



L'étude présentée dans ce document porte sur l'influence de l'organisation des échanges fonciers dans le processus de renouvellement des générations en agriculture. Elle a été conduite dans les zones de fermage majoritaire en s'appuyant sur l'analyse des régions Nord-Pas-de-Calais (NPDC) et Ile-de-France (IDF). L'objectif du document est multiple : favoriser la connaissance du contexte foncier dans ces zones agricoles, poser le débat sur les politiques foncières et d'installation en agriculture et donner des pistes de recommandations pour influencer ce contexte et les difficultés qu'il génère. Elle a été conduite entre 2014 et 2015, et est le fruit d'une collaboration entre Terre de Liens NPDC, le Laboratoire Clersé (Université Lille 1) et le bureau d'étude Terres d'Europe-SCAFR. Elle a été financée par le Conseil Régional Nord-Pas de Calais et le Ministère de l'Agriculture.

Nord - Pas de Calais

DOSSIER

LE PAS-DE-PORTE EN AGRICULTURE :

quelle influence sur la transmission des fermes et l'installation en dehors du cadre familial ?

La terre agricole est une ressource indispensable pour s'installer en agriculture. Aujourd'hui, trois modes d'accès à la terre coexistent : la **propriété** foncière, la **location** via le bail rural (le terme *fermage sera utilisé dans l'ensemble du document*) et la détention de **parts sociales** d'une entreprise agricole dans laquelle est intégrée le droit d'exploiter la terre (propriété ou location). Le fermage est actuellement la modalité dominante d'usage de la terre en France et sa part ne cesse de croître depuis les années 1950. En analysant le cas de deux régions où le fermage est historiquement dominant (Nord-Pas-de-Calais et Ile-de-France), l'étude présentée dans ce dossier s'attache à préciser les mécanismes de transmission du « droit d'exploiter la terre agricole », mécanismes qui, comme le montre l'augmentation du fermage en agriculture, passent maintenant majoritairement par des cessions de baux.

À la différence de l'achat de terres agricoles ou de l'achat de parts sociales de sociétés agricoles, le contrat de bail de fermage est un contrat dit « non cessible ». Le fermier qui arrête son activité ne peut céder son bail que dans le cas d'une transmission familiale. Dans les autres cas, c'est toujours le propriétaire des terres qui choisira le nouveau locataire avec qui il signera un nouveau bail. Ce contrat est légalement non monnayable, que la transaction s'effectue dans le cadre familial ou en dehors de celui-ci. Toutefois, dans certaines régions comme les deux régions d'étude, l'accès à un bail de fermage s'accompagne généralement d'un transfert monétaire, interdit par la loi dans le code rural, du fermier entrant vers le fermier sortant. On parle ainsi indistinctement de « **pas-de-porte** », « reprise », ou encore « fumure », « arrière-fumure ». Si l'étude cherche à comprendre l'ensemble des modes d'accès à la terre, elle porte une attention particulière à la pratique du pas-de-porte pour deux raisons principales :

- parce que son montant a fortement augmenté depuis le milieu des années 2000, entraînant des difficultés pour les candidats à l'installation en agriculture, notamment pour ceux non issus du milieu agricole,
- parce que la pratique du pas-de-porte a une influence sur l'accès à la terre (au-delà du montant à déboursier à l'installation) et sur l'ensemble des acteurs sociaux intervenant dans les processus d'échanges de terres (agriculteurs, notaires, banquiers, propriétaires, conseillers agricoles, etc...).

- Retour sur 50 ans de politiques agricole et foncière.
- Morphologie des échanges fonciers : vers des dynamiques de concentration foncière.
- Le pas-de-porte et son influence sur les échanges de baux et l'installation en agriculture.
- Éléments de préconisations et de réflexions.



Retour sur 50 ans de politiques agricoles et foncières

La Politique Agricole Commune (PAC) mise en œuvre dès 1962 prévoit un soutien à la production - par une régulation des volumes et des prix - et à l'investissement. La France met en œuvre à la même période une politique foncière ayant pour objectif de réguler la démographie agricole par un contrôle de la taille des exploitations et des prix des terres. **L'institution familiale** est mise au cœur de cette politique de modernisation administrée de l'agriculture.

Dès leurs premiers pas, les politiques agricoles déployées en France dessinent un équilibre précaire entre **deux impératifs partiellement contradictoires** : la modernisation des structures agricoles, qui demande un certain agrandissement des surfaces cultivées par unité pour rentabiliser les investissements, et la volonté de maintenir un grand nombre d'exploitations familiales de taille moyenne. Cette contradiction s'est accentuée depuis l'abandon progressif d'une politique de soutien à la production qui pousse à la concentration foncière pour survivre sur un marché agricole de plus en plus international et une politique foncière ayant toujours, comme objectif formel, de réguler la taille des exploitations.

La PAC en Europe et la loi d'orientation agricole (LOA) en France

Dans les années 60, la modernisation administrée de l'agriculture française s'est opérée via la politique d'appui à la production et à l'investissement. La politique d'appui à la production fait référence à la mise en œuvre des Organisations Communes de Marché (OCM) européennes qui régulaient les prix et les volumes de production par un système mêlant rachat, stockage public et aides aux exportations des excédents agricoles. Ce système a largement incité les agriculteurs à augmenter leur production pour rentabiliser leurs investissements puisque la contrainte de débouchés était levée. Cette augmentation de la production fut, en outre, facilitée par des aides à l'investissement. Cette modernisation des outils de production fut également facilitée par le développement progressif, sous l'impulsion de l'Etat, du Crédit agricole dans les campagnes françaises. Ce dernier, en validant par des prêts certains modèles productifs, participe directement à la modernisation de l'entreprise agricole.

Sur la question foncière, les trois grands outils de régulation créés pour appliquer cet objectif de modernisation administrée de l'agriculture française sont le **statut du fermage**, la politique du **contrôle des structures** orientée par la CDOA (Commission Départementale d'Orientation Agricole : voir encadré page 3) et les **Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (Safer)**, voir encadré page 3).

Le rôle dévolu à la famille dans la modernisation de l'agriculture et le renouvellement des générations se trouve institué, notamment dans le statut du fermage créé en 1947. Ce dernier a pour objectif principal

d'étendre les droits du locataire sur les terres qu'il exploite au détriment du propriétaire des terres. Liberté de culture, reconduction automatique des baux, droit de préemption lorsque le propriétaire souhaite vendre les terres, permettent au fermier en place d'envisager la gestion de son exploitation sur le long terme et donc d'effectuer des investissements productifs permettant de moderniser son exploitation. Les baux ruraux sont toutefois conclus à titre personnel et le locataire ne peut les transmettre librement qu'à un membre de sa famille, éloigné au maximum du 3ème degré de parenté. Pour un agriculteur hors cadre familial (HCF) qui veut accéder à un bail à ferme, il faut ainsi que l'ancien bail soit rompu avant qu'un nouveau ne soit signé avec le propriétaire. De fait, la famille est ainsi reconnue comme support privilégié de la transmission des exploitations et de la modernisation de l'agriculture.

Des tensions accrues sur l'accès à la terre

Avec l'accroissement continu de la mécanisation dans certaines exploitations, notamment celles spécialisées dans la production de grandes cultures (céréales et oléagineux principalement mais aussi pommes de terre et betterave), une personne seule peut exploiter des surfaces bien plus grandes que les seuils au-delà desquels la politique foncière implique l'obtention d'une autorisation d'exploiter de la part de la CDOA (seuils inscrits au schéma départemental des structures : voir encadré ci-contre sur la politique des structures et la CDOA). L'esprit de la politique foncière entre donc en contradiction avec les mesures de soutien au développement de l'entreprise agricole, et cette tension se trouve renforcée depuis les années 1980 avec le désengagement progressif de l'Union Européenne dans le soutien direct aux prix (réforme de la PAC de 1992) et un arrêt progressif du contrôle des volumes dès 2006. En effet, ce désengagement fragilise les exploitations agricoles qui se trouvent plus directement insérées sur les marchés internationaux, et donc davantage sensibles aux fluctuations des matières premières. Dans ce contexte, la concurrence croissante sur les marchés de produits agricoles se répercute directement sur l'accès aux facteurs de production et notamment sur la terre (« course à l'agrandissement »), facteur de production principal qui a la particularité d'être limité et non reproductible, ce qui exacerbe d'autant plus la concurrence. Cette contradiction croissante entre marchés de produits et accès au facteur de production se traduit par des **formes de contournements de plus en plus marquées** des outils publics de régulation de la taille des exploitations¹. Malgré son illégalité, on observe notamment **une monétarisation croissante de cession des baux de fermage** (appelée communément « pas-de-porte » : voir encadré page 3), signe d'une concurrence **accrue sur les terres agricoles**.

¹ Ces formes de contournement sont principalement : la transformation des exploitations en société anonyme pour faciliter la transmission du droit d'exploiter les terres via la cession de parts sociales, le développement de la pratique de la sous-location.

Évolution des politiques : entre changement d'objectif et pertes d'efficacité

Durant les deux dernières décennies, les politiques foncières ont connu des évolutions non négligeables, mariant une évolution des objectifs politiques à un relâchement des régulations (voir ci-contre). En outre, les lois du 23 février 2005 et du 5 janvier 2006 ont nettement assoupli le rôle de la CDOA dans le contrôle des structures. Le seuil de contrôle au-delà duquel les opérations d'installation, d'agrandissement et de réunion d'exploitation sont soumises à autorisation préalable d'exploiter a été relevé ; certains cas pour lesquels une demande d'autorisation d'exploiter était requise (notamment la diminution du nombre d'exploitants dans une société, ou un franchissement du seuil de 50 % du capital d'une exploitation) ont été supprimés, et d'autres (opérations portant sur les biens de famille) sont passées sous un régime de simple déclaration préalable. La consultation de la CDOA n'est donc pas systématique, les demandes d'autorisation d'exploiter ne sont obligatoirement soumises à son approbation que dans l'hypothèse d'une concurrence entre exploitants sur tout ou partie des surfaces demandées et lorsque l'exploitant en place conteste l'opération.

Parallèlement, les possibilités de régulation des Safer ont fortement évolué à mesure que les financements publics qui leur étaient attribués se sont amoindris :

- d'une part la baisse des financements publics a créé une plus forte dépendance aux commissions perçues lors des transactions de foncier (l'intervention dans les acquisitions foncières devient plus structurellement une condition du maintien de l'institution de régulation du foncier agricole qu'est la Safer),
- d'autre part le stockage foncier des Safer (entendu comme le maintien d'un stock de terres en gestion temporaire) a fondu en conséquence (car la gestion d'un stock a un coût) passant de 160 000 ha dans les années 1980 à 40 000 ha actuellement : cette baisse du stock de terres a potentiellement contribué à limiter les capacités de la Safer à compenser des surfaces perdues par des structures agricoles lors d'opérations d'aménagement ou à favoriser des installations grâce à du stockage foncier.

Les Safer : outils de contrôle des prix et des ventes de terres agricoles

Les Safer sont des sociétés de droit privé sans but lucratif investies de missions de service public relatives à la régulation des ventes de foncier agricole qui ont été créées par la Loi d'Orientation Agricole de 1960. Elles permettent la régulation de l'accès à la propriété foncière par plusieurs moyens de contrôle : le contrôle de l'information (les notaires sont tenus de notifier tout projet de vente aux Safer) ; le contrôle des transactions (par l'exercice du droit de préemption) ; le contrôle du marché (par le droit de réviser les prix sur les transactions opérées) ; le contrôle de l'usage des terres (par le choix de l'acquéreur).

La politique du contrôle des structures

Créée par la Loi d'Orientation Agricole de 1960, elle a pour objectif de réguler la taille des exploitations agricoles par l'octroi de l'autorisation d'exploiter chacune des parcelles à vocation agricole. La sélection des exploitants est historiquement réalisée en référence à la dimension foncière (surface), puis en référence à la dimension économique des exploitations à partir de 1995 (Excédent Brut d'Exploitation - EBE). Selon cette politique, tout projet d'installation agricole ou d'agrandissement d'exploitation est examiné et donne lieu ou non à la signature par le Préfet de département – sur avis de la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA) – d'une autorisation d'exploiter qui valide les mouvements de parcelles (qu'il s'agisse d'achat ou de location de parcelles agricoles). Les critères formels précisant les règles de priorité sur l'allocation des terres sont spécifiés dans les Schémas directeurs départementaux des structures (SDDS). Le renforcement des exploitations familiales et l'installation de jeunes agriculteurs font partie des principaux objectifs visés par les CDOA.

Le pas-de-porte (PdP) en agriculture

Dans le droit rural français, le bail de fermage est, à la différence du bail commercial, un contrat dit « non cessible ». Le fermier ne peut céder son bail à un autre agriculteur que dans le cas d'une transmission familiale. Dans le cas de l'installation d'un fermier hors cadre familial, le changement de fermier sur une terre passe donc par une double procédure orchestrée par le propriétaire : la rupture de bail avec l'ancien fermier et la réécriture d'un nouveau bail avec le fermier arrivant. Dans les faits, cette rupture/réécriture est généralement anticipée par le fermier cédant et un repreneur. Cet accord informel en amont de la rupture/réécriture du bail est, dans le Nord-Pas de Calais comme dans d'autres régions de fermage majoritaire où la pression foncière est importante, monnayé, pour permettre à l'agriculteur intéressé par la reprise des terres de s'assurer qu'elles lui seront bien destinées. Cette pratique est illégale du point de vue du droit rural mais largement tolérée dans les faits. On parle ainsi indistinctement de « pas-de-porte », « reprise », ou encore « fumure » et « arrière-fumure » pour désigner ce montant payé par le repreneur au cédant.

Il existe deux frontières juridiques à cette pratique : l'action en répétition de l'indu, recours en justice que peut réaliser un repreneur de bail pour contester le versement abusif d'une soulte au cédant ou au propriétaire lors de la signature du bail, et le contrôle fiscal des entreprises agricoles qui régule la surévaluation du capital d'exploitation qui découle de ce versement illégal.

MORPHOLOGIE DES ÉCHANGES FONCIERS

Une tendance à la concentration foncière

La production agricole connaît actuellement un mouvement de concentration des terres par exploitation et par agriculteur qui entre directement en **contradiction avec les vellétés politiques** de repeuplement des campagnes et la volonté de reconstruire un lien de proximité entre les producteurs et les consommateurs. En Ile-de-France, sur l'ensemble des exploitations, quand 3,4 unités de travail agricoles (UTA) étaient nécessaires à la mise en valeur de 100 ha en 1988, 1,6 seulement étaient requises en 2010. Dans le Nord-Pas de Calais, où l'élevage, plus présent, requiert plus de main d'œuvre, le ratio est supérieur mais suit la même tendance baissière : 5,4 UTA /100 ha en 1988 contre 2,8 en 2010. Parallèlement, la taille des structures est passée sur la même période **de 61 à 113 ha en IDF et de 28 ha à 62 ha en NPDC**. Cette augmentation de la taille des structures est essentiellement permise par l'amélioration des performances mécaniques et l'adoption de systèmes de production simplifiés.

Les modalités de transmission des fermes évoluent également fortement. Si la transmission familiale des exploitations est encore le modèle dominant de renouvellement de la profession, les reprises dites «**Hors-Cadre Familial**» (HCF) représentent une part de plus en plus importante des installations : représentant 10 % en 1970, elles représentent aujourd'hui 30% des installations en France (CNASEA, 2004 ; JA-MRJC, 2013)¹.

Structuration des échanges fonciers

En raison de la forte part du fermage dans les deux régions étudiées et de la part croissante des sociétés d'exploitation, notamment en IDF, les échanges de droits d'accès aux terres agricoles s'effectuent pour une forte part via le **transfert de baux de fermage** et le **transfert de parts sociales**. Par ailleurs, les échanges de pleine propriété ne font l'objet d'une information Safer que dans le cas d'une vente de terres agricoles. Or la majeure partie des échanges de droits de propriété s'effectue dans le cadre d'une transmission par héritage, voire une donation, ce qui limite la représentativité des données collectées par les Safer pour illustrer les dynamiques générales touchant à l'ensemble des modalités d'accès aux droits d'exploiter une terre.

¹ Les porteurs de projet HCF sont 63 % à souhaiter en effet s'installer en agriculture biologique (JA-MRJC, 2013). Si l'on s'intéresse seulement aux porteurs de projet souhaitant un appui de la Fédération nationale de l'agriculture biologique, seulement 10 % reprennent une ferme familiale et 18 % sont issus d'une famille agricole (FNAB, 2013).

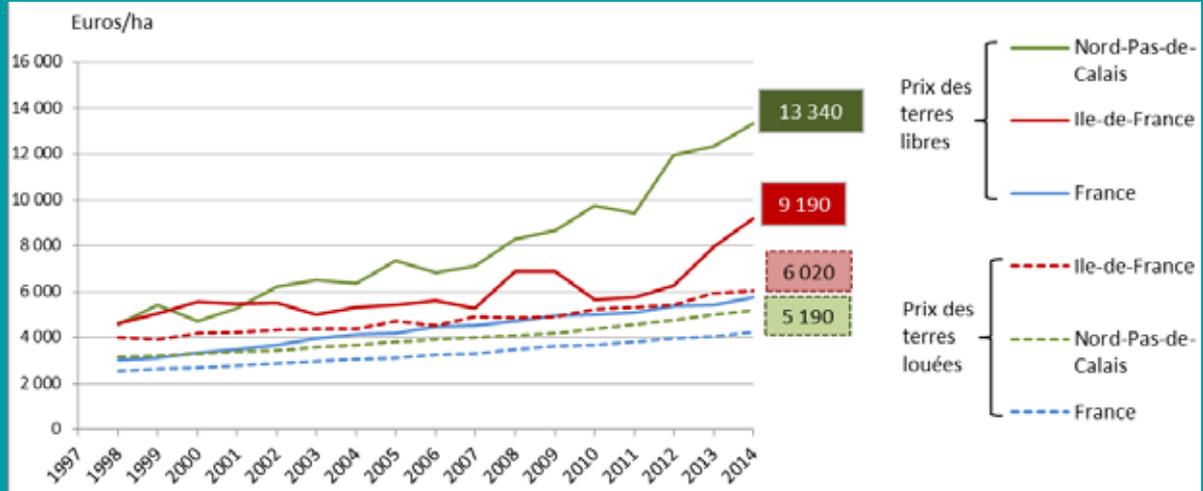
Ces limites, en termes de potentialités d'ouverture du marché du foncier aux candidats à l'installation, sont renforcées par l'analyse des données Safer concernant les acheteurs dans les deux régions d'études. En effet, ces derniers sont majoritairement **des fermiers en place qui achètent les terres qu'ils occupent** eux-mêmes. En 2014, ils ont acheté 56% des surfaces vendues en IDF et 67% de celles vendues en NPDC, contre 38% en moyenne nationale (voir graphique ci-contre). De fait, la moitié des droits d'exploiter une terre s'échangeant de la sorte n'entraîne pas de changement d'usager, le fermier continuant à mettre en valeur les terres ainsi acquises.

Les données concernant la taille des lots de terres vendus mettent également en évidence le caractère morcelé du marché foncier. En moyenne, les lots mis en vente en IDF sont de 5,9 ha, pour une SAU moyenne de 112 ha (source : RA 2010) soit un ratio de 5,2 % de l'exploitation ; ce ratio est de 3,9% en NPDC, contre 7,3% à l'échelle nationale . Ces chiffres témoignent du **morcellement de la propriété** par rapport à l'exploitation. Par ailleurs, les données calculées pour le seul département du Nord à partir du registre parcellaire graphique (RPG) et des fichiers cadastraux font état de **15 propriétaires en moyenne par exploitation en NPDC** (ce chiffre est le plus élevé à l'échelle nationale) avec le premier propriétaire en termes de surfaces (éventuellement l'exploitant lui-même) détenant en moyenne **37 % de l'exploitation**. Cette organisation foncière renforce le pouvoir du fermier sur l'orientation du foncier (un propriétaire pourra difficilement prendre une décision isolée sur la destination du foncier) et permet la négociation de montants plus élevés de pas-de-porte auprès de l'agriculteur entrant.

L'analyse des prix des transactions relevés par les Safer est également intéressante parce qu'elle permet de donner une approximation des évolutions des montants de pas-de-porte, évalué par certains économistes comme la différence entre le prix de la terre libre et le prix de la terre occupée (nous verrons, dans la partie suivante décrivant les logiques sociales du pas-de-porte, qu'il existe en fait une très grande variabilité des montants du pas-de-porte et que ce calcul ne donne son montant que dans sa forme maximisée, rarement réalisée). Ainsi, si pour la France entière, **le ratio prix libre/prix occupé est passé de 1,1 à 1,4 entre 1997 et 2014, ce même ratio est passé de 1,06 à 1,6 en IDF et de 1,4 à 2,6 dans le NPDC sur la même période, ce qui suggère une forte augmentation des pas-de-porte**.

Évolution du marché foncier:

Comparées à la moyenne nationale, les évolutions récentes du marché du foncier laisse apparaître une forte augmentation du différentiel de prix entre les terres libres et les terres occupées dans les régions de fermage, signe d'une augmentation parallèle du montant des pas-de-porte.



Source : « Le renouvellement des générations en zone de fermage majoritaire » ; Clersé, Terres d'Europe-Scafr, Terre de Liens NPDC, 2015

Structuration du marché du foncier agricole en 2014

Comparés à la moyenne nationale, les marchés du foncier agricole concernent très faiblement des terres libres. Les ventes de terres concernent majoritairement des terres occupées rachetées par le fermier en place (notamment en Nord-Pas-de-Calais).



Source : « Le renouvellement des générations en zone de fermage majoritaire » ; Clersé, Terres d'Europe-Scafr, Terre de Liens NPDC, 2015

Ce que régule véritablement la Safer dans les échanges fonciers annuels (chiffres calculés sur la période 2007-2011)

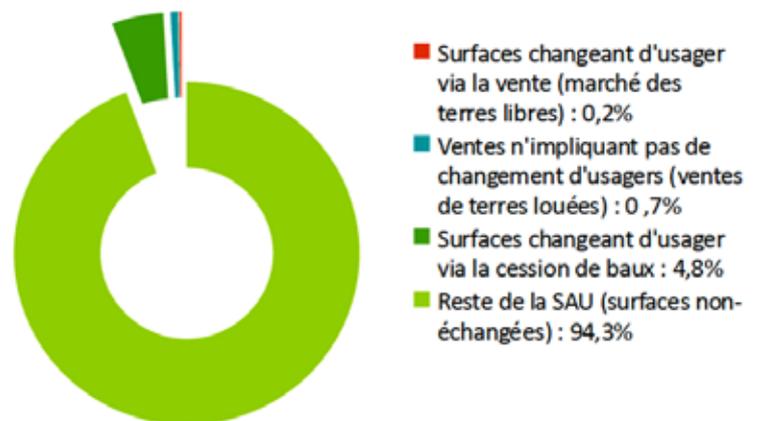
les graphiques ci-dessous représentent les échanges en NPDC, la morphologie des échanges en IDF est relativement similaire

Une analyse statistique des fichiers MSA (Mutuelle Sociale Agricole) permet de voir qu'entre 4 et 5,2 % de la surface agricole utile (SAU) des deux régions d'étude (NPDC et IDF) s'échangent **annuellement**. Cela correspond à 41 000 hectares/an environ pour le NPDC.

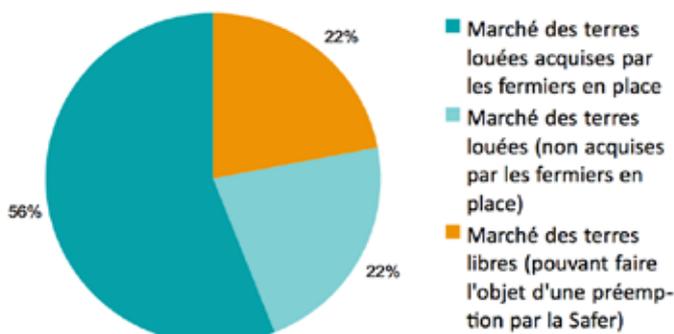
Deux informations importantes ressortent des graphiques ci-dessous et ci-contre :

- d'une part qu'au sein de l'ensemble des ventes de terres ayant lieu annuellement, seules 22% en moyenne amènent à un changement d'usager : voir graphique ci-dessous.
- d'autre part que la majorité des changements d'usagers (96,2%) passent par des cessions de baux et non par des ventes, donc en dehors du cadre de la préemption potentielle des Safer : voir graphique en bas à droite.

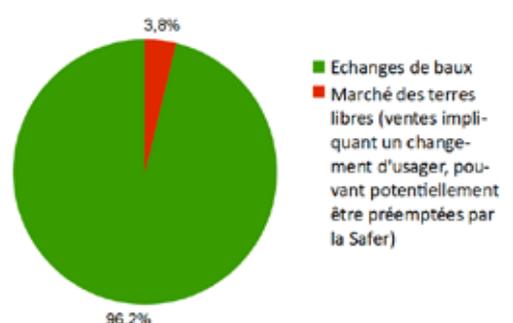
Part des échanges et ventes annuels dans la Surface Agricole Utile (SAU) globale



Morphologie des ventes annuelles de terres



Morphologie des changements annuels d'usagers



Source : « Le renouvellement des générations en zone de fermage majoritaire » ; Clersé, Terres d'Europe-Scafr, Terre de Liens NPDC, 2015

Le pas-de-porte et son influence sur les échanges de baux

Jusqu'au années 1970, le paiement du pas-de-porte se faisait par un paiement en monnaie qui ne faisait l'objet d'aucune écriture comptable. La situation a durablement changé à partir de la réforme de 1972 obligeant les exploitants à tenir une comptabilité analytique à partir d'un certain chiffre d'affaire. Dans cette situation, qui touchait à la fois le cédant et le repreneur, le pas-de-porte se trouve inscrit dans la comptabilité par un ensemble de pratiques de survalorisation des biens mobiliers et immobiliers transmis en même temps que les terres (hangar, tracteurs, bottes de foin, quotas laitiers, DPB - droit à paiement de base...). Cela permet notamment au cédant de payer ces dettes de manière transparente, et au repreneur d'amortir le pas-de-porte.

Le paiement d'un pas-de-porte prend une tournure particulière dans le cas de cessions de parts sociales de sociétés agricoles : en effet, l'échange de parts sociales dépend du droit commercial tandis que les baux ruraux sont régis par le droit rural. L'évaluation de valeur des parts sociales étant peu régulée, le changement de statut juridique de l'exploitation permet, dans certains cas, de légaliser et de maximiser des pas-de-porte.

L'étude distingue trois manières de pratiquer le pas-de-porte :

- un rapport patrimonial,
- un rapport professionnel,
- un rapport capitaliste.

Ainsi ordonnées, ces trois pratiques du pas-de-porte se distinguent par la distance qu'elles supposent entre le cédant et le repreneur, et des manières distinctes de percevoir son exploitation agricole.

Dans le premier cas (**rapport patrimonial**), l'exploitation est un patrimoine à transmettre selon la filiation, le vecteur social de cette transmission étant la famille. Dans le second cas (**rapport professionnel**), l'exploitation est conçue comme un outil de production à faire perdurer. Ce n'est pas tant ici la reproduction du capital familial qui est recherchée que la reproduction de la profession par la continuité de l'outil de production. Ces deux manières d'appréhender l'exploitation sont superposables, notamment lorsque c'est un enfant qui reprend la ferme familiale. Cette superposition renvoie à l'objectif politique d'organiser l'économie agricole et sa reproduction sur des bases familiales. Le troisième cas (**rapport capitaliste**) renvoie à une représentation de l'exploitation comme un capital économique dont les fruits doivent être maximisés. Deux cas doivent ici être distingués : la cession de la ferme par son démantèlement, c'est-à-dire par une vente en lots (de chaque bail, mais également des équipements, des bâtiments et des bêtes) ; la cession de la ferme à une personne étrangère aux espaces de sociabilité du cédant (voisinage, coopératives agricoles, syndicat, etc...).

Le rapport à l'exploitation conditionne le choix du

repreneur et les espaces d'échange légitimes. Selon les cas, on peut distinguer différentes modalités de régulation de l'illégalité de la pratique du pas-de-porte, selon la forme de confiance établie avec le repreneur ou repreneur potentiel. L'objectif du cédant est en effet de se prémunir d'une action en justice (action en « répétition de l'indu ») de la part du repreneur, mais également de la pression sociale (qu'elle soit familiale ou villageoise) qui peut pousser le cédant à choisir le repreneur selon des critères non-marchands. Les espaces de sociabilité participent également pour le cédant à l'évaluation des compétences professionnelles du repreneur, indispensable pour envisager la continuité de l'outil de production, dans le cadre d'une transmission familiale comme hors du cadre familial (HCF).

Si le pas-de-porte est considéré comme le montant négocié pour l'obtention des baux de fermage, le premier résultat de l'étude est qu'il n'y a pas une seule pratique du pas-de-porte mais une multiplicité, et que le montant des pas-de-porte dépend principalement de la manière dont le cédant arbitre entre la volonté de transmettre un outil de production viable et la volonté de maximiser la valeur de sa ferme. La valeur des pas-de-porte est ainsi différente selon que la transmission s'effectue dans le cadre familiale, qu'elle s'opère avec une connaissance de voisinage ou qu'elle a lieu avec une personne extérieure aux réseaux de sociabilité de proximité du cédant.

Dans le cadre familial, les baux sont transmissibles mais non légalement monnayables. Ils font tout de même l'objet d'un pas-de-porte dont le montant s'avère souvent deux à trois fois moins cher que dans le cas d'une transmission HCF. Dans le cas des HCF, il faut distinguer les cas d'installation-regroupement (reprise de la ferme familiale associée à la fusion avec la ferme d'un voisin) des autres cas de figure. Dans les premiers, les montants sont généralement supérieurs aux montants des transferts familiaux mais la valeur des pas-de-porte ne semble pas forcément poser un problème de financement en raison de la caution familiale qui facilite largement son financement. De plus, le cédant restreint souvent le montant des pas-de-porte pour permettre au repreneur de ne pas s'endetter outre mesure, l'objectif du cédant étant que la continuité de la ferme ne soit pas remise en cause.

Schéma de transfert du bail

Le cédant recherche :

- un repreneur qui fera perdurer l'exploitation.
- qui puisse payer le « pas-de-porte »
- qui n'attaquera pas le cédant pour « répétition de l'indu »

Le repreneur recherche :

- une ferme rentable
- proche de la ferme familiale (si elle existe)

Le propriétaire recherche :

- un repreneur qui soit en capacité de payer le fermage

Besoin d'une forte confiance entre les acteurs pour que la transaction s'effectue

La pratique du pas-de-porte amplifie les difficultés pour les installations hors cadre agricole (HCA)

Les résultats précédents ont été complétés par une étude des modalités d'accès à la terre des personnes non issues du milieu agricole (s'installant donc en dehors du cadre familial et étant initialement étrangère au monde agricole). L'organisation des échanges fonciers décrite précédemment fonctionne comme **un dispositif de sélection** des repreneurs à plusieurs niveaux :

- en termes **d'accès à l'information des terres à céder** d'abord, c'est-à-dire au moment où s'organise la mise en concurrence des demandeurs potentiels ;
- dans la représentation que les cédants se font de la **qualification professionnelle** des candidats, qualification qui se donne à voir dans des espaces de sociabilité bien spécifiques (le voisinage et son économie «des coups de mains», les concours agricoles...),
- enfin dans la **capacité de paiement** des repreneurs et les montants envisagés pour l'échange de foncier.

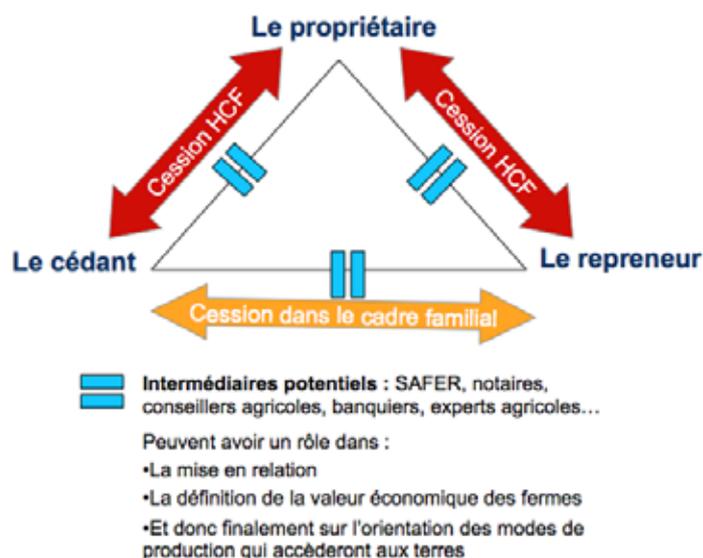
Si, dans certains cas, l'accès à la profession agricole se fait selon des mécanismes d'adoption, et donc par la transmission intégrale d'une exploitation, pour d'autres, l'installation agricole est marquée par la difficulté d'intégrer le groupe professionnel. Dans ces cas, l'accès à la terre s'effectue sur des espaces agricoles marginaux (petites surfaces, terres publiques). Ce type d'installation s'appuie souvent sur des organisations tierces (intervention d'un élu, sensibilité d'un propriétaire à l'installation...), souvent distinctes des intermédiaires principaux intervenant dans le circuit d'échange marchand (agriculteurs et structures agricoles notamment).

Ces éléments permettent de confirmer les éléments de fermeture de l'accès à la terre tout en en précisant les contours.

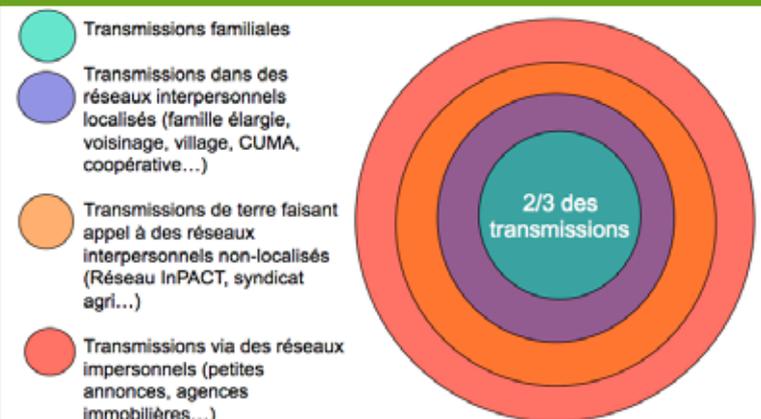
Les porteurs de projets agricoles extérieurs au monde agricole subissent ainsi une triple peine :

- **un problème d'accès à l'information** sur les terres qui sont à céder, ce qui entraîne des difficultés à trouver des terres libres d'occupation,
- l'obligation de payer **un pas-de-porte d'un montant supérieur** aux transmissions effectuées dans le cadre familial ou auprès d'une connaissance de voisinage. Ce besoin de financement supérieur pour accéder au capital foncier peut avoir des répercussions fortes sur la viabilité économique de l'exploitation,
- une **difficulté à trouver des cautions** pour assurer les prêts bancaires, ce qui peut remettre en cause le financement de l'installation. Les agriculteurs étant la catégorie socio-professionnelle détenant le plus de patrimoine, les candidats à l'installation non issus du milieu se trouvent de fait désavantagés par rapport aux enfants d'agriculteurs. Ce dernier point illustre des difficultés propres aux zones de fermage où la pratique du pas-de-porte est systématique. Par ailleurs, dans les régions où l'accès à la terre s'effectue par l'achat, les terres achetées servent de caution aux prêts bancaires. Cela ne peut évidemment pas être le cas dans les zones de fermages majoritaires en raison de l'illicéité de la pratique des pas-de-porte qu'il faut tout de même, pour le repreneur, réussir à faire financer. Dans cette situation, l'existence de caution familiale prend une importance toute particulière, ce qui avantage sensiblement les enfants d'agriculteurs, qu'ils soient issus de la famille du cédant ou HCF.

L'importance des sociabilités de proximité dans la reproduction de la profession agricole se trouve de fait renforcée pour réguler la dimension illégale de ces pratiques, **ce qui renforce la fermeture de la profession aux candidats à l'installation HCA, et participe au renforcement du contrôle de l'information sur les cessions de foncier.**



Un montant du pas-de-porte qui varie selon la distance sociale entre l'agriculteur sortant et le repreneur.



Influence des pas-de-porte sur la transmission des fermes et l'installation en dehors du cadre familial : BILAN DE L'ÉTUDE

La description de l'organisation sociale des transmissions de baux de fermage dans une zone où la pratique du pas-de-porte est généralisée permet de montrer que **les acteurs du monde agricole contournent d'une manière ou d'une autre les réglementations publiques**. Ce contournement porte d'abord sur le pas-de-porte lui-même. Celui-ci est illégal même si les deux cadres juridiques qui s'appliquent (répétition de l'indu et contrôle fiscal) sont dans tous les esprits et limitent, pour partie, l'ampleur de la fraude. La peur de la répétition de l'indu est toutefois contrôlée par l'interconnaissance dans les transmissions. En d'autres termes, le contrôle social effectué par la communauté professionnelle sur elle-même rend possible la généralisation du pas-de-porte parce que le cédant anticipe que le repreneur ne fera pas de démarche juridique à son encontre, par crainte d'être exclu de la communauté professionnelle localisée dans laquelle il s'insère. Globalement, **l'illégalité du pas-de-porte renforce une organisation sociale qui exclue largement les installations hors cadre familial (HCF)** non issues de la même région agricole ou non issues du milieu agricole.

La compréhension de l'organisation sociale des échanges permet également de comprendre les **limites de la politique de contrôle des structures**. Les cessions de terre se préparant en amont de la demande d'autorisation d'exploiter, le cédant et le repreneur n'ébruitant pas leur accord avant la délivrance de l'autorisation, la mise en concurrence des projets de reprises en commission se trouve largement limitée par l'organisation informelle des cessions de terres, que ce soit en Nord-Pas de Calais ou en Ile-de-France. Cette même volonté de contrôle intégral du processus de cession explique les faibles retours de Déclaration d'intention de cession d'activité (DICA) (15 % de retours) et la quasi non utilisation du Répertoire départemental à l'installation (RDI) (quelques annonces de fermes à transmettre chaque année sur le RDI du Nord-Pas de Calais contre plusieurs centaines en Bretagne par exemple).

ÉLÉMENTS DE PRÉCONISATIONS ET DE RÉFLEXIONS

● **Harmoniser les formes de régulation de l'accès au droit d'exploiter une terre.**

Les préconisations de l'étude vont dans le sens **d'une harmonisation des réglementations de l'accès à la terre** en alignant les outils de régulation de l'accès aux baux et aux parts sociales sur un modèle se rapprochant de celui des Safer pour les transactions de terres (notifications, possibilités de stockages et de préemptions pour l'ensemble des formes d'échanges), sans pour autant complexifier le paysage institutionnel des outils de régulation publique de l'agriculture française, en rapprochant par exemple les instances que sont la CDOA et les comités techniques Safer.

● **Faciliter l'entrée et la sortie dans la profession agricole :**

- **faciliter l'entrée au sein de la profession agricole** en renforçant les dispositifs permettant d'établir la confiance et limiter les risques sur le plan économique comme sur le plan social pour l'ensemble des parties prenantes (fermiers sortants, fermiers entrants, propriétaires, banquiers) : en favorisant les dispositifs de tests chez les agriculteurs et en créant des dispositifs de garanties bancaires auprès des agriculteurs hors cadre agricole.

- **anticiper et favoriser l'inter-connaissance** entre cédants et repreneurs : sensibiliser à la transmission les futurs cédants et repérer les terres potentiellement mobilisables pour l'installation très en amont (agriculteurs sans repreneurs identifiés notamment).

- **faciliter la sortie de la profession agricole** dans des conditions qui n'amènent pas à maximiser les transactions liées à la cession du foncier en fin de carrière. À travers une réflexion sur le régime de retraite en agriculture par exemple, et par des réflexions sur la limitation de l'endettement tout au long de la carrière des producteurs (ce qui amène à une réflexion plus générale sur les modèles de production).

EN PARTENARIAT AVEC :



Étude financée par la



et par le programme 2015 du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt

Comité de rédaction et réalisation :

Samuel Pinaud, William Loveluck, Stéphanie Petitcunot

Directeurs de publication : Anne-Marie Royal,

Valérie Devulder, Eric John, Jean-Baptiste Rey

Crédit photos : Terre de Liens NPDC ISSN : 2104-5240

TERRE DE LIENS NORD-PAS-DE-CALAIS

MAISON DE L'ÉCONOMIE SOLIDAIRE, 235 BD PAUL PAINLEVÉ, 59000 LILLE
03 20 74 43 83 | NPDC@TERREDELIENS.ORG | WWW.TERREDELIENS.ORG
ASSOCIATION LOI 1901 | SIRET 507 521 508 00022 | APE 9499Z