national ait un effet.

4. Quelle place pour les SAFER dans les politiques d'installation ?

La partie précédente détaillait le fonctionnement de certains dispositifs ou partenariats particuliers qui pourraient gagner à être étendus. Cette partie vise à élargir la réflexion en se posant la question du rôle que jouent et doivent jouer les SAFER dans les politiques d'installation.

4.1. Bilan sur le rôle des SAFER en faveur de l'installation

4.1.1. Résultats de l'accompagnement de l'installation par les SAFER

Rétrocessions en faveur de l'installation en 2014

En 2014, 1430 agriculteurs ont bénéficié d'une rétrocession de la SAFER au moment de leur installation. La valeur de ces rétrocessions s'élève à 317 millions d'euros. Elles représentent environ 35% des surfaces rétrocedées par les SAFER. La **surface moyenne rétrocedée dans le cadre d'une première installation est d'environ 13 ha**. Même si de toute évidence il ne s'agit pas d'une surface suffisante pour constituer une exploitation viable, du moins, pour la plupart des productions, cela ne signifie pas qu'il s'agisse d'apports fonciers négligeables. D'abord, la moitié des rétrocessions comprennent des **bâtiments d'exploitation**. De plus, ces surfaces viennent souvent **en complément de surfaces** auxquelles l'accès se fait sans passer par la SAFER (en fermage notamment). D'autre part, cette moyenne recouvre des situations diverses : la moyenne des rétrocessions est d'environ 20 ha pour les exploitations de plus de 50 ha au final. Cela représente près du **tiers de la surface totale des exploitations comprises entre 50 et 100 ha** ayant bénéficié d'une rétrocession au moment d'une installation.

Retour historique sur les rétrocessions en faveur de l'installation

Alors que le nombre d'installations est en baisse tendancielle, celles bénéficiant de rétrocessions des SAFER suivent une **tendance à la hausse**. En 20 ans, ce nombre a quasiment doublé.

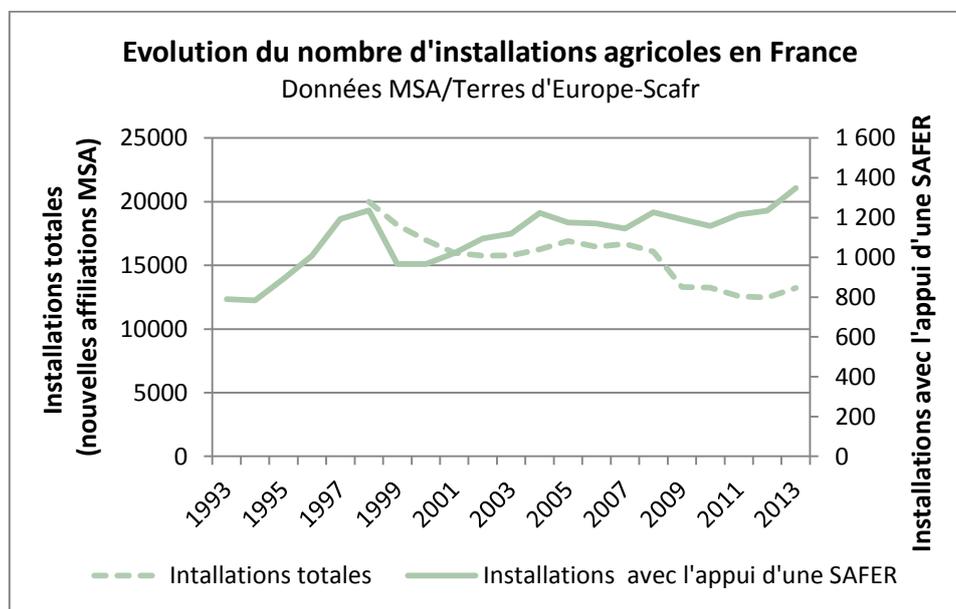


Figure 21 Evolution du nombre d'installations agricoles en France

Parmi les attributaires des rétrocessions de la part des SAFER, certains profils sont surreprésentés par rapport à l'ensemble des nouveaux installés. La proportion d'attributaires qui ne bénéficient pas de DJA est bien plus élevée que celle du nombre d'installés sans DJA par

rapport au total des installations. De plus, ce chiffre est en augmentation régulière au niveau des attributaires de la SAFER alors qu'il est stable au niveau du total des installations.

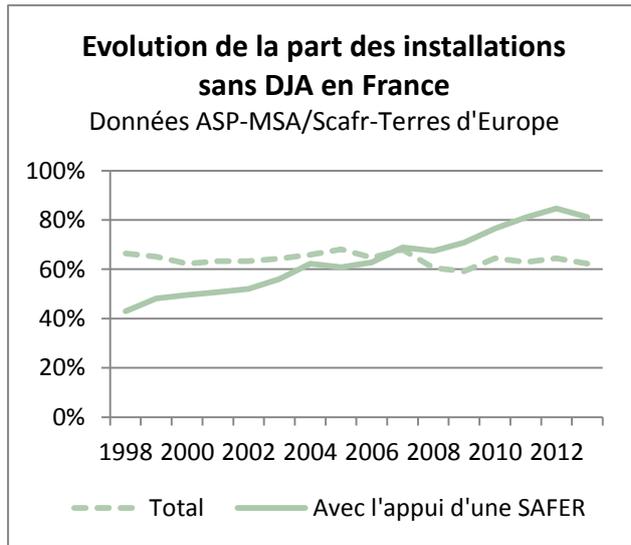


Figure 22 Evolution de la part des installations sans DJA

Les raisons pour lesquelles certains agriculteurs ne bénéficient pas de la DJA au moment de leur installation sont principalement des raisons d'âge ou d'absence de diplôme requis, mais pas seulement (Lefebvre, 2006). Faciliter l'installation d'agriculteurs que les politiques nationales ne considèrent pas comme prioritaires pourrait paraître inopportun. Cependant, comme les installés touchant une DJA ne représentent qu'un peu plus d'un tiers des installations, les deux tiers restant jouent un rôle essentiel dans le renouvellement des générations. Une étude de 2012 de l'ASP s'intéressant aux installations sans DJA affirme qu'elles

constituent « un atout pour l'agriculture française » et sont « sans doute davantage porteuses de diversité et d'innovation, puisqu'elles permettent des formules impossibles dans le cadre contraignant de l'installation aidée ». **Il est donc important que ces agriculteurs trouvent d'autres appuis que la DJA, et les rétrocessions des SAFER en font partie.**

De plus, les SAFER facilitent depuis longtemps les installations HCF. Dès les années 2000, autour de 55% des attributaires s'installant pour la première fois étaient des HCF. Cette proportion a augmenté et oscille entre 60 et 65% depuis les années 2010.

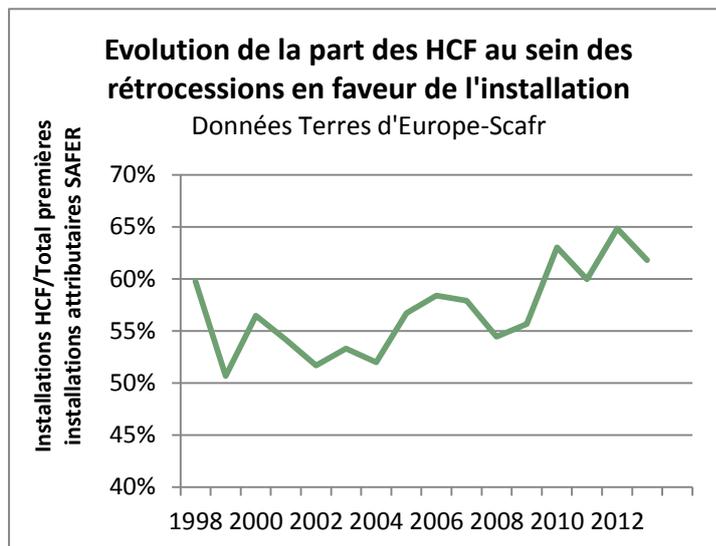


Figure 23 Evolution de la part des installations HCF qu'elles jouent pour accompagner les HCF est donc indéniable.

Si les HCF représentent une part importante des rétrocessions des SAFER, réciproquement une forte proportion du total des HCF s'appuie sur la SAFER lors des démarches pour s'installer. L'étude de 2012 du réseau rural français sur les HCF indique que 28% des enquêtés se sont tournés vers la SAFER pour obtenir des renseignements. De plus, **42% du foncier acquis par les HCF enquêtés l'a été par le biais de la SAFER.** Il y a fort à parier que nombre d'entre eux n'aurait pas pu accéder à ce foncier sans l'intervention d'une SAFER. Le rôle

Le nombre de rétrocessions des SAFER en faveur de l'installation est en hausse tendancielle. De plus, ces rétrocessions bénéficient surtout à ceux qui en ont le plus besoin : ceux qui s'installent en dehors du cadre familial et ceux qui ne bénéficient pas de DJA.

4.2. Adéquation de l'outil des politiques publiques que constituent les SAFER pour lever les freins à l'installation

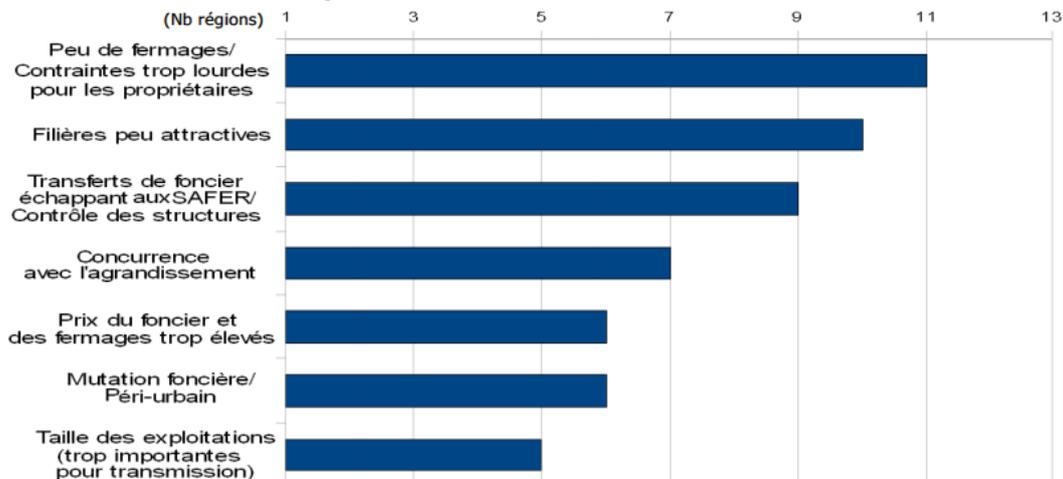
4.2.1. Quelles priorités pour les politiques d'installation ?

Le **nombre de candidats à l'installation** n'est pas limitant, du moins dans la plupart des régions. En témoigne l'écart important entre le nombre de candidats qui s'inscrivent au RDI et le nombre d'exploitations à reprendre qui y figurent, même si les candidats n'ont pas tous un projet réalisable. La **pérennité des installations** n'est pas non plus préoccupante : le « taux de sortie » dans les cinq ans suivant l'installation s'élève à 12 % alors qu'il s'élève à 32% dans les trois ans suivant la création d'entreprise dans le secteur de l'industrie (APCA, 2013). La question à se poser pour favoriser des installations pérennes est donc ce qui empêche ces candidats de s'installer.

L'analyse des freins à l'installation ne pointe pas toujours l'accès au foncier. Une étude menée en 2014 sur la transmission agricole en Bretagne place en premier les « contrôles administratifs ». C'est la difficulté principale la plus fréquemment citée par des agriculteurs enquêtés installés depuis moins de cinq ans. L'accès au foncier n'est cité par aucun d'entre eux comme une difficulté importante (Gaté, 2015). Cependant, l'enquête a été effectuée auprès d'un échantillon assez faible (15 exploitants). De plus, si les contrôles administratifs peuvent constituer une vraie difficulté, il est peu probable que des candidats à l'installation abandonnent leur projet uniquement pour cette raison. Les Assises de l'installation de 2013 concluaient dans la synthèse des enquêtes régionales que l'accès au foncier était unanimement reconnu comme un frein important à l'installation. Même s'il est difficile de trouver des éléments pour objectiver ce constat, il semble dépasser le lieu commun : l'enquête effectuée en 2013 par le réseau rural français auprès de 230 HCF indique que **59% d'entre eux ont rencontré des difficultés d'accès au foncier en amont de leur installation** (même si effectivement la difficulté en aval de l'installation la plus fréquemment citée est la gestion administrative).

Il est cependant difficile d'identifier ce que les enquêtés ou les acteurs régionaux mettent derrière « accès au foncier ». Il est probable que cela couvre des réalités différentes : **coût** du foncier, difficultés à **identifier le foncier disponible**, obstacles pour **être reconnu comme le meilleur acheteur ou locataire** par les propriétaires, et même peut-être par les SAFER et le contrôle des structures... Une part de cette difficulté réside certainement dans **l'inadéquation entre offre et demande de foncier**, car il s'agit d'un second constat partagé dans tous les retours régionaux pour les Assises de l'installation. Les caractéristiques des exploitations qui se libèrent et de celles que chercheraient les candidats à l'installation ne correspondent pas toujours, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les candidats rechercheraient plutôt des terres à **louer**, alors que l'offre se situe plutôt du côté de la **vente**. Ensuite, il peut y avoir un décalage au niveau des **productions** possibles sur l'exploitation et celles qui attirent le plus de candidats. Enfin, une partie du foncier **échappe aux SAFER et au contrôle des structures**, et au final aux candidats à l'installation, via différentes stratégies de contournement.

Causes de l'inadéquation entre offre et demande de foncier



Assises de l'installation 2013 - Synthèse des enquêtes régionales

Figure 24 Causes de l'inadéquation entre offre et demande de foncier selon les Assises de l'installation

Certains auteurs pointent aussi d'autres décalages qui ne faisaient pas partie des options proposées dans le questionnaire : alors que la plupart des candidats souhaiteraient s'installer sous une **forme individuelle**, les offres sous la forme de **recherche d'associés** sont nombreuses. Enfin, les candidats préfèrent un **parcellaire regroupé**, alors que certains cédants ont constitué au cours de leur carrière des ensembles fonciers parfois assez **éclatés** (Gaté, 2014).

L'accès au foncier semble être un frein majeur à l'installation. Il est donc tout à fait pertinent de considérer que lever ce frein est une priorité. Cependant, il faut avoir conscience que le terme d'« accès au foncier » recouvre plusieurs dimensions.

4.2.2. Les SAFER ne peuvent que s'inscrire dans une stratégie globale des politiques en faveur de l'installation

Les SAFER, des atouts mais aussi des limites

Les SAFER constituent un outil de régulation du foncier potentiellement très puissant, seul à posséder certains leviers pour orienter le foncier agricole : information complète sur les transactions foncières, baux temporaires, possibilité effective de modifier la destination de foncier via la menace que constitue la préemption. Leur statut particulier leur permet de s'adapter aux différents contextes locaux. Elles apportent des **réponses diversifiées** à plusieurs aspects du problème de l'accès au foncier qui est le principal frein à l'installation et sont aujourd'hui **les seules à pouvoir le faire**. Sans outil de régulation du foncier, il y a fort à parier que le paysage agricole français n'aurait rien à voir avec ce qu'il est aujourd'hui. La loi d'avenir agricole de 2014 a renforcé leur position en élargissant la possibilité d'exercice du droit de préemption et en instituant de nouvelles obligations d'information de la part des notaires en cas de cessions.

Cependant, elles ne sont pas exemptes de certaines vulnérabilités. Tout d'abord, leur mode de financement a évolué. La baisse des subventions d'Etat s'est accompagnée d'un besoin accru de se financer par leur activité. Leur équilibre financier est un impératif étant donné le statut qu'elles ont adopté. Elles se trouvent donc prises entre deux **injonctions souvent contradictoires** : appliquer la **volonté des pouvoirs publics**, notamment en favorisant

l'installation, et se **tourner vers des activités rémunératrices**. En plus de laisser moins de place à l'exercice de leurs missions de service public, multiplier les opérations sources de revenus signifie une baisse de recettes fiscales pour les collectivités, qui prélèvent des taxes sur les transactions immobilières, dont les transactions passant par les SAFER sont exonérées ; le désengagement financier de l'Etat s'accompagne quelque part d'un financement des SAFER aux dépens des collectivités. Il est donc peu surprenant que les SAFER puissent apparaître comme ambiguës, notamment dans le rapport publié par la Cour des comptes en 2014. Même si la volonté politique a fait prendre une autre direction à la loi, une fusion avec les Etablissements Publics Fonciers, chargés d'aménagement urbain (ce qui constitue un cœur de métier bien distinct), avait été pressentie par certains lors de la construction de la loi d'avenir agricole de 2014, menace qui pourrait se raviver dans quelques années. A ce décalage entre fonction et mode de financement s'ajoute des difficultés liées aux évolutions du monde agricole. Sencébé parle à propos des SAFER d'une « **institution qui cherche à survivre au projet qui l'a vu naître** » (Sencébé, 2012). Conçues pour favoriser le développement d'une agriculture familiale de taille moyenne, elles peineront à trouver leur place au sein d'un monde agricole en recomposition : les agriculteurs proches des mouvements paysans se méfient encore d'un outil longtemps contrôlé par le syndicalisme majoritaire, tandis que la figure de l'entreprise agricole patronale ou capitaliste se passe de leur intervention.

Un rôle circonscrit

Si le rôle joué par les SAFER est indispensable à la politique d'installation, la levée de certains obstacles n'est pas de leur ressort. Tout d'abord, certains freins sont économiques, administratifs, sociaux, psychologiques,... Sur la question particulière de l'accès au foncier, il apparaît que **les SAFER n'ont pas de prise sur beaucoup de paramètres**. Le décalage entre les caractéristiques de l'offre et la demande de foncier pour l'installation paraît difficile à corriger : il faudrait pour cela aller contre **l'évolution structurelle de l'agriculture depuis plusieurs décennies**. La terre et les capitaux mobilisés par travailleur sont de plus en plus importants, ce qui rend difficile le financement des installations et nécessaire pour les agriculteurs en place de s'agrandir pour continuer à gagner leur vie. La spécialisation régionale handicape l'installation dans les exploitations de filières localement minoritaires et en déclin, ou dans la région dans son ensemble quand les filières majoritaires subissent une crise importante.

Ensuite, la prise de marché moyenne des SAFER sur les biens vendus qu'elles peuvent préempter (hors achat par les fermiers, par les membres de la famille...) ne dépasse que rarement 30% des surfaces, même si ce taux est très variable d'une SAFER à une autre. Le marché qui leur est accessible ne représente lui-même qu'une part du marché total (53%)... De plus, même si les SAFER peuvent intervenir sur du **foncier en fermage** via l'intermédiation locative et accompagner la transmission de **parts de société**, il faut admettre que les cas où elles interviennent en dehors des transferts de propriété sont limités. Avec la hausse actuelle des surfaces exploitées en fermage et par des sociétés, il est compréhensible qu'elles cherchent à développer leurs compétences en la matière. Cependant, la régulation de ces marchés devrait surtout être opérée par le contrôle des structures. Or, la synthèse des consultations conduites lors des Assises de l'installation indiquait que ce dernier était jugé peu efficace pour favoriser l'installation dans 83% des régions. Les stratégies de contournement se développent plus rapidement que les outils d'orientation du foncier et **une part croissante des surfaces agricoles échappe ainsi à toute maîtrise de l'Etat et des SAFER**, la loi d'avenir de 2014 n'ayant apporté qu'une réponse partielle à ces problèmes.

Nécessité d'une coordination entre acteurs

Les SAFER ne peuvent agir efficacement en faveur de l'installation que dans un cadre où la coordination avec d'autres acteurs de l'installation (chambres d'agriculture, syndicats, associations d'animation et de développement rural, organismes de conseil, banques...) est assurée. Le contexte actuel de tension budgétaire peut conduire à des **concurrences entre ces organismes** acteurs de l'installation. La tentation est grande pour chacun de diversifier ses activités pour attirer un public plus large vers des prestations payantes et/ou obtenir les subventions finançant certaines actions. Il est dans l'intérêt stratégique des différents acteurs de garder la main sur les informations dont ils disposent (potentiels cédants, candidats à l'installation, potentiels investisseurs,...) alors que chacun pourrait être plus efficace en y ayant accès. De plus, les **relations interpersonnelles** au niveau de structures amenées à interagir régulièrement sur des sujets variés peuvent bloquer des collaborations. Le rôle des CRIT, nouvellement chargés du pilotage de la politique d'installation au niveau régional, paraît donc essentiel. Il faut espérer que cette nouvelle organisation parviendra à favoriser l'émergence de partenariats.

Les chiffres concernant la démographie agricole cités dans le début de ce rapport dessinent l'impérieuse nécessité de proposer des actions auprès des **futurs cédants**. Si les exploitations qui vont se libérer seront nombreuses, celles qui correspondront à ce que recherchent les candidats à l'installation le seront bien moins, ce qui rend d'autant plus précieux leur repérage. Les documents traitant de l'accompagnement des cédants citent tous **l'anticipation comme une condition cruciale de réussite**, et ce d'autant plus que se complexifient les montages juridiques et financiers dans les exploitations agricoles. La loi d'avenir de 2014 portant à trois ans avant le départ à la retraite le délai avant lequel les DICAA doivent être faites (contre dix-huit mois auparavant) devrait favoriser cette anticipation ; encore faut-il que l'information soit disponible pour les structures susceptibles de proposer un accompagnement, dont les SAFER font partie. De plus, les cédants peuvent avoir intérêt à retarder le moment où leur départ est connu pour faciliter la négociation de « pas-de-porte » (montant versé par un preneur de bail à l'ancien locataire) (Barral, Pinaud, 2015). Tant que cette déclaration ne sera pas obligatoire, l'information collectée sera partielle.

Les SAFER ont la capacité de favoriser l'accès au foncier pour les candidats à l'installation grâce à la diversité des leviers dont elles disposent. Cependant, ce potentiel pâtit de contradictions entre la nécessité de conserver un équilibre financier et celle d'assurer ses missions d'intérêt général. De plus, cet outil conçu au service du modèle de l'exploitation familiale de taille moyenne peine à se positionner dans un monde agricole mouvant. Les SAFER sont impuissantes devant certaines évolutions contrariant les possibilités d'installation. Finalement, elles ne constituent qu'un volet des politiques en faveur de l'installation et il paraît essentiel que les pouvoirs publics assurent une bonne coordination des SAFER avec les autres acteurs pour que leurs actions puissent être opérantes.

Conclusion

L'installation de nouveaux agriculteurs a toujours été soutenue par les politiques publiques de l'après-guerre, d'abord dans un souci de compétitivité de l'agriculture française, mais aussi pour maintenir un modèle d'agriculture pouvant rendre d'autres services à la société qu'une simple production quantitative de nourriture. La création des SAFER dans les années 1960 s'intègre dans cette volonté de favoriser l'installation, car l'accès au foncier est un frein majeur pour les porteurs de projet. Elles sont dotées pour cela de nombreux outils, qui comprennent notamment la possibilité d'acheter et de vendre du foncier, d'assurer sa gestion temporaire, de le préempter pour l'orienter vers un autre acheteur que celui choisi par le propriétaire, et de jouer le rôle d'intermédiaire pour des mises à bail ou des transferts de parts de société. Elles reçoivent des notifications de la part des notaires et possèdent un réseau de conseillers fonciers déployés sur le terrain, ce qui leur permet un bon accès à des informations sur le marché foncier.

Aujourd'hui, l'installation agricole fait face à plusieurs défis. Tout d'abord, le nombre d'agriculteurs qui céderont leur exploitation dans les années à venir va être important. Si les caractéristiques de ces exploitations ne correspondent pas toujours à ce que recherchent les candidats, il est d'autant plus précieux de les repérer quand c'est le cas. De plus, la part d'installations HCF est croissante. Ce sont des candidats ayant plus de difficultés à trouver du foncier, des financements et nécessitant un accompagnement particulier. Enfin, les surfaces et les capitaux mobilisés dans les exploitations sont de plus en plus importants. L'accès à des financements pour les candidats est de ce fait un problème qui ne va cesser de croître.

Les SAFER tentent d'apporter des réponses à ces défis via divers dispositifs et partenariats décrits dans ce rapport. Alors que certaines mettent en place des démarches pour mieux accueillir les porteurs de projet, d'autres font en sorte d'anticiper le départ de cédants en organisant un repérage. Il s'agit de démarches qui gagneraient à être déclinées dans d'autres SAFER, selon les enjeux des territoires. Les actions visant les cédants peuvent être menées en collaboration avec les chambres d'agriculture, partenariat souvent contingent des relations interpersonnelles : plus que la formalisation d'accords, il faudrait faciliter ces relations, peut-être par des partages d'expériences réussies sur d'autres territoires. D'autres partenaires, en général des collectivités mais aussi des acteurs des filières, apportent un appui aux SAFER pour financer la mise en stock de foncier en l'attente de porteurs de projet, pour des durées allant de quelques mois à quelques années. Ces dispositifs nécessitent d'être étendus là où ils n'existent pas, car sans financement, le risque est plus important que le foncier serve à un agrandissement ou à un projet créateur de moins de services pour le territoire, alors qu'un délai pourrait donner le temps à des candidats de se mobiliser. Certaines SAFER ont aussi obtenu un appui pour permettre une acquisition progressive du foncier par les candidats. Ce type de dispositif paraît être assez coûteux mais peut aussi être développé sans financeur extérieur quand les banques acceptent de jouer le rôle de caution. Un autre moyen de trouver une solution au financement de l'achat de terres est l'appel à des investisseurs-bailleurs. Certaines SAFER ont développé des démarches particulières vis-à-vis de ceux-ci. Il paraîtrait intéressant de mettre en commun entre SAFER les informations concernant ces investisseurs. La construction de partenariats avec des fonds d'investissements pourrait également présenter certains avantages, mais également des risques. Enfin, les espaces-test agricoles, qui permettent à des porteurs de projet de s'essayer à l'exercice de l'activité agricole, reçoivent souvent un appui de la part des SAFER. Définir la priorité de ces organismes lors de rétrocessions et formaliser les échanges d'information avec eux pourrait leur être bénéfique.

Les SAFER ont un impact indéniable sur le nombre d'installations. Elles accompagnent bien souvent ceux qui en ont le plus besoin : la majorité des surfaces acquises par les HCF l'est via une rétrocession de la SAFER. Il s'agit d'outils ayant un fort potentiel mais dont l'action peut être bridée par certaines contradictions internes et facteurs extérieurs. Leur coordination avec les autres acteurs de l'installation doit être facilitée par les pouvoirs publics.

Il est difficile de mesurer l'efficacité des dispositifs particuliers qui ont été décrits. Une évaluation approfondie pourrait être judicieuse. Cependant, elle ne conclurait pas nécessairement que certains dispositifs sont plus efficaces que d'autres dans l'absolu, le marché foncier et les contextes locaux étant différents d'une SAFER à une autre. De plus, si la variété des outils et les différents partenariats développés constituent un réel atout pour le positionnement stratégique des SAFER, constitue-t-elle pour autant un atout pour l'efficacité globale des politiques publiques en matière d'installation ?

Bibliographie

- APCA, 2013. *Regards sur les installations d'agriculteurs entre 1997 et 2010*. Analyses et Perspectives N° 1303, Economie agricole. Février 2013.
- Barral S., Pinaud S. 2015. *L'organisation des échanges de foncier agricole dans le Nord-Pas-de-Calais. Quelle influence sur les dynamiques d'installation en agriculture ? Une approche par la sociologie économique*. Actes du colloque «Structures d'exploitation et exercice de l'activité agricole : Continuités, changements ou ruptures ?» de la Société Française d'Économie Rurale, février 2015, Rennes.
- Boinon J-P. 2011. *Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945*. Economie et statistique, N°444-445, 2011. pp. 19-37.
- Boyer M., Fayard A., 2013. *Les espaces-test agricoles : une diversité de dispositifs au service de l'installation agricole*. RENETA, CREFAD, 149p.
- Cour des comptes. 2014. *Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural*. Rapport public annuel 2014 – février 2014.
- Gambino M., Laisney C., Vert J., (cord.) 2012. *Le monde agricole en tendances. Un portrait social prospectif des agriculteurs*. Centre d'études et de prospective, SSP, ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 117 p.
- Garnier D., Ménard J-N., Quainon P. 2013. *Audit des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de métropole*. Rapport de mission d'audit n°13056 CGAAER, septembre 2013.
- Gaté R., 2014. *La transmission des exploitations agricoles : stratégies des cédants et freins à l'installation-transmission : étude de cas en Bretagne*. Agricultural sciences. 2014. <dumas- 01131152>
- Gaté R., Latruffe L., 2015. *Difficultés rencontrées lors de la transmission d'exploitations agricoles : le cas de la région Bretagne*. Actes du colloque «Structures d'exploitation et exercice de l'activité agricole : Continuités, changements ou ruptures ?» de la Société Française d'Économie Rurale, février 2015, Rennes.
- Lefebvre F., Quelen M., 2005. *Le renouvellement des générations agricoles bientôt assuré par des citadins ? Le devenir des agriculteurs installés hors du cadre familial*, CNASEA, 11 p.
- Lefebvre F., 2006. *Les agriculteurs non aidés : installation et devenir. Un état des lieux national*, CNASEA, 13 p.
- Levesque R., Liorit D., Pathier G. 2011. *Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines*. Economie et statistique, N°444-445, 2011. pp. 75-98.
- Levesque R. 2013. *Le financement du foncier agricole*. Cahier Déméter N°14, pp 43-60.
- Levesque R. 2013. *Les SAFER, d'un opérateur foncier agricole à un opérateur rural*. Pour 2013/4 (N° 220), pp 185-192.
- Oliveira Santos R. 1998. *De l'installation agricole à l'installation rurale. Propositions pour une réforme des systèmes d'aide*. Économie rurale. N°247, 1998. pp. 55-57.
- Reboul C., 1981. *L'apprentissage familial des métiers de l'agriculture*. Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 39, septembre 1981. Grandes et petites écoles. pp. 113-120.
- Réseau rural français. 2013. *Création d'activité par les entrepreneurs hors cadre familial : besoins spécifiques, leviers d'action et complémentarité des dispositifs d'accompagnement*. Etude menée par JA et le MRJC, publiée le 04/10/2013, 69 p.
- Sencébé Y., 2012. *La Safer. De l'outil de modernisation agricole à l'agent polyvalent du foncier : hybridation et fragmentation d'une institution*, Terrains & travaux 2012/1 (n° 20), pp. 105-120.
- Truffinet J. 1988. *Installation et modernisation des exploitations*. Études rurales, N°110-112, 1988. La Terre : succession et héritage. pp. 253-264.
- Trouvé A., Berriet-Sollic M., Lépicié D. (dir.) 2013. *Le développement rural en Europe - Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* PIE Peter Lang.

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes interrogées

<i>Entretiens formels</i>		
Marie-Laure Pommier	Responsable du service collectivités	SAFER AUV
Pierre Fayolle	Responsable Développement du Marché de l'Agriculture	Crédit agricole SA
Stéphane Hamon	Directeur général	SAFER NBA
Vincent Abt	Chef du Bureau de l'installation et de la modernisation	MAAF
Christophe Maillet	Chef du service collectivités	SAFER IFR
Pierre Pouget	Directeur général	SAFER AQA
Jean-Marie Vigneaud	Responsable des systèmes d'information	SAFER AQA
Hélène Dumas	Conseiller foncier spécialisé	SAFER AQA
Nathalie Lebas	Chef de service départemental de la Haute-Vienne	SAFER MLO
Nathalie Bonnefont	Assistante régionale SPIR	SAFER MLO
Romain Chanut	Assistant régional SPIR	SAFER MLO
Marc Emery	Chargé d'Etudes et Cartographie	SAFER MLO
Sylvain Péchoux	Animateur	Champs des possibles
<i>Echanges verbaux ou écrits</i>		
Olivier Boucly	Chargé de mission au Bureau des statuts et des structures	MAAF
Stéphane Martin	Directeur chargé des opérations auprès des collectivités	SAFER CHA
Thierry Couteller	Directeur des opérations foncières	SAFER BRE
Hubert de Rincquesen	Chargé d'études Agronome - Statisticien	ASP
Roland Traver	Directeur des relations extérieures et de la communication	SAFER LAR
Henri de Ferluc	Directeur général	SAFER GHL
Michel Lachat	Directeur départemental de la Gironde	SAFER AQA
Yves Gaonach	Directeur général	SAFER MLO
Jean-Baptiste Cavalier	Animateur-Coordinateur national	RENETA
Anne-Catherine Vandercruyssen	Chef de Service Régional	SAFER FAR
Michaël Fourel	Directeur général délégué	SAFER TRE
Max Lefebvre	Directeur Opérationnel & Développement	SAFER PRO
Marc Weill	Directeur général délégué	SAFER PRO
Philippe Tuzelet	Directeur général délégué	SAFER POC
<i>Autres sources d'information</i>		
Comité technique SAFER en Gironde le 14/04/2015		
Comité technique SAFER dans la Creuse le 22/04/2015		
Groupe de travail inter-SAFER "Transmission-Installation" du 06/05/2015		

Annexe 2 : Sigles utilisés pour désigner les SAFER

ALS	Alsace	LNE	Lorraine
AQA	Aquitaine-Atlantique	MAO	Maine-Océan
AUV	Auvergne	MLO	Marche-Limousin
AVT	Aveyron-Lot-Tarn	NBA	Basse-Normandie
BFC	Bourgogne-France-Comté	NHA	Haute-Normandie
BRE	Bretagne	PAC	Provence-Alpes-Côte d'Azur
CEN	Centre	PIC	Picardie
CHA	Champagne-Ardenne	POC	Poitou-Charentes
COR	Corse	RAL	Rhône-Alpes
FAR	Flandres-Artois	TGA	Guadeloupe
GAR	Garonne-Périgord	TMA	Martinique
GHL	Gascogne-Haut-Languedoc	TRE	Réunion
IFR	Ile-de-France		
LAR	Languedoc-Roussillon		

Annexe 3 : Carte des SAFER



Source : safer.fr

Annexe 4 : Tableaux récapitulatifs des dispositifs

Variantes de stockage de foncier (courte durée) décrites en 3.4

Partenaires	Date	Frais pris en charge	Garantie de bonne fin	Durée du stockage	Agriculteurs éligibles	Foncier éligible
Conseil régional Aquitaine	2011	Intérêts sur le PPA+frais d'acquisition	20% du prix de revient comptable	3 ans (attribution : 2 ans + 1 an de délai pour l'attributaire)	HCF et IS - Revenu fiscal de référence < 35 000€ / Propriétaire bailleur	
Conseil régional Auvergne	2014	Intérêts sur le PPA+frais d'acquisition		3 ans (max 2 ans après que l'attributaire soit connu)	HCF ou petite structure familiale où SAU/UTA < 1UR Répondre aux conditions DJA ou formation + expérience < 40 ans	Hors bâti d'habitation
Conseil régional Bourgogne	2009	80% des frais financiers et de gestion		1 ans (reconductible)	Objectif : HCF porteurs de projet de diversification	Surface > 40 ha ; pas de candidats à l'installation
Conseil général d'Ille-et-Vilaine	2012-2014	Frais financiers, d'acquisition, de gestion	Oui.	2 ans (reconductible)	Candidats éligibles aux aides publiques ; possibilité de recours à un bailleur ; HCF prioritaires	Foncier convenant à des projets d'agriculture durable ; priorité aux territoires avec un déficit d'installations
Conseil régional Bretagne	2011-2015	Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	Oui. Eventuelles plus-values consacrées à de la mise en stock	2 ans (reconductible)	Statut JA ou 40-50 ans. Priorité aux projets de diversification, îles ou périurbain, HCF	
Conseil régional Champagne-Ardenne	2012	Frais financiers + Frais de gestion (2% du PPA)	20% du PPA + frais annexes + rémunération SAFER	6 mois (reconductible)	HCF sans possibilité d'installation CF dans les 5 ans Maraîchage/ élevage/AB <40 ans Diplôme	Biens viticoles sous AOC Champagne exclus
Conseil régional Nord-Pas-de-Calais	2014-2019	4,8% du PPA/an	Possibilité de rétrocession à un agriculteur hors éligibilité (avec des conditions)		HCF/AB/projet agri-rural PDE financièrement équilibré	
Conseil général du Gers	2013	Intérêts (PPA + frais d'acquisition)	Oui, à hauteur de 20% du prix de revient comptable	3 ans (reconductible)	Maraîchage/arboriculture - commercialisation en circuit court. Priorité aux DJA-AB	Valeur agronomique, accessible, accès à un point d'eau, proximité d'une ville, max 5 ha
Conseil régional Languedoc-Roussillon	2010	Frais financiers et de gestion :		18 mois	<40 ans + HCF ou cadre à conforter + formation et expérience/ ou démarche collective	Logement exclus, bâti sans foncier exclus

		80% si HCF, 60% sinon				
Conseil régional Poitou-Charentes	2012-2016	Frais financiers et frais de gestion	Oui. Eventuelles plus-values consacrées à de la mise en stock	2 ans (reductible)	Tous, mais priorité aux HCF	Foncier acheté par la SAFER ou CMD signée avec le propriétaire
Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur	2013-2016	Frais financiers, frais de gestion, frais de restructuration foncière	Possibilité d'établissement d'une garantie de bonne fin pour les biens > 100 000€		HCF et IS en premier lieu + mission de restructuration foncière	Terres nues
Conseil régional Rhône-Alpes	2015-2017	4% du PPA/an		3 ans		
Conseil général Réunion	2015-2020	Frais financiers, d'acquisition, de gestion	Oui.	3 ans	Jeunes agriculteurs	

Variantes d'acquisition progressive de foncier décrites en 3.5

SAFER	Prise en charge de frais	Caution bancaire	Date	Frais pris en charge	Plafond	Garantie de bonne fin	Durée du stockage
AQUITAINE ATLANTIQUE, GARONNE-PERIGORD	Conseil régional Aquitaine	Crédit agricole Aquitaine et Pyrénées-Gascogne	2011	Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	150 000 €	Caution bancaire de 20% (PPA + frais)	5 ans (reductible)
AQUITAINE ATLANTIQUE	Conseil général de Gironde	Crédit agricole		Intérêts (PPA+frais d'acquisition) + frais de gestion	200 000 €	Caution bancaire de 20% (PPA + frais)	5 ans (reductible)
AQUITAINE ATLANTIQUE		Crédit agricole Aquitaine et Pyrénées Gascogne	2015 ?		300 000 €	Caution bancaire de 20%	5 ans+ différé d'amortissement de 3 ans
AVEYRON LOT TARN, GASCOGNE-HAUT LANGUEDOC, GARONNE-PERIGORD	Conseil régional Midi-Pyrénées	Crédit Agricole Nord-Midi-Pyrénées, Pyrénées Gascogne, Sud Méditerranée, Toulouse 31	2012	Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	150 000 €	Caution bancaire de 20% (PPA + frais)	5 ans (+ prolongement 2-5 ans, dont seulement 2 ans financés)
POITOU-CHARENTES		Crédit agricole Atlantique-Vendée, Charente-Maritime Deux-Sèvres, Charente-Périgord, Touraine-Poitou	2014		250 000 €	Caution bancaire de 20%	5 ans (reductible une fois)
AUVERGNE		Crédit agricole Centre France	2015 ?			Caution bancaire + crédit à long terme concédé à l'agriculteur bénéficiaire	
MARCHE LIMOUSIN		Crédit agricole Centre France	2015?			Caution bancaire de 20%	

Partenariats pour la mise en stock de foncier avec les conseils régionaux

Conseil régional	Date	Montant de l'enveloppe	Frais pris en charge	Plafond/Objectif	Rémunération SAFER	Garantie de bonne fin	Durée du stockage	Remarque sur la gestion du stockage	Foncier éligible
Aquitaine	2011		Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	Foncier : 150 000€ (sauf foncier viticole) Taux d'intérêt : 3%	5% du PPA (amiable) 7% du PPA (préemption)	Caution bancaire de 20% du prix de revient comptable	3 ans (attribution : 2 ans + 1 an de délai pour l'attributaire)		
			Intérêts (PPA+frais d'acquisition)		5% du PPA et frais de gestion limités à 1% du capital emprunté		5 ans (reconductible)	Loyer versé au titre de la COPP = acompte	Foncier non bâti
Auvergne	2014		150€/ha versés au propriétaire	30 ha/dossier	45€/ha		3 ans	CMD entre le propriétaire et la SAFER	
			Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	6%			3 ans (2 ans après que l'attributaire soit connu)		Hors bâti d'habitation
Bourgogne	2009		80% des frais financiers et de gestion	5 dossiers/an			1 an (reconductible)		Surface > 40 ha ; pas de candidats à l'installation
Bretagne	2011-2014	400 000 €	Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	Objectif : 25 exploitations mises en réserve	8% du PPA (amiable) 13% du PPA (préemption)	Oui	2 ans (reconductible)		
Champagne-Ardenne	2012		Frais financiers et de gestion	Frais de gestion : 2% du PPA	8,5% du PPA	Caution bancaire de 20% du prix de revient comptable	6 mois (reconductible)		Biens viticoles sous AOC Champagne exclus
Languedoc-Roussillon	2010		Frais financiers et de gestion : 80% si HCF, 60% sinon	80 000€ pour le bâti d'exploitation Frais de gestion : 3% du PPA 10 000€/an si HCF, 7000€ sinon			18 mois		Logement exclus, bâti sans foncier exclus

Limousin	2015	Mise à disposition de 2 470 000 €	Evite d'avoir à payer des intérêts ; frais de gestion prélevés sur le fonds	Frais de gestion : 2% du PPA ; le solde loyers touchés - frais de stockage doit être affecté au fonds		Oui	3 ans + deux reconductions d'un an possibles		Exploitations agricoles dans leur totalité Foncier non-bâti
Midi-Pyrénées	2012		Intérêts (PPA+frais d'acquisition)	Foncier : 150 000€ Taux d'intérêt : 3% 25 000€ par dossier	6,4% du PPA et frais de gestion limités à 1% du capital emprunté	Caution bancaire de 20% (PPA + frais)	5 ans (+ prolongement 2-5 ans, dont seulement 2 ans financés)	Loyer versé au titre de la COPP = acompte	Foncier non bâti
Nord-Pas-de-Calais	2014	100 000 €	4,8% du PPA/an	20 000 € de frais de portage par dossier		Possibilité d'élargir l'éligibilité au dispositif			
Poitou-Charentes	2012	225 000€ (révisable)	Frais financiers et de gestion. Stockage CMD : 30% du fermage perçu pris en charge	Objectif : mise en réserve de 5 exploitations/an/département	7% du PPA (amiable) 10% du PPA (préemption)	Oui	2 ans (reconductible)		Foncier sous CMD finançable ; Bâtiment uniquement si < 80 000€ (sauf projet de diversification)
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2013	50 000€/an	Frais financiers, de gestion, de restructuration foncière	Taux d'intérêts : 6%	7% du PPA (amiable) 10% du PPA (préemption)	Possibilité d'établissement via convention pour les "biens particuliers" (valeur > 100 000€)			Foncier non bâti
Rhône-Alpes	2015-2017	40 000€ (aménagement locaux compris)	4% du PPA/an	Objectif : 36 installations/an			3 ans		
		170 000 €	Frais d'animation : 4000€/installation réalisée						

Subventions ponctuelles des conseils régionaux

Auvergne, Bourgogne, Limousin	Animation et communication en faveur de l'installation, de la reprise et de la création d'entreprise agricoles et rurales à l'échelle du Massif Central	2011 - juin 2014	90 000 €			
Basse-Normandie	Projet de fonds de portage foncier en faveur de l'installation - "La grande ferme"	2011				
Lorraine	Convention d'objectifs relative à une action en faveur du foncier pour les productions déficitaires (objectif : mobiliser 20ha pour des productions déficitaires)	2011	22 000€ (prévisionnel)	Frais d'animation et frais de stockage		
Nord-Pas-de-Calais	Convention pour l'installation agricole	2012-2013	104 430 €	Prospection (120 jours x 360€), intermédiation locative (5 mandats de recherche et 15 CMD), dimensionnement d'un dispositif de portage, communication sur le dispositif de portage (27 jours x 540€ + 7000€)		
	Renforcement du PPAS en faveur de l'installation et de la transmission d'exploitations agricoles	2014-2015	120 115 €	Prospection (56 250€), intermédiation locative et CMD (4 mandats de recherche et 15 CMD = 86 675€), communication (6000€)		

Partenariats pour la mise en stock de foncier avec les conseils généraux

Conseil général	Objet	Date	Frais pris en charge	Plafond	Rémunération SAFER	Garantie de bonne fin	Durée du stockage	Remarque sur la gestion du stockage	Eligibilité
Gironde		2006	Frais financiers et de gestion	200 000€ par opération	5% du PPA et frais de gestion limités à 1% du capital emprunté		10 ans (5 ans renouvelable)	Loyer versé au titre de la COPP = acompte	Installation, agrandissement, désendettement
Doubs, Jura, Haute-Saône			Frais financiers et de gestion						
Ille-et-Vilaine	Portage de foncier destiné à favoriser l'installation de jeunes agriculteurs	2007	Frais financiers, d'acquisition, de gestion	150 000€ par opération Foncier : 75 000€ par opération	8% du PPA si amiable 13% du PPA si préemption	Oui	2 ans (renouvelable une fois)		Projets s'inscrivent dans une logique d'agriculture durable ; en priorité dans des territoires avec un déficit d'installations
			30% du fermage si CMD					Propriétaire s'engageant à mettre à bail à un jeune installé à l'issue de la CMD ou à vendre ses terres à la Safer	
Gers	Financement relais pour le stockage temporaire de foncier dans l'attente d'un projet d'installation d'agriculteurs commercialisant leur production en circuits courts	2013	Intérêts (PPA + frais d'acquisition)		6,4% pour les JA Sinon, 10% pour PPA < 10 000€ ; 9% si PPA > 10 000€ 12% si préemption	Oui, à hauteur de 20% du prix de revient comptable	3 ans (prolongeable)	COPP (de préférence agriculture biologique)	Maraîchage ou arboriculture avec commercialisation en circuit court. Priorité aux installations aidées AB
Meurthe-et-Moselle	Convention de prise en charge des frais de portage						1 an		
Hautes-Alpes	Convention de mise à disposition d'une avance destinée à la mise en réserve de terrains	2007-2010	Mise à disposition d'un fonds atteignant 151 000€ en 2007						
			Objectifs : aménagement, restructuration, maintien ou création d'exploitations, installation de jeunes agriculteurs						
			Participation aux frais de stockage dans le cadre de conventions tripartites avec des communes ou des territoires pour des mises en réserve contribuant à la réalisation d'aménagements fonciers						

Réunion	Financement des frais de portage du foncier agricole acquis par la SAFER pour l'installation de jeunes agriculteurs	2015	Frais financiers, d'acquisition, de gestion			Oui	3 ans		Jeunes agriculteurs
Rhône	Convention de stockage afin de favoriser et pérenniser les installations d'agriculteurs	2007							

Partenariats avec les acteurs des filières

Safer	Objet	Partenaires	Date	Détail de l'objet
AQUITAINE ATLANTIQUE	Convention cadre avec la Fédération des Caves Coopératives Viticoles d'Aquitaine	FCVA	2014	<p>Possibilité de travail d'enquête auprès des futurs cédants à la demande d'une coopérative.</p> <p>Possibilité de mise en place de conventions de stockage avec les coopératives</p> <p>Possibilité de mise en œuvre de dispositifs d'acquisition progressive avec les coopératives</p>
PROVENCE ALPES C.AZUR	Plan d'action pour le maintien du potentiel de production des coopératives agricoles et le renouvellement des générations de coopérateurs	Conseil régional PACA, Coop de France Alpes-Méditerranée	2013	<p>Mutualisation des données.</p> <p>La SAFER informe ses partenaires sur le marché foncier et sur les transactions qui pourraient les intéresser, et assure une surveillance des parcelles "stratégiques".</p> <p>Un comité tripartite fera un point régulier (au moins 2 fois par an) sur les besoins des coopératives en matière de foncier.</p> <p>Pour bénéficier de l'aide régionale à l'acquisition de foncier liée au maintien du potentiel de production des coopératives, les coopérateurs concernés doivent signer un cahier des charges SAFER.</p>

Partenariats avec les chambres d'agriculture

En italique : ce qui ne concerne pas l'installation

SAFER	Chambre d'agriculture	Date	Objet
AUVERGNE	Cantal	2013-2018	<p><u>Volet installation, transmission</u> Principe d'information réciproque (DICA quand projet de vente ; DIA et promesses de vente quand exploitation qui permettrait une installation) selon des modalités définies par les conseillers concernés. Echange d'information sur les "nouveaux arrivants" Collaboration technique (service juridique de la Chambre, évaluation de capital foncier par la Safer)</p> <p><i>Volet "Urbanisme, infrastructures linéaires et projets d'intérêt général" + Volet "Environnement"</i></p>
	Puy de Dôme	2015-2018	<p><u>Volet installation, transmission en milieu rural</u> Information mutuelle pour pouvoir présenter l'autre structure aux porteurs de projet et aux cédants Transmission des coordonnées des porteurs de projet et cédants ayant contacté l'une des structures Rencontres trimestrielles pour échange d'information Participation de la SAFER aux journées d'information de la Chambre</p> <p><i>Volet "Urbanisme, aménagement foncier, infrastructures linéaires et projets d'intérêt général" + Volet "Environnement"</i></p>
Bretagne	Bretagne	2015 ?	<p>Engagement à orienter les cédants et les candidats à l'installation vers les services du partenaire. Lors des audits transmission, la Chambre proposera de faire appel aux évaluations par la SAFER. Principe d'information réciproque, coordination sur les actions de sensibilisation Objectif de tendre vers un répertoire à l'installation commun Rencontres régulières entre les deux partenaires (présence des conseillers RDI aux comités techniques SAFER notamment)</p>
CHAMPAGNE ARDENNE	Aube	2012-2015	<p>Engagement de la Chambre de mettre à disposition le RDI et d'informer la Safer de résultats d'enquêtes ayant trait à l'installation; possibilité de sollicitation de la Safer pour maintenir un fermier ou installer un jeune via le recours à des apporteurs de capitaux ; inciter les porteurs de projet à recourir aux services de la Chambre et lui communiquer les publicités préalables aux rétrocessions</p>
	Haute-Marne	2014-2016	<p>Connaître et faire connaître les missions, actions et services du partenaire; organiser une complémentarité des actions et des offres de service et privilégier les compétences techniques du partenaire (objectifs communs dont installation) - la Chambre s'engage à apporter un appui technique et inciter à faire appel à la Safer - la Safer s'engage à inciter les porteurs de projet à faire appel à la Chambre</p>
MARCHE LIMOUSIN	Corrèze	2015	<p>Partage d'informations et de compétences sur les propriétés à vendre ou louer (îlots des cédants engagés dans la démarche de repérage) <i>Apporter des éléments techniques et économiques aux porteurs de projet</i> <i>Sensibiliser sur la consommation de terres agricoles</i> <i>Mise en commun des compétence sur l'amélioration du parcellaire</i> <i>Collaboration des techniciens forestiers pour l'estimation de biens</i> <i>Collaboration en échange d'information sur les zones de captage</i> Partage des informations sur le marché foncier dont chaque structure dispose (données générales, dossiers à enjeux..)</p>
	Haute-Vienne	2015	
	Creuse	2015	
BASSE-NORMANDIE	Orne	2015-2018	<p>Partage d'information : transmission des DICA, des évaluations de capital foncier. Orientation des cédants et porteurs de projets vers leur partenaire, en particulier vers la SAFER quand un investisseur est nécessaire. Communication sur les missions.</p>
	Calvados	2013-2016	<p>Partage d'information : transmission des DICA, des évaluations de capital foncier. Appel aux services du partenaire (à titre onéreux). Orientation des cédants et porteurs de projet vers leur partenaire, en particulier vers la SAFER quand un investisseur est nécessaire.</p>

Annexe 5 : Récapitulatif du coût des actions pour les partenaires

Réalisé

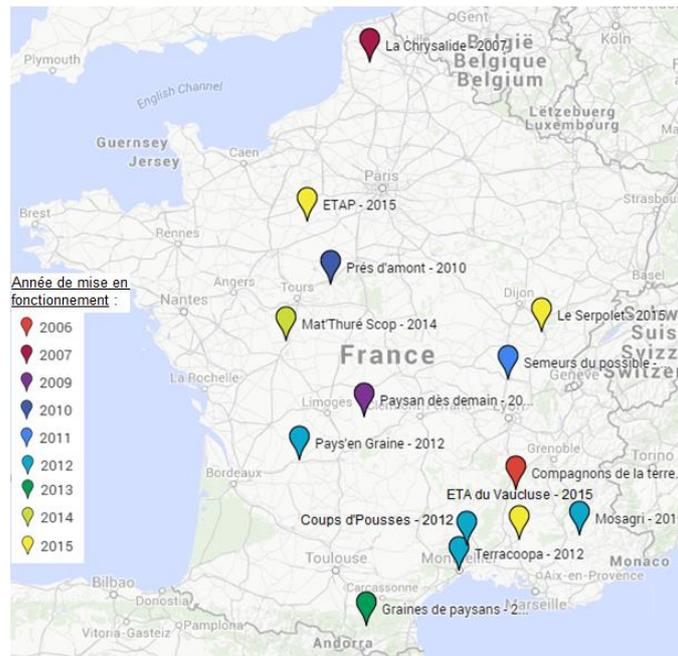
<i>Dispositif</i>	<i>SAFER</i>	<i>Partenaire</i>	<i>Période</i>	<i>Enveloppe</i>	<i>Réalisation dans le cadre du partenariat</i>	<i>Coût/inst.</i>
Accueil des porteurs de projet	Massif central	CGET, CR Auvergne, Limousin, Bourgogne	2011-2014	390 000 €	260 nouveaux arrivants	1 500 €
Appui aux projets d'installation	Rhône-Alpes	CR	2014	150 000 €	30 installations	5 000 €
Mise en réserve de foncier	Bretagne	CR	2008-2012	80 000 €	23 installations	3 500 €
	Basse-Normandie	CG Calvados	2006-2009	94 000 €	23 installations	4 000 €
	Champagne-Ardenne	CR	2012-2014	110 000 €	16 installations	7 000 €
Acquisition progressive	Gascogne-Haut-Languedoc	CR Midi-Pyrénées	2012-2015	176 000 €	13 installations	13 500 €

Prévu

<i>Dispositif</i>	<i>SAFER</i>	<i>Partenaire</i>	<i>Période</i>	<i>Enveloppe</i>	<i>Objectif</i>	<i>Enveloppe/objectif</i>
Appui aux projets d'installation	Rhône-Alpes	CR	2015-2017	170 000 €	36 installations/an	5 800 €
				40 000 €		
Mise en réserve de foncier	Bretagne	CR	2011-2015	400 000 €	25 installations	16 000 €
	Flandres-Artois	CR Nord-Pas-de-Calais	2015-2020	100 000 €		
	Poitou-Charentes	CR	2012-2016	225 000 €	5 installations/an	9 000 €
	PACA	CR	2013-2016	50 000€/an		
	Marche-Limousin	CR Limousin	2015-2021	2,47 millions € (fonds revolving)		

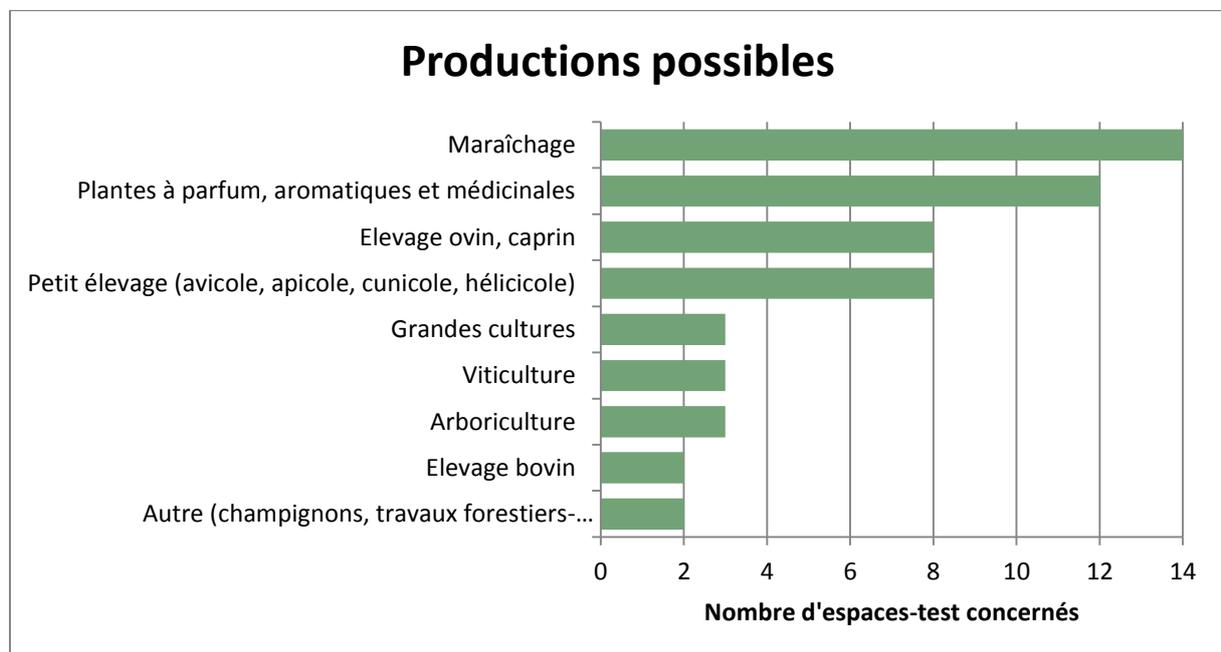
Annexe 6 Résultats d'un questionnaire envoyé aux membres de RENETA

Sur la trentaine de membres en fonctionnement que compte le réseau, quatorze ont répondu au questionnaire envoyé via la tête de réseau. Ils sont représentés sur la carte ci-contre.

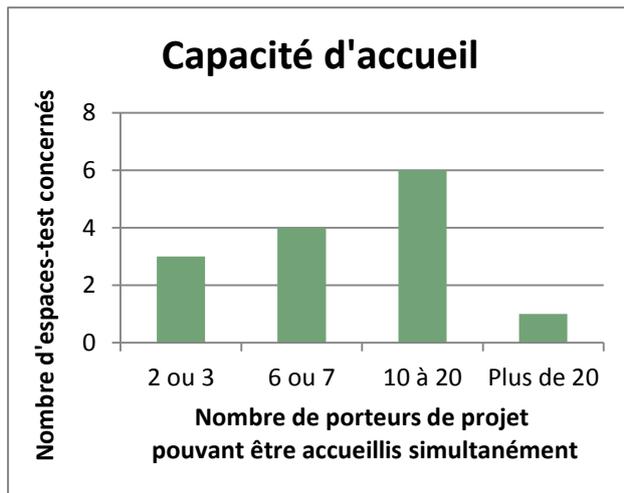


Caractéristiques des espaces-test ayant répondu à l'enquête

Tous les espaces-test ayant répondu proposent à des candidats à l'installation de s'essayer à une production agricole certifiée agriculture biologique et vendue en circuit court. Tous permettent de s'essayer au maraîchage, même si le spectre des productions concernées est bien plus large.



La grande majorité accueille les entrepreneurs à l'essai pour une durée moyenne de deux ans, même si cette durée est inférieure dans trois cas et est supérieure (trois ans) dans deux cas.



La capacité d'accueil est très variable d'un espace-test à un autre (il est probable que les chiffres renseignés comprennent parfois les porteurs de projet dans d'autres domaines que l'agriculture).

Résultats des espaces-test

La plupart des espaces-test ayant commencé à fonctionner il y a peu, il est difficile d'établir un ratio entre le nombre de personnes accueillies et le nombre de personnes effectivement installées. Pour les espaces-test accueillant des porteurs de projet depuis plus de cinq ans, ce ratio est compris entre 40 et 60%.

Cas où le test n'aboutit pas à une installation

Il était demandé aux enquêtés de classer par ordre de fréquence les raisons pour lesquelles certains candidats ayant fini la phase de test n'étaient pas installés. Les options proposées étaient les suivantes :

- Difficultés à trouver des financements
- Difficultés à trouver une exploitation correspondant au projet
- Report du projet d'installation
- Abandon du projet d'installation (conditions de travail trop difficiles,...)
- Autre

Les reports et abandons de projet paraissent les cas les plus fréquents, à parts à peu près égales. La difficulté à trouver une exploitation correspondant au projet est ensuite la raison la plus fréquente, classée en 1 par deux des répondants. La question du financement paraît plus secondaire.

Avantages des espaces-test

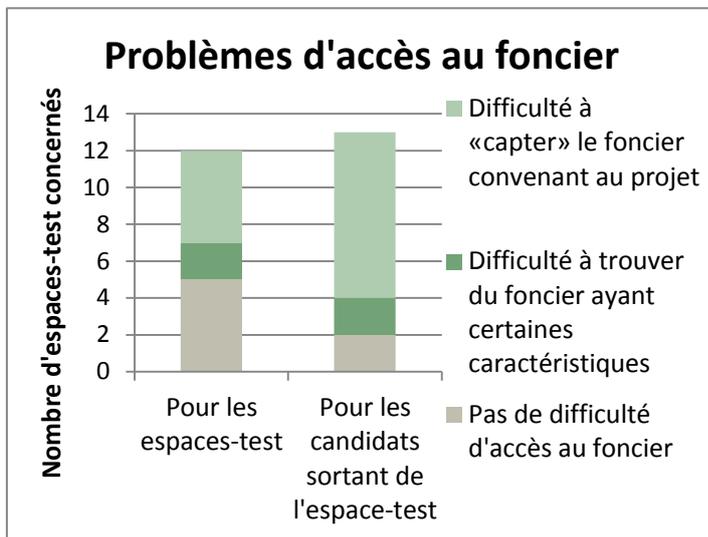
Il était demandé aux enquêtés de classer par ordre d'importance les avantages que présente le passage dans un espace-test pour les candidats à l'installation. Les options proposées étaient les suivantes :

- Crédibiliser le projet vis-à-vis de la banque, du propriétaire,...
- Se construire un réseau au sein de la profession
- Améliorer ses compétences techniques
- Améliorer ses compétences de gestion
- Prise de confiance en soi
- Changer d'idée sur certains aspects de son projet
- Autre

La proposition la plus classée en 1 est l'amélioration des compétences techniques (36% des répondants). Vient ensuite la prise de confiance en soi, classée en 1 ou 2 par 57% des répondants. La question de la crédibilité du projet paraît ensuite être une dimension importante du passage dans un espace-test puisque 64% des répondants la classent en 1, 2 ou 3. Ce n'est pas loin de la place qu'occupe l'amélioration des compétences en gestion, même si personne ne classe cette proposition au premier rang. Les avis sont plus partagés sur l'intérêt que représente la possibilité de faire évoluer son projet. Ils le sont également sur la construction d'un réseau au sein de la profession : cela dépend probablement de la forme adoptée par l'espace-test. Certains répondants ne classent aucune des options proposées en 1, 2, ou 3. Dans les cas où d'autres avantages sont proposés, ils concernent notamment les circuits de commercialisation, l'intégration à un territoire, la limitation des risques.

Espaces-test et accès au foncier

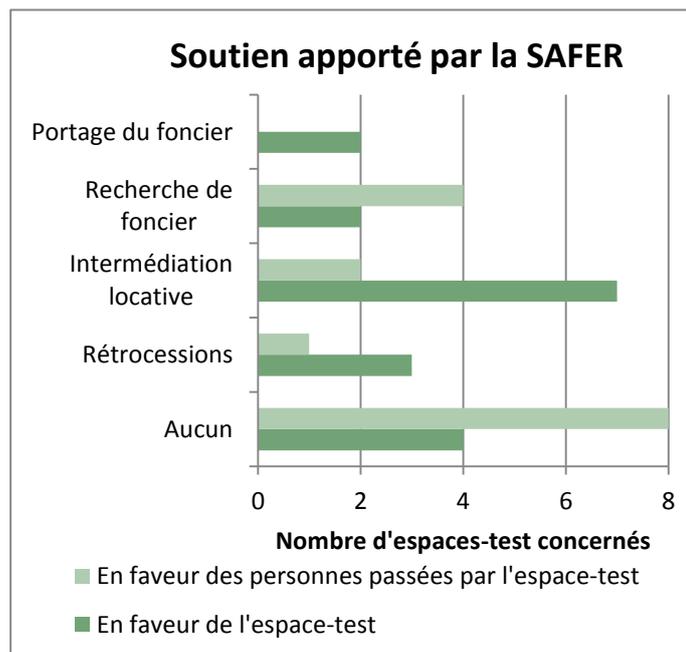
Pour proposer des pistes de collaboration entre les SAFER et les espaces-test, il paraît important de cerner les problèmes qu'ils peuvent rencontrer quand il s'agit d'accès au foncier.



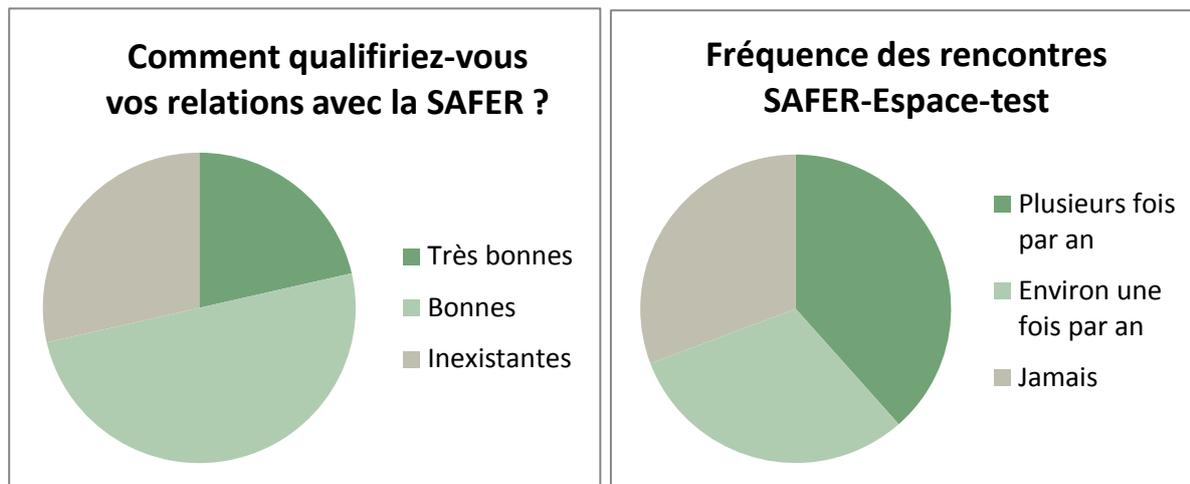
L'accès au foncier n'a été un problème pour la mise en place de l'espace-test que dans la moitié des cas. Pour quasiment tous les espaces-test (11 sur 14), l'accès au foncier est en revanche problématique une fois que les entrepreneurs à l'essai quittent l'espace-test. La difficulté n'est pas tant de trouver du foncier ayant certaines caractéristiques que de le « capter ».

Relations entre SAFER et espaces-test

Une majorité des espaces-test ont été accompagnés dans leur mise en place par une SAFER. Cet accompagnement peut prendre la forme de portage, d'aide à la recherche de foncier, de rétrocessions, et d'intermédiation locative (cas les plus fréquents). En revanche, les SAFER interviennent peu auprès des entrepreneurs à l'essai issus des espaces-test. Quand elles le font, il s'agit plutôt d'une aide à la recherche de foncier.



Globalement, SAFER et espaces-test semblent entretenir de bonnes relations. Aucun répondant n'a choisi l'option « Mauvaises » ou « Très mauvaises » relations avec la SAFER, même si quatre d'entre eux n'en ont aucune.



Attentes des espaces-test vis-à-vis des SAFER

L'attente la plus fréquemment exprimée par les personnes enquêtées est un besoin d'information sur les marchés foncier, que pourrait leur fournir la SAFER. Certaines personnes parlent d'« information disponible en temps réel », d'autres de « mise en place de veille foncière ». Ces demandes s'accompagnent du sentiment que ne pas fournir ces informations est parfois délibéré et favorise des agriculteurs souhaitant s'agrandir.

De plus, plusieurs personnes notent une certaine passivité de la SAFER à leur égard et souhaiteraient la voir plus impliquée en amont de la recherche de foncier (« la SAFER nous accompagne uniquement lorsque nous avons nous-mêmes trouvé à la fois les terrains et les solutions » ; « devenir proactif »).

Plusieurs espaces-test seraient intéressés par un portage du foncier par la SAFER.

Les autres attentes évoquées concernent une collaboration de la SAFER avec les collectivités pour la mise en place d'espaces-test et des partenariats locaux sur les relations cédant-repreneur.

Les espaces-test agricoles et les SAFER paraissent entretenir des relations relativement bonnes mais parfois distantes. S'il est fréquent que les SAFER interviennent au moment de la mise en place d'espaces-test, cela semble moins vrai en ce qui concerne la recherche de foncier des candidats qui en sont issus. Il paraîtrait souhaitable de développer et de formaliser des échanges réguliers d'information avec ces structures pourvoyeuses de candidats au projet muri et crédibilisé.

Annexe 7 : Grille de détermination du type d'installation HCF/CF

