



ACCESSTOLAND

A European network of grassroots organisations securing land for agroecological farming

Instruments de régulation des marchés fonciers

La SAFER

Rédigé par Mathilde Sanglier, Tanguy Martin et Véronique Rioufol, Terre de liens – janvier 2017

Description générale de l'outil

En France, l'achat et la vente de terres agricoles se font sur un **marché régulé**. Le contrôle de ce marché pas comme les autres est confié aux Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural : les Safer. Chaque région administrative française est dotée d'une Safer.

Créées dans les années 1960, les Safer visent à favoriser la constitution de fermes viables et l'installation d'agriculteurs. Au fil du temps, leurs missions ont été élargies pour mieux prendre en compte la protection de l'environnement, le développement local, ou la transparence du marché foncier rural.

Pour remplir ces missions, la SAFER surveille les ventes de biens agricoles et intervient pour **orienter la vente de certains biens** selon des objectifs fixés par la loi. Son intervention consiste à acheter les terres et à les revendre à la personne qu'elle choisit. A la différence d'un marchand de biens, la SAFER ne revend donc pas au plus offrant, mais au projet **le mieux disant**.

Les SAFER sont une composante essentielle de la **politique foncière** déployée en France depuis plus de 50 ans. Elles sont indissociables des autres mécanismes de régulation des marchés de terres agricoles. Comparativement à d'autres pays d'Europe, ces politiques ont contribué à freiner la concentration des terres et la hausse des prix du foncier. Les Safer ont cependant aujourd'hui besoin d'être réformées pour faire face aux mutations du monde agricole, et notamment pour pouvoir réguler les achats de terres agricoles par des acteurs financiers.

Origine de l'outil : date et raison de sa création

Les Safer ont été créées en 1960 pour **moderniser l'agriculture française, tout en garantissant son caractère familial**. L'époque est marquée par le souvenir des pénuries alimentaires de la 2^e guerre mondiale et la faible productivité du secteur agricole, alors que le marché commun de l'Europe des 6 est en préparation. Le gouvernement fait alors le choix de moderniser en profondeur l'agriculture, afin de sécuriser la production alimentaire et d'augmenter la productivité du secteur agricole.

Fiche outil rédigée par le partenariat Erasmus + Access to land for agroecological farmers,
Publication : Legal tools for access to land – août 2017

En matière foncière, l'objectif est de mieux organiser les surfaces agricoles, en constituant des fermes plus grandes (plus faciles à mécaniser), en remembrant¹ et en améliorant les terrains (drainage, etc.). Ce projet de modernisation a pris pour référence le modèle d'exploitation familiale : il s'agissait de constituer des fermes modernes, « à taille humaine », reposant sur le travail d'un couple d'agriculteurs et leur assurant un revenu correct. Autre caractéristique : cette mutation passe par une coopération étroite – dite « cogestion » - entre l'Etat et les syndicats agricoles, en particulier celui des Jeunes agriculteurs.

La politique foncière française repose sur 3 piliers complémentaires :

- Sécuriser les droits des fermiers, pour les encourager à investir et à développer leur production. C'est l'objet du statut du fermage (1946) qui prévoit un bail minimum de 9 ans, renouvelable automatiquement, transmissible aux enfants et au loyer encadré².
- Contrôler le droit d'exploiter la terre par un système d'autorisation, afin de s'assurer que les fermes ne sont ni trop grandes ni trop petites. C'est le rôle du contrôle des structures³.
- Réguler le marché des ventes de terres pour préserver leur vocation agricole, contrôler les surfaces agricoles et orienter les usages. C'est le rôle des SAFER.

Le rôle, le fonctionnement et les résultats des Safer sont indissociables de cette politique globale de régulation des transactions et de l'usage des terres agricoles.

Base juridique de l'outil

Les Safer sont :

- des sociétés anonymes : sociétés commerciales de droit privé ayant des actionnaires ;
- à but non lucratif : elles ne font pas de profit et ne rémunèrent pas leurs actionnaires ;
- chargées de missions de service public : elles sont chargées de l'observation (notification), la transparence (étude du marché) et le contrôle (préemption) du marché foncier rural.

Parce qu'elles ont des missions de service public, les Safer sont régies par le Code rural (art. L.141-7) et sont sous supervision directe des ministères de l'agriculture et des finances :

- leur création et leur zone d'action sont soumises à l'agrément de ces deux ministres ;
- le Ministre de l'agriculture approuve le choix du Président élu et du directeur nommé ;
- les deux ministres approuvent leur programme annuel d'opérations (art. R.141-3 et s.) ;
- chaque Safer exerce son activité sous le contrôle de deux commissaires du gouvernement, nommés respectivement par chacun des deux ministres (art. R.141-9).

Ainsi, les Safer mènent une politique publique avec un statut d'organisme commercial. Cela leur permet d'équilibrer leur compte par le commerce des terres sur lequel elles prélèvent une marge. Ainsi leur fonctionnement ne dépend pas d'une subvention publique, même si elles bénéficient d'avantages fiscaux importants (exonération des droits de mutation⁴).

¹ La politique de remembrement s'est déployée des années 1950 aux années 1980. Elle a suscité plus de 21000 opérations, touchant 18 millions d'hectares. Ces opérations, qui ont permis de simplifier considérablement le parcellaire de la France et de constituer des unités plus grandes, ont souvent été mal vécues et ont eu des conséquences néfastes sur les paysages et l'environnement.

² Voir : <http://www.accesstoland.eu/The-tenant-farmers-statute>

³ Voir Annexe 1

⁴ Les Safer sont exonérées du paiement des droits de mutation, c'est-à-dire des taxes perçues par l'Etat ou les collectivités locales à l'occasion de chaque changement de propriétaire d'un bien immobilier. L'Etat a accordé cet

Architecture de l'outil/ Gouvernance

Instances dirigeantes

Les actionnaires des Safer sont des organisations professionnelles (chambre d'Agriculture, groupements de producteurs), des syndicats agricoles, des collectivités locales, et des banques. Les actionnaires ne touchent pas de dividendes, en raison du statut non lucratif des Safer. Les administrateurs sont élus parmi ces actionnaires.

Fondées sur la cogestion Etat / profession agricole, les Safer ont progressivement ouvert leur gouvernance à d'autres acteurs du territoire, afin de mieux prendre en compte une diversité de perspectives et d'avoir un fonctionnement plus transparent. Depuis 2014, la loi prévoit ainsi que le conseil d'administration des Safer comporte 3 collèges équitablement représentés :

- a) des représentants agricoles (syndicats agricoles, Chambre d'agriculture..),
- b) des collectivités locales, et
- c) les commissaires du gouvernement représentant l'Etat
- d) des représentants de la société civile (banques, associations, etc.)⁵.

Les comités techniques

Les décisions de la Safer relatives à l'acquisition et à l'attribution de terres sont orientées par des commissions au niveau de chaque département : les « comités techniques » (CT). Ces comités délivrent un avis consultatif ; la décision finale sera prise par le conseil d'administration régional.

Les membres des CT départementaux sont :

- des actionnaires de la Safer du département considéré ;
- le directeur de la Safer ;
- les syndicats agricoles localement représentatifs ;
- les associations départementale et régionale des maires ;
- les représentants locaux du Ministère de l'agriculture et des finances publiques ;
- des associations locales (chasse, environnement) ;
- toute autre personne prévue par le règlement intérieur (telles que les banques agricoles, la Mutualité sociale agricole ou les filières agricoles majeures du territoire).

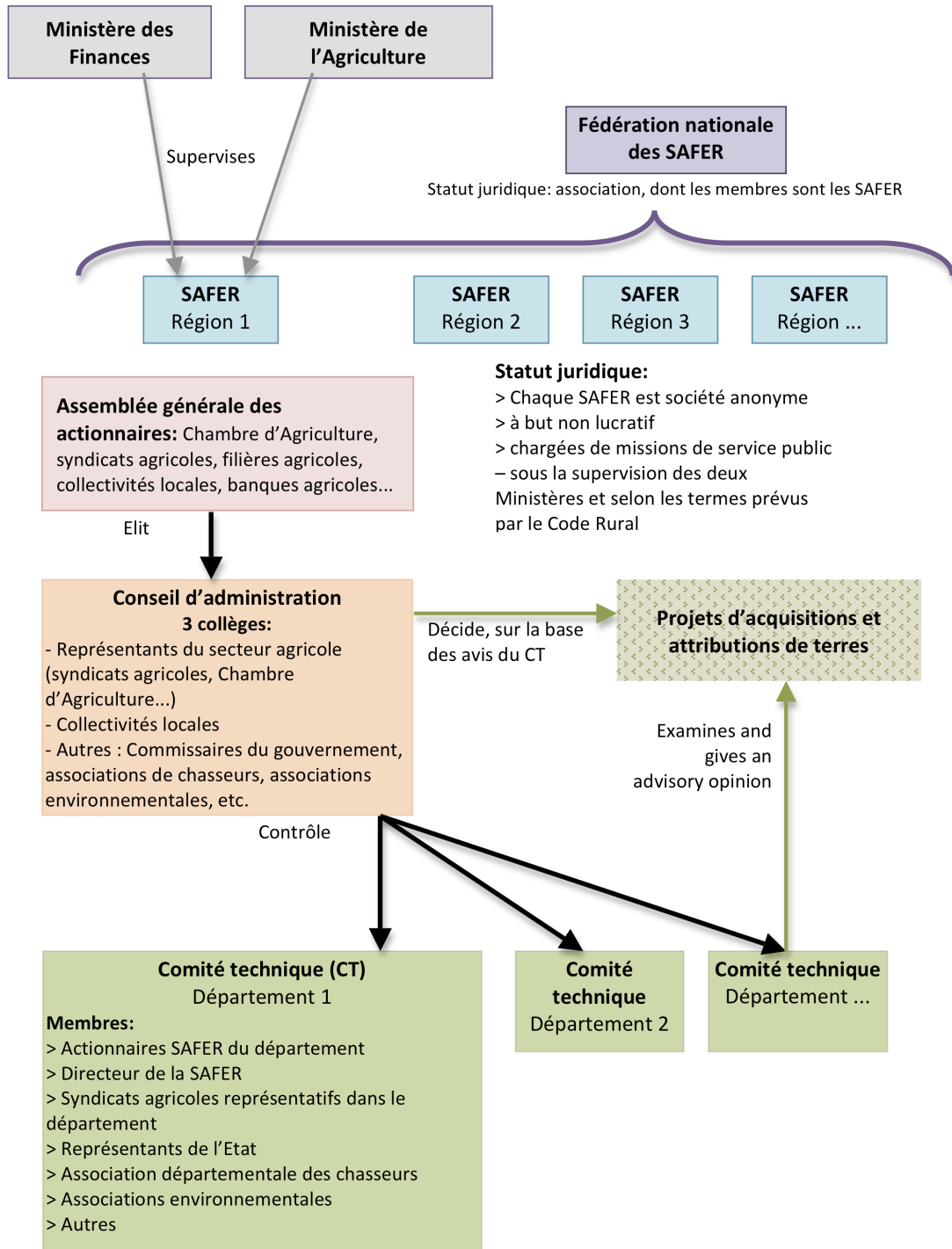
La Fédération nationale des SAFER

Les Safer sont regroupées dans une Fédération nationale des Safer (FN Safer), qui a le statut d'association régie par la loi de 1901. Créée en même temps que les premières Safer, elle veille au bon fonctionnement et à l'équilibre économique de chaque Safer et les représente, notamment auprès du ministère de l'agriculture. La FN Safer n'a pas d'autorité hiérarchique sur les Safer régionales, qui sont autonomes.

avantage fiscal aux Safer pour faciliter leur intervention sur les marchés fonciers dans le cadre de leurs missions d'intérêt général.

⁵ Loi d'avenir agricole 14 octobre 2014, modifiant l'article L141-6 du code rural

SAFER: Gouvernance



Modalités d'action:

Notification des ventes à la SAFER :

En France, toutes les ventes ou cessions de biens agricoles et ruraux, bâtis ou non bâtis, doivent être notifiés à la Safer par le notaire du vendeur. La Loi agricole de 2014 élargit cette obligation pour couvrir toutes les cessions de biens *ruraux*, et non plus uniquement *agricoles*. L'obligation concerne aussi bien les cessions à titre onéreux qu'à titres gratuits, y compris les ventes de parts sociales, et les cessions d'usufruits et de nue-propriété.

Cette obligation de notification permet aux Safer de faire des études et statistiques complètes sur le marché foncier rural. Mais elles n'ont un droit d'intervention que sur les ventes de biens agricoles, hors ventes intrafamiliales.

Deux modalités d'intervention : à l'amiable ou en préemption

Si toutes les ventes lui sont notifiées, la SAFER n'intervient que dans 20% à 30% des transactions rurales par an. Elle peut le faire de deux façons :

1/ la Safer peut intervenir comme un **intermédiaire de vente à l'amiable**. Dans ce cas, elle intervient à la demande du vendeur pour organiser la vente du bien avec un nouvel acquéreur. Cette modalité d'action se rapproche du métier des agents immobiliers, dont elle se distingue cependant sur deux points importants:

1. La Safer n'attribue pas la vente à l'acheteur le plus offrant, mais à celui portant le projet jugé le meilleur par son conseil d'administration selon les lignes directrices fixées par la loi et sous le contrôle direct de commissaires du gouvernement.
2. La Safer ne rémunère pas ses actionnaires, ses éventuels bénéfices ne peuvent donc être reversés que pour payer ses salariés ou être réinvestis dans son fonctionnement.

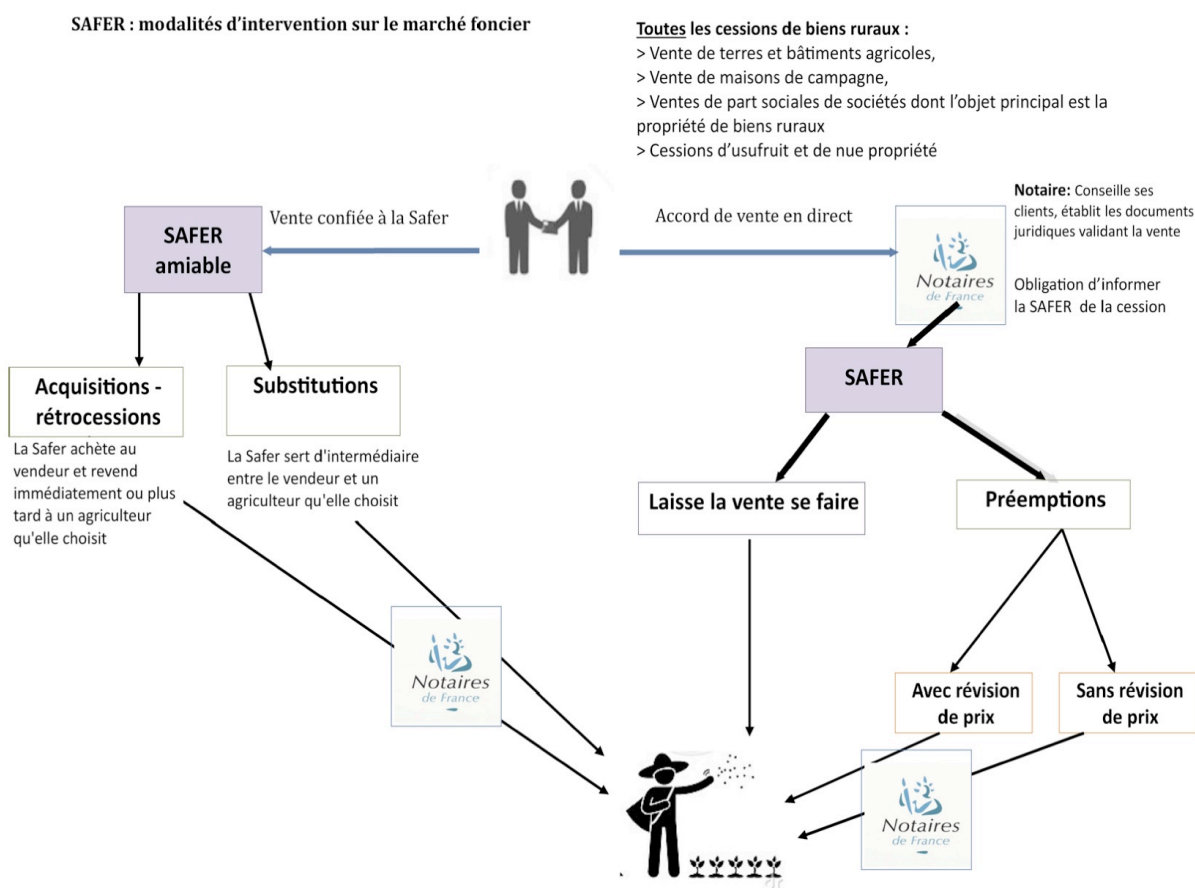
2/ la Safer peut intervenir par **préemption** si elle est sollicitée par un tiers souhaitant s'opposer à une vente agricole. Dans ce cas, ses instances dirigeantes décident d'intervenir ou non. Elles étudient si la personne demandant la préemption a un projet plus intéressant que l'acquéreur prévu au regard des 9 objectifs du droit de préemption fixés par la loi (ci-dessous). L'exercice de la préemption ne peut se faire qu'avec l'accord exprès des commissaires du gouvernement représentant le Ministère de l'agriculture et le Ministère des finances. Dans le cas d'un objectif agro-environnemental, un représentant du Ministère de l'environnement est aussi sollicité.

> Interventions à l'amiable:

La Safer intervient à la demande du vendeur pour organiser la vente du bien. Elle peut intervenir selon deux modalités, qui diffèrent essentiellement par les actes contractuels et les frais de notaire :

- acquisition - rétrocession : La Safer achète le foncier. Elle le revend ensuite à la personne de son choix. Cette procédure repose sur deux actes de ventes successifs, elle est donc plus coûteuse, mais elle permet à la Safer de stocker temporairement les terres et, par exemple, de faire un réaménagement parcellaire.
- substitution : la Safer signe une promesse de vente avec le vendeur, qui autorise la Safer à se faire remplacer par un autre acheteur de son choix. La Safer recherche et sélectionne alors un nouvel acquéreur. Une fois qu'elle l'a trouvé, la vente se fait en un seul acte de

vente, directement entre le vendeur et l'acheteur. La Safer inclut cependant dans l'acte de vente un cahier des charges précisant la destination du bien, liée au motif pour lequel elle a choisi ce vendeur. Cette procédure est plus rapide et moins coûteuse qu'une acquisition - rétrocession (un seul acte notarié au lieu de deux).



> Interventions en préemption:

Dans ce cas, la Safer s'impose comme l'acheteur du bien. Elle peut préempter :

- sans révision de prix : la Safer accepte le prix demandé par le vendeur. Le vendeur est tenu de lui vendre le bien au prix initial.
- avec révision de prix : si la Safer considère que le prix est surévalué par rapport à l'état du bien ou aux prix pratiqués localement, elle peut décider d'acheter à un prix inférieur à celui fixé par le vendeur. Dans ce cas, le vendeur peut : 1/ accepter ; 2/ retirer son bien de la vente ; 3/ contester la décision de la Safer devant le juge.

Dans le cadre d'une préemption, le motif d'intervention et d'attribution ne peut être qu'un motif agricole et doit absolument poursuivre l'un des objectifs suivant :

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2° La consolidation d'exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension

économique viable au regard des [orientations régionales] et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes,

3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public [ex : construction de route, etc.] ;

4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;

5° La lutte contre la spéculation foncière ;

6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;

7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'Etat ;

8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'Etat [ou] les collectivités territoriales [..];

9° la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Une étude de la Cour des comptes de 2014 montre que l'immense majorité des achats par la Safer se fait à l'amiable – en 2012, son intervention s'est fait par substitution pour 68% des surfaces, et en acquisition - rétrocession pour 24% des surfaces. Le droit de préemption n'est exercé en moyenne que dans 5 à 8 % des surfaces acquises, selon les années. Cependant, il a un fort pouvoir de dissuasion : par sa simple possibilité, il conduit les vendeurs à faire preuve de plus de modération dans les prix affichés.

Données - 2012	Surface acquise		Valeur en principal	
	Hectares	% France	K €	% France
« Substitutions »	60 528	68%	839 390	78%
Acquisitions amiable hors « Substitutions »	21 163	24%	180 035	17%
Préemptions	6 868	8%	52 883	5%
Ensemble des acquisitions	88 568	100%	1 072 297	100%

Tableau 1 : Différents moyens d'intervention des safer dans les actes de ventes foncières. Source : Rapport de la Cour des comptes, 2014

> Revente de la terre à un candidat :

La Safer n'a pas vocation à conserver et gérer des terres sur le long terme⁶. Lorsqu'elle intervient pour acquérir un bien, c'est donc pour le revendre ensuite à un acquéreur portant un projet en adéquation avec les missions qui lui sont fixées par la loi :

- dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers,
- favoriser l'installation des jeunes ;
- protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ;
- accompagner le développement de l'économie locale.

⁶ En principe, la Safer ne doit pas détenir de terres pendant plus de 5 ans.

Ce sont les instances de la Safer qui décide de la priorité à donner à ces différents objectifs, sous le contrôle des commissaires du gouvernement. Les missions ne sont pas priorisées entre elles.

Dans tous les cas, la Safer recherche des acheteurs en rendant les ventes publiques (ex : affichage en mairie) et elle attribue les biens au projet le mieux conformément aux objectifs fixés par la loi. Ainsi, même suite à une préemption, le bien n'est pas forcément revendu à la personne qui a demandé la préemption. Par ailleurs, la Safer inscrit dans tous les actes où elle intervient un cahier des charges obligeant l'acheteur à maintenir pendant au moins 10 ans la destination du bien qui est le motif pour lequel la Safer lui a attribué le bien.

Dans le cas où le foncier est vendu à un acheteur souhaitant louer les terres à un agriculteur tiers ou un propriétaire foncier comme Terre de liens, la Safer a un droit de regard sur le futur fermier. Le choix de ce fermier doit être fait en respectant le contrôle des structures et les priorités fixées par la planification agricole régionale (SDREA – annexe 1). Néanmoins, le fermier est dispensé de déposer une autorisation d'exploiter auprès de la CDOA, car l'accord des commissaires du gouvernement dans le cadre de la Safer vaut autorisation d'exploiter.

> Stockage temporaire de terres⁷

Dans certains cas, la Safer choisit de garder le bien agricole pendant un certain temps, notamment si ce bien est d'intérêt stratégique, mais qu'aucun candidat n'est disponible immédiatement pour racheter le bien, en remplissant les objectifs de la Safer. La Safer stocke et gère alors le bien pendant quelques mois ou quelques années, jusqu'à trouver un acheteur adéquat. Cet outil est un levier particulièrement important pour faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs qui ne sont pas encore prêts à reprendre au moment de la vente (ex : encore en formation ou n'ayant pas encore acquis tous leurs financements). C'est également un levier clé pour orienter l'usage des terres vers certains usages ou usagers (ex : maintenir des terres en bio ou se donner le temps de trouver un maraîcher).

Etapes du développement et situation actuelle

Evolution des missions de régulation du marché foncier

Lors de leur création en 1960, la loi assigne aux SAFER les missions suivantes : installer des jeunes, agrandir les exploitations non-viables, sauvegarder le caractère familial des exploitations et lutter contre la spéculation foncière. Dès 1962, la loi les dote d'un droit de préemption à objectif agricole afin de renforcer leur pouvoir d'action.

Progressivement, des missions de plus en plus diverses sont confiées aux Safer. Depuis les années 80, elles accompagnent les collectivités territoriales dans leur politique d'aménagement en constituant des réserves foncières. Dans les années 90, les Safer reçoivent de nouveaux objectifs :

- promouvoir le dynamisme économique des zones rurales au-delà de l'activité agricole,
- contribuer à la protection de l'environnement : préservation de la diversité des paysages, protection des ressources naturelles, maintien de la diversité biologique, etc.
- assurer la transparence du marché foncier, par la réalisation d'études régulières et notamment un rapport annuel sur le prix du foncier en France.

⁷ Le stockage foncier temporaire est détaillé dans une autre fiche outil, voir : www.accesstoland.eu

Dernière réforme importante : depuis 2014, la Loi agricole impose aux Safer d'attribuer des terres en bio en priorité à un agriculteur bio.

Expansion des autres activités de la Safer:

A côté de leurs missions de service public, les Safer ont développé d'autres activités, qui ne sont pas réalisées par toutes les Safer régionales mais qui sont globalement en développement ces dernières années :

- réalisations de veille foncière pour une collectivité locale (outil Vigifoncier⁸) ou des particuliers (convention de surveillance foncière)
- ventes de propriété rurales (services immobiliers « bien ruraux » de certaines Safer)
- intermédiation locative : la Safer intervient pour mettre en contact des propriétaires fonciers et des fermiers, locataires potentiels
- études hydrauliques ou autres (services « études » de certaines Safer)

Une autre mission des Safer actuellement en pleine expansion est celle d'intermédiation locative. Cette activité fait partie des missions confiées aux Safer par le Code rural. L'intermédiation locative consiste en un contrat conclu entre un propriétaire et la Safer, pour que la Safer cherche des candidats à la location. S'il y a plusieurs candidats, la Safer les départage selon les mêmes critères et les mêmes modalités que pour une vente de terres. Le propriétaire paye une prestation et les candidats payent le montage de leur dossier de candidature.

Tombée en déshérence, l'intermédiation locative revient aujourd'hui en force en raison d'un regain d'intérêt des Safer pour les transmissions. En effet, sur une ferme à transmettre, il y a presque toujours une partie en vente et une en location. En utilisant l'intermédiation locative, en complément de son intervention sur la vente de la ferme, la Safer peut sécuriser la transmission de l'entité complète, en choisissant le même attributaire pour la vente et la location.

Les Safer sous la pression des investisseurs financiers:

Depuis quelques années, les Safer voient leur rôle de régulateur fortement mis à mal par la poussée des grandes entreprises et investisseurs agricoles sur les marchés fonciers. Avec l'expansion de l'agriculture de firmes et la financiarisation de l'agriculture, des sociétés sont créées ayant pour objet de détenir des terres agricoles, afin de les louer à des exploitants agricoles et/ou de les conserver comme placement financier. Dans ce type de transactions, la terre change de mains non par des ventes ou par des locations, mais par des transferts de parts sociales.

Ces transactions échappaient totalement aux Safer, conçues pour réguler les ventes de terres, mais n'ayant pas compétence à agir sur les ventes de parts sociales. Elles échappent largement au contrôle des structures, en se scindant en une multitude de petites transactions. Ainsi, par des jeux d'achats de part sociétaires, des « *holdings peuvent se constituer et contrôler plusieurs exploitations agricoles pour atteindre des structures agrégées de 1 000, 2 000 ha voire plus en grandes cultures.* »⁹. Avec ce type d'investissements, le capital prend le pas sur le travail dans la gestion des fermes, les emplois diminuent et la valeur ajoutée quitte le territoire.

⁸ Vigifoncier est un service d'information en ligne proposé par les Safer qui permet aux acteurs publics de connaître rapidement les projets de vente de biens sur leur territoire et de disposer d'indicateurs de suivi et d'analyse des dynamiques foncières locales. <http://www.vigifoncier.fr/>

⁹ Safer, *Le prix des terres en 2014. Voir aussi : Robert Levesque, Terres agricoles – Les acquisitions chinoises dans le Berry : un cas européen, in La Revue foncière, n°11, mai-juin 2016*

La Loi d'avenir agricole de 2014 a élargi le pouvoir des SAFER en leur permettant d'intervenir sur les ventes de parts de sociétés foncières. Mais elles ne peuvent le faire que si 100% des parts sont mises en vente, ce qui est facile à contourner, en scindant la vente en deux temps. Les Safer restent donc largement impuissantes face au transfert de parts de société¹⁰.

Impact de l'outil sur l'accès à la terre

Il est très difficile d'isoler l'impact des Safer de celui des autres outils de la politique foncière agricole française. Par ailleurs, des facteurs économiques, politiques et sociaux sont également à prendre en compte pour expliquer la relative modération des prix du foncier et de la concentration des terres en France, par rapport à nos voisins européens. Cependant, il est largement reconnu convergent pour reconnaître que les Safer ont contribué¹¹ à :

* **Limitier la concentration du foncier agricole en France :**

La taille moyenne des fermes a augmenté de 20 à 55 hectares entre 1970 et 2010. Cette concentration, quoique importante, est plus faible que dans la plupart des pays voisins. Par ailleurs, le nombre de « méga-fermes » de plusieurs centaines d'hectares reste limité.

* **Modérer la hausse des prix des terres**

Le prix moyen est 6000€/ hectare en France en 2015. Même si les prix ont fortement évolué en 10 ans (+40%), ils restent largement inférieurs à ceux de la plupart de nos voisins (qui s'élèvent à 20 à 30000€/ hectare) et ils augmentent moins vite.

* **Préserver des terres en usage agricole :**

Les Safer interviennent en préemptant l'achat de certains terrains convoités pour des usages non agricoles (ex : résidences secondaires). Par ailleurs, elles conseillent des collectivités locales (veille foncière, accompagnement technique, portage..), ce qui a consolidé la vision et les pratiques de nombreuses collectivités.

* **Favoriser les installations :** En 2014, 34% des surfaces (et 20% des ventes) sur lesquelles les Safer sont intervenues ont été destinées à l'installation (FN Safer 2015). 59 % des rétrocessions destinées à une première installation l'étaient pour des installations hors cadre familial.

La capacité d'action des Safer est aujourd'hui mise à mal par plusieurs évolutions :

- la disparition des dotations financières de l'Etat, qui complique la réalisation de leurs missions de services publics (notamment le stockage, qui est coûteux) ;
- la capacité financière des candidats : les Safer ne peuvent attribuer des terres qu'à des candidats capables de les acheter. Avec la hausse des prix des fermes (due à la hausse des prix et à l'augmentation de la taille), combinée à la frilosité des banques, les candidats à l'installation ont de plus en plus de mal à pouvoir financer l'acquisition de terres.
- le fort développement du fermage : 77% de la surface agricole est aujourd'hui en fermage, alors que l'intervention des Safer se concentre principalement sur les ventes¹² ;

¹⁰ Une proposition de loi a été débattue début 2017. Elle visait à permettre à la Safer d'intervenir en cas de cessions partielles de parts sociales. Mais cette dernière a été rejetée par l'arrêt du Conseil constitutionnel du 17 mars 2017, pour atteinte à la propriété privée et à la liberté d'entreprendre.

¹¹ Levesque et Merlet, 2008 ; AEIAR, 2015.

¹² Alors qu'elle intervenait sur 425 000 hectares, il y a 25 ans, la SAFER n'intervient plus aujourd'hui que sur 275 000 ha. Source : FNSAFER, Congrès 2015 à La Rochelle, http://www.safer.fr/iso_album/20151204-3-mfoetactivite.pdf

- la financiarisation des transactions foncières : en 2016, les transferts de parts de société contenant du foncier agricole représentaient 6% en nombre et 18% en valeur des ventes de terres¹³. Les Safer sont quasi inopérantes sur ces transactions foncières.

Liens aux autres outils :

* SAFER et organisations citoyennes d'acquisition de foncier agricole (fiche outil 1) :

Terre de Liens (TDL) et la FN Safer sont liées par une convention depuis 2010. Celle-ci vise à définir et renforcer leurs modalités de coopération. La Safer choisit régulièrement de rétrocéder des terres à TDL ou de stocker un bien jusqu'à ce que TDL ait réuni l'argent nécessaire à l'acquisition. Ainsi, depuis 2007, la moitié des acquisitions réalisées par Terre de Liens sont passées par l'intermédiaire des Safer. Les relations entre TDL et Safer sont meilleures sur les territoires où les collectivités locales impulsent un dynamisme partenariale entre acteurs du foncier rural.

Même si Terre de liens et Safer ont des objectifs en commun – préserver la terre, installer des agriculteurs, lutter contre la spéculation foncière – elles ont aussi des divergences d'analyse. Par exemple, les Safer ne considèrent pas forcément que l'agriculture biologique est plus intéressante que d'autres formes d'agriculture, alors qu'elle est systématiquement mise en avant par Terre de liens. Ces divergences peuvent amener la Safer à attribuer la terre à un autre acquéreur que Terre de liens.

* SAFER et stockage temporaire (fiche outil 3) :

La Safer est aujourd'hui le principal opérateur de stockage temporaire de terres agricoles en France, notamment grâce au développement de conventions avec des collectivités locales.

Analyse Forces - Faiblesses – Opportunités - Risques (SWOT)

	Facteurs positifs	Facteurs négatifs
Facteurs d'origine interne	- Outil robuste : base juridique solide + soutien public (exonération des droits de mutation) + 50 ans d'expériences - Rôle et expérience reconnus par l'État, les collectivités et les acteurs agricoles. - Vaste champ de compétences et large palette de modalités d'action. - Dispose d'un droit de préemption, qui lui permet d'intervenir directement pour orienter l'usage des terres et modérer la spéculation foncière. - Les CA des Safer sont des instances multipartites (Etat, institutions agricoles, syndicats agricoles), qui ont été élargis par la loi agricole de 2014 (syndicats minoritaires, collectivités locales, associations)	- Le sous-investissement des élus locaux et de certains acteurs de la société civile laisse la profession agricole seule en charge d'administrer certaines Safer - Activités très encadrées nécessitant un fonctionnement administratif et juridique lourd. - Fonctionnement souvent difficile à comprendre de l'extérieur, notamment pour les agriculteurs non issus du milieu agricole. - la Safer ne peut pas s'autosaisir pour une préemption avec révision de prix (celle-ci doit être demandée par un tiers)

¹³ FN SAFER, Le prix des terres 2016, 2017 <http://www.le-prix-des-terres.fr/>

	environnementales, etc.)	
Facteurs d'origine externe	- Grande cohérence des politiques foncières françaises : l'action de la Safer s'articule notamment avec la politique des structures - Renforcement récent des dispositifs de préservation des terres agricoles. - Collaboration avec les collectivités pour assurer une veille foncière, préempter et stocker des terres, etc. - Le soutien financier des Conseils régionaux favorise le portage foncier temporaire par les Safer - Les collectivités locales peuvent déléguer aux Safer des droits de préemption (par ex. pour la gestion des risques d'inondation)	- Avec la fin des dotations de l'État, la Safer a désormais pour seul soutien public les exonérations de droits de mutation. Cela a accru sa dépendance à des activités immobilières, au détriment de ses missions d'intérêt général. - Activité réduite et pas de droit de préemption sur le marché des locations de terres, qui constitue 77% de la surface agricole - Les Safer sont largement inopérantes face aux formes sociétaires et à la financiarisation de la vente de terres agricoles (vente de parts sociales, opacité des transactions) qui sont actuellement en plein développement - Moyens financiers souvent limités des candidats à l'installation, ce qui limite la capacité des Safer à leur attribuer des terres.

Etude de cas

Les Eygagèyres, Auvergne:

Recréer une ferme, à partir de la fusion de deux fermes dans les années 1970

Jusque dans les années 1970, la ferme des Eygagèyres était une ferme traditionnelle, en polyculture - élevage laitier, sur une surface de 27,5 hectares. Ensuite, comme la plupart des "petites" fermes à l'époque, la ferme agrandit une ferme de la commune voisine pour constituer une entité de 70 ha. Cette dernière devient assez rapidement le cœur de l'exploitation et les Eygagèyres se transforment alors en annexe, plus ou moins délaissée au fil du temps. Au fil du temps, les terres ne sont plus amendées, ni cultivées (abandon des rotations). Les parcelles se ferment progressivement (enfrichement). La maison n'est plus habitée depuis 30 ans.

Fin 2014, l'ensemble de la ferme (70 ha) est mis en vente. La propriétaire désirant vendre rapidement et étant pressée par plusieurs acheteurs potentiels, elle décida de confier la vente à la SAFER. La Safer décide alors d'acquérir la terre pour pouvoir la revendre à un agriculteur de son choix. La commune de Chadron, sur laquelle se trouve la ferme, souhaite encourager l'installation de jeunes actifs sur son territoire. Elle choisit de soutenir la candidature de Romain, jeune non issu du milieu agricole, qui cherche en vain des terres depuis 5 ans déjà !

En 2015, la Safer vend la terre et les bâtiments à plusieurs candidats:

- 27,5 hectares de terres et les bâtiments correspondant à l'ancienne ferme des Eygagères sont vendus à Terre de liens, qui les loue à Romain. Le prix à l'hectare s'élève à 3 253€ / ha (y compris les frais Safer). Il s'agit d'un bon prix pour le vendeur, compte tenu de l'état de la ferme. Terre de liens a rapidement collecté largement nécessaire à l'acquisition, grâce à la forte mobilisation locale, autour de la municipalité et de Terre de liens. Cette mobilisation implique des habitants, des associations environnementales et des groupes de consommateurs.
- Les 40 hectares restants (et une autre habitation) ont servi à agrandir 4 autres fermes de la commune voisine. Certaines parcelles se sont vendues à plus de 6000€/ ha (forte pression foncière due à l'AOC lentille).

Dès l'été 2015, Romain s'installe aux Eygageyres, avec son projet de porcs plein air, brebis viande et vaches allaitantes, en agriculture biologique, 100% transformation et vente directe. La SAFER stocke ce foncier, en attendant que Terre de liens réunisse l'épargne citoyenne nécessaire à l'achat, ce qui sera effectif en juin 2016. Le Conseil régional a couvert les coûts portés par la Safer pour ce stockage, dans le cadre d'une convention de portage pluriannuelle Safer - Région.

Pendant ce temps, Romain réalise un important travail de remise sur pied de cette ferme qui avait été délaissée. Il commence à débroussailler et réouvrir les milieux : avant son intervention, un tiers des parcelles étaient en friche ! Il achète de son côté le bâti et commence la rénovation de la maison, des ateliers de transformation, des apprentis, des parcs, etc. Progressivement, il remet en culture une partie des terrains pour viser l'autonomie de la ferme.

Romain réalise sa première transformation en septembre 2016, toute sa production était déjà vendue avant d'être prête. A terme, Romain prévoit de transformer 80 porcs, 40 agneaux et 5 veaux par an, ainsi que d'employer une personne à trois quart temps.

Avec Romain, et grâce à l'intervention de la SAFER et de Terre de liens et à la mobilisation locale, c'est une ferme qui renaît, une maison qui revit, une famille en devenir, des emplois créés, et une activité économique à part entière sur cette "petite ferme" à forte valeur ajoutée !

Conclusion

Les Safer sont la pierre angulaire de la régulation des marchés fonciers en France. Outil robuste, conçu dans les années 1960 dans le cadre d'une politique foncière globale, elles sont dotées d'un vaste périmètre d'action, d'une palette de modes d'intervention diversifiée et d'outils puissants comme le droit de préemption.

Elles ont contribué à ralentir la concentration des terres, la disparition de fermes et le renchérissement des prix. Elles répondent aussi aux besoins de nombreuses collectivités locales, désireuses de mieux connaître et maîtriser l'utilisation des terres agricoles sur leur territoire, afin de favoriser la production alimentaire locale ou la créations d'emplois et d'activités.

Les Safer doivent aujourd'hui être renforcées et réformées pour répondre aux nouveaux enjeux des marchés des terres agricoles : recul des ventes de terres au profit de la location ; financiarisation des transactions foncières et arrivée d'investisseurs non agricoles ; émergence d'une nouvelle génération d'agriculteurs non issus du milieu agricole.

Plusieurs améliorations contribueraient à renforcer le rôle des Safer en faveur de l'installation et de l'agroécologie :

1. Renforcer l'action des Safer en faveur du renouvellement des générations et de la protection de l'environnement, notamment en articulant mieux l'action des Safer avec la planification agricole régionale, et en renforçant le financement par les collectivités
2. Encourager les collectivités et organisations de la société civile à participer activement à la gouvernance des Safer (Conseil d'administration, comité technique)
3. Donner aux Safer les moyens de réguler efficacement les transactions foncières qui prennent la forme de vente de parts sociales, même lorsqu'il s'agit de cessions partielles
4. Consolider les ressources financières publiques, de long terme des Safer afin de leur permettre de remplir leur mission d'intérêt général, notamment par le portage

temporaire de foncier.

Pour aller plus loin

- Michel Merlet, Robert Levesque, [La Safer, un mécanisme original de régulation des marchés fonciers par les organisations paysannes et l'Etat](#), aGter, 2008
- Gwenaëlle Mertz, [La régulation de la taille des exploitations agricoles : « le contrôle des structures »](#), 2010
- [Loi n° 2014-1170](#) d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014
- Robert Levesque, *Terres agricoles – Les acquisitions chinoises dans le Berry : un cas européen*, in *La Revue foncière*, n°11, mai-juin 2016
- Tanguy Martin, Terre de Liens et SAFER, ensemble pour l'installation. Pour, [Le Foncier agricole : lieu de tensions et bien commun](#), 220, (4), 2013, pp 193-198,
- AEIAR, [Evolution des structures agricoles en Europe : politique, régulation et instruments fonciers](#), 2015
- Cour des comptes, [Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural](#), Rapport public annuel, février 2014
- FN Safer [Le prix des terres 2016](#), mai 2017, 148p (rapport annuel sur le prix des terres et l'état du marché foncier rural en France
- Ministère de l'Agriculture, Conseil général de l'agriculture et de l'alimentation (CGAAER), [L'exercice de la mission de service public des SAFER de métropole](#), 2013



Erasmus+

Cette note fait partie du **Handbook on Legal Tools for Access to land in Europe**, publiée par le partenariat Access to land – 2017
www.accesstoland.eu

Ce travail a été financé par le programme Erasmus + de la Commission européenne.

Cette note reflète uniquement les vues des auteurs. La Commission européenne ne peut être tenue responsable des usages qui seront faits des informations contenues dans cette note.

Le contrôle des structures en France

En France, l'accès à l'utilisation de terres agricoles est contrôlé. Ne s'installe pas – ou ne s'agrandit pas – qui veut, comme il veut. A côté d'une régulation de l'accès à la propriété des terres (par les Safer), il existe une régulation du droit d'exploiter les terres agricoles disponibles. Pour accéder à une terre (en location ou en vente), ou pour s'agrandir au-delà d'un certain seuil, une **autorisation d'exploiter** est nécessaire. Ce « contrôle des structures » vise à s'assurer que les fermes ne sont ni trop petites ni trop grandes, en référence au modèle de fermes modernes, à taille humaine, de type familial, promu depuis les années 60.

Quand doit-on demander une autorisation d'exploiter ?

Le contrôle des structures est régi par le Code Rural (Art. L 331-1 et suivants), qui définit quand et comment doit être délivré une autorisation d'exploiter. Toutes les opérations d'installations, d'agrandissement et de réunions d'exploitations sont soumises au contrôle des structures. Les projets sont examinés sur la base d'une liste de critères, aboutissant à l'une ou l'autre de ces procédures¹⁴ :

- Si tous les critères sont remplis, l'opération est libre. L'agriculteur peut s'installer ou s'agrandir sans qu'aucune formalité ne soit requise.
- Si un ou plusieurs critères manquent, l'opération est soumise au préfet de région, qui a le pouvoir d'accorder ou refuser cette autorisation. Pour cela, il se base sur un avis consultatif délivré par une commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA).

Si l'on n'a pas l'autorisation d'exploiter, un bail rural est légalement caduc.

La Commission départementale d'orientation de l'agriculture

La CDOA réunit des représentants de l'Etat et des collectivités locales, du secteur agricole (Chambre d'agriculture, syndicats agricoles, représentants de filières, etc.), d'activités économiques liées à l'agriculture (banques, etc.) et d'experts et représentants de la société civile. Elle examine la demande d'autorisation sur la base des orientations régionales définies dans un schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) qui définit :

- Les orientations souhaitées pour l'agriculture dans la région (en terme de filières, pratiques, etc.);
- Des rangs de priorité entre les différents candidats au bail en cas de concurrence dans la demande d'autorisation d'exploiter. ;
- Les seuils de surface minimale (selon les productions) et de distance maximale entre les terres et le siège d'exploitation

Quels sont les critères pour obtenir l'autorisation d'exploiter ?

L'autorisation d'exploiter est accordée si les critères suivants sont réunis :

- Critères personnels :
 - Capacité professionnelle : diplôme agricole ou expérience professionnelle suffisante
 - Centralité de l'activité agricole : en cas de pluriactivité, les revenus extra-agricoles sont inférieurs au seuil fixé dans le SDREA
 - Sociétés : un des membres de la société, au moins, doit avoir le statut d'agriculteur et être impliqué dans le travail sur la ferme
- Critères réels (négatifs) :

¹⁴ Il existe également une procédure de « simple déclaration » dans certains cas de mutations de terres agricoles à l'intérieur de la famille.

- La surface d'exploitation envisagée est inférieure au seuil fixé dans le SDREA – sinon, une autorisation d'exploiter est nécessaire
- La distance entre le siège d'exploitation et les parcelles envisagées est inférieure au seuil fixé dans le SDREA
- L'exploitation des surfaces envisagées ne porte pas atteinte à la viabilité économique des fermes avoisinantes (suppression ou diminution de leur surface en dessous du seuil du SDREA)
- L'exploitation envisagée ne prive pas une autre ferme d'un bâtiment essentiel.

Une politique à renforcer et renouveler

C'est la culture de modernisation par agrandissement, intensification et mécanisation prévalant dans la profession agricole qui a progressivement amené les CDOA à relever les « seuils » minimum pour l'installation et les seuils maximums d'agrandissement et de réunions d'exploitations. Par ailleurs, via les CDOA, la profession agricole influe sur l'orientation des projets agricoles (qu'est-ce qui est viable ?) et sur les profils des nouveaux agriculteurs (qui est compétent ?). Elle se donne ainsi le droit de bloquer certains candidats qui n'ont pas le profil (âge, diplôme, nombre d'associés, expérience équivalente, pluriactivité...) ou le projet « adéquat ».

La régulation du marché des ventes de terres par les Safer est indissociable du contrôle des structures. Tandis que la Safer intervient sur les mutations de propriétés, le contrôle des structures s'occupe des mutations de jouissances, c'est-à-dire du fait d'exploiter.