



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evolution des modes de portage du foncier

Rapport n° 21039

établi par

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

Février 2023

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

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION	7
1. LES ENJEUX DU PORTAGE ET DE LA TRANSMISSION DU FONCIER AGRICOLE	8
1.1. Un million d'hectares changent d'exploitants chaque année.....	8
1.2. Encore un fort attachement à la propriété foncière	8
1.3. La dissociation du foncier et de l'exploitation s'accroît	8
1.4. La reconnexion de l'alimentation et de l'agriculture et la territorialisation de l'action publique.....	9
1.5. Le portage du foncier agricole : une nécessité, déjà une réalité et un nouvel intérêt .	9
1.6. Les principaux outils juridiques au service du portage du foncier agricole, leurs atouts et leurs limites.....	11
1.7. Les principaux dispositifs fiscaux concernant le portage du foncier agricole et leurs enjeux.....	13
1.8. Conclusion : Des enjeux complexes à analyser mais un foisonnement d'initiatives.	14
2. AU CŒUR DU PORTAGE DU FONCIER AGRICOLE, HIER ET AUJOURD'HUI, LE STATUT DU FERMAGE ET LES PROPRIETAIRES FONCIERS TRADITIONNELS.....	16
2.1. Le fermage, mode de faire-valoir de plus en plus dominant.....	16
2.2. Le statut du fermage, indissociable du portage du foncier	18
2.3. Les propriétaires-bailleurs traditionnels au cœur du portage du foncier agricole	20
2.4. Conclusion : Trois orientations prioritaires	22
3. ANALYSE DU POSITIONNEMENT DES ACTEURS DU PORTAGE DU FONCIER AGRICOLE.....	23
3.1. Les acteurs historiques du portage hors des bailleurs traditionnels	23
3.2. Les collectivités entendent jouer un rôle de facilitateur pour le portage du foncier agricole.....	26
3.3. Les coopératives « porteuses » de foncier : un enjeu de pérennité	28
3.4. Les industriels de l'agroalimentaire ne développent pas actuellement d'initiatives significatives de portage du foncier agricole	29
3.5. Les « nouveaux intervenants » sur le portage du foncier agricole en mode « start-up »	29
3.6. Des initiatives citoyennes qui se rapprochent des principes de Terre de Liens	34
3.7. Conclusion : Deux orientations prioritaires.....	34
4. SEPT RECOMMANDATIONS.....	36
4.1. Mieux observer pour mieux analyser, responsabiliser et anticiper	36
4.2. Encourager le fermage en agissant sur son attractivité tant pour le propriétaire-bailleur que pour le fermier.....	37

CONCLUSION.....	43
ANNEXES	44
Annexe 1 : Lettre de mission	45
Annexe 2 : Note de cadrage	47
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	54
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	60
Annexe 5 : Bibliographie	62
Annexe 6 : Les conditions de mise en place d'un bail rural environnemental (BRE)	66
Annexe 7 : L'« effet ciseaux » défavorable au portage du foncier agricole en France ...	67
Annexe 8 : Le portage du foncier agricole mis en œuvre par les différents niveaux de collectivité	71
Annexe 9 : Analyse d'initiatives « citoyennes » de portage du foncier agricole	74
Annexe 10 : Tableau des différentes situations de portage identifiées : Problématiques communes et singulières.....	75
Annexe 11 : Notes de référence.....	81

RESUME

Dans un contexte où 80 % de la surface agricole utile sont exploités en fermage et où le capital foncier loué représente 130 milliards d'€, les propriétaires-bailleurs traditionnels et le statut du fermage occupent une place centrale pour traiter de la question du portage du foncier agricole. Or depuis plus de 40 ans, la taxation des terres agricoles augmentant plus rapidement que le revenu des fermages, le revenu net pour le propriétaire-bailleur s'est dégradé progressivement pour aboutir presque imperceptiblement à un rendement négatif en moyenne. Encourager la détention du foncier devient ainsi une priorité pour l'avenir du portage du foncier agricole. Il s'agit en particulier d'améliorer les perspectives de rentabilité ainsi que d'adapter le statut du fermage et les outils juridiques du portage du foncier agricole. Cela permettra aussi d'attirer de nouveaux investisseurs. La deuxième partie du rapport traite de cette priorité.

Paradoxalement, le foncier agricole bénéficie d'un intérêt nouveau, en tant qu'actif tangible, support d'investissement à finalité économique, fiscale, à impact et/ou d'agrément. Ainsi, « beaucoup de monde » souhaite répondre à la problématique globale de la transmission des exploitations dans des contextes variés et s'essaye au portage du foncier. Cela génère des initiatives qui contribuent à renouveler la question du portage du foncier. Le rapport analyse ces initiatives dans la troisième partie. Celle-ci identifie deux orientations prioritaires spécifiques pour accompagner la mobilisation des ressources nécessaires au développement de ces initiatives et répondre à l'ampleur des besoins.

La quatrième partie du rapport présente sept recommandations, en veillant à l'équilibre entre les intérêts du bailleur et du preneur. Elles portent sur la restauration de perspectives de rentabilité nette du foncier agricole ainsi que l'adaptation du statut du fermage et des outils juridiques de portage, le GFA tout particulièrement. Elles proposent aussi la création d'un fonds de garantie pour accompagner le recours des foncières à l'emprunt et d'un fonds d'amorçage et de développement à effet levier pour leurs levées de fonds propres.

Mots clés : Aide à l'installation, acquisition foncière, réserve foncière, transmission d'exploitation, fermage, statut du fermage, GFA, groupement foncier viticole, fiscalité foncière

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1 Associer les producteurs de données et des équipes pluridisciplinaires de recherche dans une réflexion sur l'observation des questions foncières agricoles afin d'une part de caractériser les besoins, de formaliser les questions de recherche et de concevoir un observatoire national du foncier ; et, d'autre part, d'identifier les conditions de sa mise en œuvre.
- R2 Orienter le fermage vers des baux de plus longue durée
- R3 Réduire la fiscalité de la détention et de la transmission à titre gratuit du foncier agricole
- R4 Faire évoluer le statut du fermage pour : - Réduire l'insécurité résiduelle dans la mise en œuvre d'un bail rural afin d'en améliorer l'attractivité - Clarifier les modalités de mise en œuvre des baux cessibles afin d'en permettre le développement
- R5 Faire évoluer, de façon équilibrée pour le propriétaire-bailleur et le preneur, l'exercice du droit de préemption
- R6 Transposer au foncier agricole le groupement forestier d'investissement et adapter le cadre législatif des GFA
- R7 Confier à la Banque des Territoires :
- Une mission de soutien au développement du portage du foncier agricole ;
 - Une dotation à effet levier pour soutenir des levées de fonds propres qu'elle aura sélectionnées.

INTRODUCTION

Le foncier agricole est un actif support de la production auquel sont souvent attachés des enjeux techniques et économiques de modèles d'agriculture, mais aussi une dimension sociale, patrimoniale et d'attachement affectif. Ces enjeux évoluent avec :

- La transformation du monde agricole et des modèles d'agriculture ;
- La transmission des exploitations avec de plus en plus de candidats à l'installation non issus du milieu agricole ;
- Le développement des formes sociétaires au-delà de la seule transmission progressive parents-enfants.

Le présent rapport s'intéresse spécifiquement aux différentes modalités et au financement du portage du foncier agricole, défini comme la mise à disposition d'un exploitant (individu, société...) par un propriétaire foncier (individu, indivision, société foncière, collectivité, associations, coopératives...) de biens agricoles soit en location (baux ruraux en fermage ou métayage) soit par convention d'occupation précaire (SAFER, Collectivités). Ici, la cession de l'usufruit, la vente d'herbe, le prêt à usage, la vente à réméré, ... ne sont pas traités comme des modalités de portage du foncier agricole.

Ce rapport ne traite pas de la question de la disponibilité du foncier pour l'installation d'un nouvel exploitant ou pour conforter une exploitation existante dans le cadre du contrôle des structures et du droit de préemption des SAFER, considéré comme un préalable à la mise en œuvre du portage.

La mise à l'agenda politique des enjeux liés à l'installation et au portage du foncier s'est traduite par l'annonce par le président de la République en septembre 2022 de la création d'un fonds de 400 millions d'€, intitulé « entrepreneurs du vivant », dont le portage du foncier agricole pourrait bénéficier, ainsi que de la présentation d'un projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles à l'issue d'une concertation engagée au premier semestre 2023. L'une et l'autre constituent des opportunités pour concrétiser les recommandations du présent rapport.

La question du financement des autres facteurs de production d'une exploitation agricole est renvoyée à l'étude en cours sur « Les outils innovants pour l'agriculture française » commandée par le MASA et dont le CEP est chargé.

La réalisation du rapport a bénéficié d'une importante analyse bibliographique (voir Annexe n° 5), de l'audition d'une soixantaine de personnes (Annexe n° 3) et de trois déplacements dans le Jura, le Loiret et la Drôme.

1. LES ENJEUX DU PORTAGE ET DE LA TRANSMISSION DU FONCIER AGRICOLE

Avant d'examiner les différentes modalités de portage du foncier agricole, il convient de resituer cette question dans le contexte plus général de la transmission des exploitations et de l'installation ainsi que de la politique alimentaire et de la sociologie attachée à la propriété foncière.

1.1. Un million d'hectares changent d'exploitants chaque année

Les statistiques de la MSA dénombrent actuellement 13 000 installations par an (hors transfert entre époux) pour 19 000 départs d'actifs non-salariés agricoles. Ces derniers exploitent environ 1,1 million d'hectares dont près de 100 000 hectares sortent de l'agriculture chaque année pour être artificialisés, boisés ou abandonnés. Ainsi, 1 million d'hectares changent d'exploitants tous les ans, en propriété ou en fermage, dont 500 000 hectares pour l'installation, mais faute de données plus précises et d'analyses détaillées il n'est pas possible de distinguer les hectares vendus des hectares loués.

1.2. Encore un fort attachement à la propriété foncière

La sociologie du monde agricole et le discours dominant incitent encore massivement les agriculteurs vers l'acquisition du foncier qu'il faut faciliter à tout prix. Le statut du fermage¹, par les effets conjugués du droit de préemption du fermier en place et du droit de reprise du propriétaire, incite le fermier à conforter sa sécurité foncière par l'acquisition des terres (voir § 2.2 et § 2.4).

Par ailleurs, la constitution ou l'accroissement du patrimoine foncier restent un moteur puissant de l'activité économique agricole largement fondée sur le travail de l'exploitant et de sa famille. Pour eux, l'acceptation d'une rémunération immédiate modérée de leur travail est considérée comme la contrepartie de la constitution d'une épargne en vue d'une transmission, familiale de préférence, et d'un complément de retraite. Ces éléments s'accompagnent aussi d'une méfiance à l'encontre de toute intrusion de porteurs de capitaux extérieurs et, de fait, les agriculteurs et anciens agriculteurs sont les principaux acteurs du marché foncier² (voir § 1.3 et 2.4).

Pour beaucoup, avec le portage du foncier agricole, il s'agit prioritairement de décaler, ou d'étaler grâce à l'emprunt, la charge de l'acquisition du foncier, tout particulièrement pour les candidats à l'installation (voir § 1.5.1). Cette orientation est confortée par le fait que le risque pour le prêteur est en pratique très réduit puisque les biens patrimoniaux en cause constituent une garantie solide.

Pourtant, les économistes³ s'accordent à souligner les vertus de la location et ses avantages sur le faire-valoir direct. Ils considèrent, en effet, que l'achat du foncier, avec les droits d'enregistrement et le coût d'un emprunt induisent des charges supplémentaires non productives qui grèvent la performance et la pérennité de l'entreprise agricole.

1.3. La dissociation du foncier et de l'exploitation s'accroît

L'analyse de la structure foncière des exploitations et de la transmission du foncier agricole est difficile car elle nécessite d'appréhender des situations familiales, patrimoniales et entrepreneuriales⁴ très variées. La typologie des situations et leurs évolutions sont aussi contrastées d'une région à l'autre. Il n'en émerge pas moins depuis plus de trente ans un trait commun : la dissociation progressive⁵ du capital foncier et du capital d'exploitation agricole, y compris bien souvent pour la part de foncier détenu en propre par l'exploitant, qu'il s'agisse d'une exploitation en forme sociétaire⁶ ou d'un exploitant individuel.

Dans le cas d'une transmission familiale, il est couramment considéré que le regroupement du foncier familial et de l'exploitation dans la même structure présente des inconvénients importants :

- Valorisation très élevée de l'actif de la société et difficulté accrue pour le financement de l'installation d'un repreneur ;
- Déséquilibre de la participation au capital entre le repreneur de l'exploitation et d'autres associés, la répartition des parts entre les associés étant souvent différente entre la structure qui porte le foncier et l'exploitation ;
- Association, dans la même structure, d'exploitants et de non exploitants dont les objectifs divergent et en complexifient la gestion.

La dissociation du foncier et de l'exploitation dans deux structures différentes permet de faciliter la transmission du patrimoine familial : l'exploitation pour celui ou celle qui reprend l'activité, le foncier ou une partie du foncier pour les autres enfants non intéressés par l'exploitation (voir § 1.5.4).

Cette dissociation permet d'accueillir des investisseurs pour porter le foncier en maîtrisant les interférences avec la gestion de l'exploitation.

Cependant, même dissocié, le foncier reste un outil de travail et un élément clé pour la rentabilité d'une exploitation et sa capacité à être transmise. Cela pourrait justifier de lui reconnaître son statut de facteur de production qu'il soit dissocié ou non de l'exploitation (voir § 1.7).

1.4. La reconnexion de l'alimentation et de l'agriculture et la territorialisation de l'action publique

Les années 2000 marquent l'affirmation de politiques publiques nationale et européenne de l'alimentation, présentée comme un enjeu de société, focalisant sur les enjeux sanitaires et nutritionnels.

Dans le même temps, les quatre politiques nationales les plus directement liées à la régulation du système alimentaire (PAC, Aide alimentaire, PNNS⁷ et PNA⁸) comportent toutes un volet décentralisé qui vient structurer l'action publique agricole et alimentaire sur les territoires.

Au niveau local, des opérateurs économiques⁹, les collectivités ainsi que des groupes d'influence sont porteurs d'idées, parfois d'expertises et souvent de discours alternatifs sur l'agriculture.

Ainsi, agir sur l'alimentation conduit à interroger les modèles agricoles, les parcours d'installation et, *in fine*, le foncier et son portage (voir § 3.2).

1.5. Le portage du foncier agricole : une nécessité, déjà une réalité et un nouvel intérêt

1.5.1. Une nécessité

Les transmissions familiales de foncier agricole continuant d'être loué par bail rural à des exploitants agricoles, d'une part, ou les exploitants qui deviennent propriétaires-bailleurs en cessant leur activité, d'autre part, répondent à la plupart des besoins. Ils méritent d'être encouragés à le faire. Or, les propriétaires-bailleurs (au sens des « personnes physiques non-agricoles », catégorie utilisée pour l'analyse du marché du foncier agricole) sont les premiers vendeurs du marché des terres et prés¹⁰ (voir § 2.3).

Plusieurs situations justifient de développer le portage du foncier agricole :

- Le nombre de propriétaires-bailleurs pour une même exploitation augmente avec sa taille et plus le nombre de propriétaires différents augmente et plus statistiquement on a de « chance » qu'un des propriétaires souhaite vendre à l'occasion du changement d'exploitant.
- La proportion croissante de candidats à l'installation « hors cadre familial »¹¹;
- La complexité de la transmission d'exploitations nécessitant une restructuration et/ou des installations multiples ;
- La création d'exploitations *ex-nihilo* ;
- L'insécurité résiduelle pour le preneur dans le cadre du statut du fermage¹²;
- Le prix du foncier quand il devient très déconnecté du revenu de l'exploitation ;
- La priorité à donner à l'investissement dans la modernisation des autres facteurs de production¹³ ;
- La sécurisation par des industriels transformateurs des produits agricoles de leurs approvisionnements (« sourcing »).

La demande du monde agricole telle qu'elle est relayée par les organisations professionnelles majoritaires, porte cependant principalement sur un outil de portage temporaire permettant à l'exploitant preneur d'exercer un droit d'option d'achat selon un calendrier à sa convenance.

1.5.2. Déjà une réalité

Les acquisitions de « terres et prés » réalisées par des « investisseurs » (regroupant les sociétés de portage du foncier, les personnes morales non agricoles ainsi que les personnes physiques non agricoles et donc y compris les propriétaires bailleurs traditionnels), représentaient, en 2020¹⁴, 148 100 hectares de « terres et prés », pour une valeur de 2,8 Milliards d'€, soit 1/3 en surface qui changent de propriétaires et 1/2 en valeur de ce marché.

Le marché des « terres et prés » lié aux sociétés de portage du foncier (GFA, GFV, GFR et SCI Agricoles) dépasse 500 millions d'€ quand on cumule les transactions de parts de ces sociétés et leurs acquisitions. Leurs acquisitions progressent fortement depuis 2010.

S'agissant des acquisitions de « vignes », le même ensemble dit des « investisseurs » représente 1/3 du marché, en surface comme en valeur. Les sociétés de portage du foncier connaissent à partir de 2012, un développement rapide et soudain sur le marché foncier viticole. Elles bénéficient de conditions d'encadrement du fermage moins déconnectées de la réalité économique de ce secteur.

Globalement ces différents éléments, confirment l'attrait du foncier agricole comme support d'investissement à finalité économique, fiscale ou d'agrément.

1.5.3. Un nouvel intérêt

Dans ce contexte, l'intérêt actuel d'investisseurs pour le foncier agricole considéré comme un actif tangible et un investissement « à impact » peut constituer une opportunité. Ces investisseurs, souvent peu familiers des complexités de la gestion du foncier agricole et de son marché, recherchent des dispositifs de portage plus accessibles que l'acquisition directe¹⁵. « Aujourd'hui, il y a une demande de gens qui veulent investir dans du foncier pour le louer. Les notaires le confirment. On rencontre de plus en plus d'investisseurs qui ne sont pas dans une logique de reprendre eux-mêmes le foncier pour l'exploiter »¹⁶ (voir § 3).

Le développement de solutions de portage est bien souvent encouragé par les acteurs accompagnant la transmission d'exploitations agricoles (OPA, chambres d'agriculture, ADEAR, banques, centres de gestion, ...) quand ils sont confrontés à des cédants sans candidats à la reprise de leur exploitation ou à des candidats à l'installation en difficulté pour financer l'acquisition du foncier nécessaire à leur projet. La configuration politique et professionnelle locale peut jouer en faveur ou contre ces projets. Elles peuvent aussi offrir l'opportunité aux représentants du monde agricole d'établir de nouvelles relations avec les collectivités territoriales, de capter de nouvelles sources de financement et de participer à la construction d'une image du monde agricole auprès de publics plus citadins. Les types d'exploitations plutôt alternatifs que l'agriculture périurbaine peut recouvrir¹⁷ sont alors plus ou moins cautionnés par les représentants majoritaires du monde agricole qui peuvent voir dans ces initiatives des collectivités un intérêt stratégique à y collaborer.

1.6. Les principaux outils juridiques au service du portage du foncier agricole, leurs atouts et leurs limites

Les Foncières sont des sociétés commerciales dont l'objet est la constitution, la gestion et l'exploitation d'un portefeuille immobilier, ici constitué de foncier agricole. Elles adoptent différents statuts juridiques parmi lesquels figurent les GFA et les SCIC.

LES GROUPEMENTS FONCIERS AGRICOLES (GFA)¹⁸

Le GFA est une société de portage dédié à l'agriculture¹⁹. Il associe des personnes physiques et, par exception, des personnes morales²⁰ dont les droits sont limités²¹. Les décisions sont prises librement telles que définies dans les statuts²². Un GFA peut être familial²³, d'investissement²⁴ ou mutuel²⁵. Il permet de dissocier la détention du foncier de la gestion de l'exploitation et ainsi préserver l'indépendance de décision de l'exploitant mais en sécurisant l'exploitant en place, il désavantage les associés non exploitants. L'associé-exploitant est exonéré d'IFI (pour lui c'est un bien professionnel). Pour les autres détenteurs l'exonération d'IFI n'est que partielle. Par ailleurs, l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit, sous certaines conditions²⁶ (Article 793 bis du CGI), encourage la transmission familiale et peut motiver des investisseurs.

Le GFA a fait preuve de son efficacité auprès des agriculteurs et il est bien connu des investisseurs particuliers²⁷. Sa vocation agricole est considérée comme rassurante²⁸. Mais plusieurs difficultés freinent son utilisation : la responsabilité illimitée de l'investisseur en proportion des parts détenues ne permet pas l'appel public à l'épargne²⁹ ; la limitation du nombre d'associés et de la surface sous gestion ; sa faible rentabilité, le manque de liquidité des parts sociales et l'absence de marché des parts de GFA ; la négociation souvent difficile des conditions de sortie entre les propriétaires de parts et les exploitants quand elles n'ont pas été suffisamment précisées dès la souscription. Les acteurs bancaires et sociétés de gestion estiment la « profondeur du marché » à 150 M d'€ annuels. Ce point est repris au § 4.2.5 – recommandations.

LES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF (SCIC)

Une SCIC est une forme juridique d'entreprise³⁰ ayant pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale, lui permettant d'obtenir l'agrément « Entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). L'acquisition de foncier et l'accompagnement (conseil) des exploitants du foncier acquis font partie des activités d'intérêt collectif.

Une SCIC associe des personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, chaque associé disposant d'une voix³¹. Chaque année au moins 57,5 % du bénéfice est affecté à une réserve indéfiniment impartageable. Les investisseurs bénéficient, sous conditions, d'une réduction d'impôt « Madelin » sur le revenu.

Une SCIC est intéressante pour la possibilité d'associer une palette large de types d'associés mais est considérée comme un outil non spécifique à l'agriculture, lourd et donc peu adapté pour saisir les opportunités d'acquisition dans l'urgence.

LE GROUPEMENT FORESTIER D'INVESTISSEMENT (GFI³²) : UN DISPOSITIF A TRANSPOSER AU FONCIER AGRICOLE

Ce type de société civile particulière est dédié à l'acquisition de forêts ou de terrains à boiser ainsi qu'à leur amélioration, leur conservation et leur équipement. Le GFI permet l'appel public à l'épargne dans le cadre d'un agrément de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Sa transposition au foncier agricole par la création d'un nouveau type de forme sociétaire présenterait les avantages suivants : risque limité à la valeur d'acquisition de la part, absence de limite de taille, meilleure liquidité des parts, fiscalité favorable (IFI, réduction d'impôt à la souscription type « Investissement Madelin » et transmission à titre gratuit type « baux à long terme »).

LE FINANCEMENT PARTICIPATIF

Le financement participatif (« crowdfunding » en anglais) permet au grand public de soutenir financièrement et collectivement des projets qui le séduisent. Il permet également à des acteurs professionnels (investisseurs, entreprises, etc.) de soutenir les projets.

Les porteurs de projet obtiennent, simplement et rapidement, un financement (don avec contrepartie ou prêt rémunéré) mais peuvent aussi fédérer une communauté de personnes autour de leur projet, dialoguer directement avec les contributeurs, clients potentiels, et développer leur notoriété. Les contributeurs deviennent acteurs du destin de l'agriculture et de son alimentation tout en bénéficiant de contreparties exclusives et/ou d'intérêts attractifs (2 % à 7 %).

Le prêt³³ est encadré (décret du 16 septembre 2014) pour des particuliers :

- Avec intérêt : 1 000 € maximum par prêteur et par projet et durée inférieure ou égale à 7 ans
- Sans intérêt : 4 000 € maximum par prêteur et par projet
- Maximum emprunté par le porteur de projet : 1 M d'€ par projet

Le financement participatif en capital (« equity crowdfunding ») permet à l'investisseur de devenir actionnaire avec une rétribution en dividendes et plus-value potentielle.

LE LABEL FINANSOL

Ce label existe depuis 1997³⁴. Il permet d'attester du caractère solidaire du produit financier et de le distinguer des autres produits. Il bénéficie à près de 200 placements, en augmentation rapide (166 en 2020).

LES DIFFERENTS TYPES DE BAUX RURAUX DANS LE CADRE DU STATUT DU FERMAGE

Le bail rural est conclu pour une durée minimale de 9 ans. Le fermier a un droit au renouvellement du bail pour une durée de 9 ans aux mêmes conditions mais les parties peuvent décider de négocier des modifications, par exemple le montant du loyer.

- Le bail à long terme : Le bail de 18 ans est renouvelable par période de 9 ans tandis que le bail de 25 ans, s'il ne comporte pas de clause de tacite reconduction, prend fin au terme des 25 ans.

- Le bail de carrière doit porter sur une durée d'au moins 25 ans et prend fin l'année culturale pendant laquelle le locataire atteint l'âge de la retraite au sens de la MSA (62 ans).

Le fermage est établi en fonction d'un barème établi par le préfet de département (il fixe des minima et maxima en fonction des caractéristiques des biens loués). Le loyer exprimé en € est revalorisé en fonction de l'indice national des fermages fixé par le ministre chargé de l'agriculture avant le 1^{er} octobre. Pour les cultures pérennes il est fixé en quantité de denrées comprise entre des maxima et des minima arrêtés par le préfet du département. Le propriétaire acquitte l'impôt foncier (voir § 2.3.2). Une majoration du fermage est possible pour les baux à long terme (+ 15 à 20 %), le bail de carrière (+ 25 %) ou le bail cessible (jusqu'à 50 % en sus du prix pour les baux à long terme).

LE BAIL RURAL ENVIRONNEMENTAL EST UTILISE POUR LE PORTAGE A IMPACT

Le bail rural environnemental (BRE) est un bail rural - classique, de long terme ou de carrière - qui prescrit au fermier, avec son accord, certaines pratiques culturales³⁵. En compensation des charges incombant au preneur du fait de clauses environnementales, le prix du fermage peut être diminué. Le fermier encourt le risque de résiliation de son bail s'il ne respecte pas les clauses environnementales ou une indemnité pour « dégradation du fonds loué » pourra lui être demandée par le bailleur (Voir Annexe n° 6 « Les conditions de mise en place d'un BRE »).

1.7. Les principaux dispositifs fiscaux concernant le portage du foncier agricole et leurs enjeux

Il s'agit principalement de :

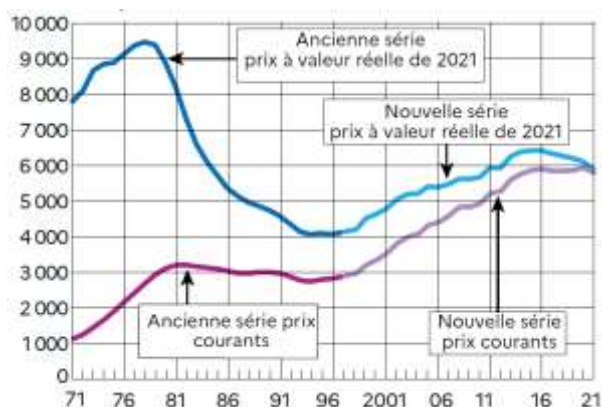
- La fiscalité de la détention (étude FRB³⁶ et voir Annexe n°7) qui a un impact sur la motivation à conserver dans la durée du foncier agricole détenu par héritage ou acquisition-souscription,
- La fiscalité de la souscription (réduction d'impôt « Madelin »³⁷),
- La fiscalité de la transmission à titre gratuit de foncier, loué par bail long terme ou bail cessible et détenu en propre, en indivision ou dans une foncière.

La fiscalité de la transmission d'entreprise agricole détenant du foncier qu'elle exploite dans ses actifs n'entre pas en ligne de compte dès lors qu'il ne s'agit pas à proprement parler de portage foncier.

La fiscalité « Madelin » est largement mobilisée dans le cadre d'une approche entrepreneuriale du portage du foncier agricole. Elle comporte cependant une instabilité du taux de réduction de l'impôt sur le revenu fixé à 18 % au départ et porté depuis 2018 à 25 % par les différentes lois de finances, sous condition de l'accord de la Commission européenne au titre de la compatibilité avec les dispositions sur les aides d'état. Cette reconduction chaque année du taux de 25 % conduit à ce que, pendant quelques mois en attendant le feu vert de la Commission européenne, le taux de réduction généré par les souscriptions est de 18 %. Ce régime de faveur lié au soutien à l'investissement dans les jeunes PME comporte aussi l'inconvénient de ne pas être spécifique, avec le risque de modifications pour des considérations non liées à la question du portage foncier.

Le régime de faveur sous condition de bail long terme pour la transmission à titre gratuit de foncier agricole est utilisé dans une approche patrimoniale de la détention du foncier. Il est cependant moins favorable que le dispositif « Dutreil » de transmission des entreprises par mutation à titre gratuit. Pourtant, le foncier agricole est un moyen de production loué à des conditions favorables pour le preneur et très encadrées, au détriment du revenu retiré par son détenteur. Par ailleurs, les risques liés à la détention de foncier agricole ou de parts sociales de foncières, bien que de nature différente

à ceux de la détention d'une entreprise agricole ayant du foncier dans ses actifs, ne doivent pas être sous-estimés : le prix du foncier agricole a connu de fortes baisses par le passé, son augmentation au cours des dernières années n'est pas une garantie d'augmentation éternelle... comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Prix des terres et prés libres (€/ha)

Sources : Agreste, Groupe SAFER

Au titre notamment de l'égalité devant l'impôt, les régimes de faveur prévoient des contreparties aux avantages pour leurs bénéficiaires, et notamment une obligation de durée de détention. Celle-ci est pénalisante quand la durée est portée comme en Loi de finances pour 2023 à 10 ans et mériterait d'être remplacée par une obligation de conservation lui permettant de procéder à son tour à des mutations à titre gratuit. Ces différents points sont repris au § 4.2.2 - recommandations.

1.8. Conclusion : Des enjeux complexes à analyser mais un foisonnement d'initiatives

AMELIORER LA CAPACITE ET LES OUTILS D'ANALYSE

Les difficultés pour caractériser les enjeux du portage du foncier agricole auxquels les missionnés ont été confrontés et qu'on retrouve mentionnées dans la littérature traitant de ce sujet, les conduisent aux constats suivants :

- L'analyse de la structure foncière des exploitations et de la transmission du foncier agricole nécessite d'appréhender conjointement les situations familiales, patrimoniales et entrepreneuriales et de mobiliser des compétences techniques, économiques, juridiques et fiscales ainsi qu'en sciences humaines et sociales ;
- La transmission familiale de foncier agricole continuant d'être loué par bail rural à des exploitants agricoles, la transmission des baux et la tendance à la dissociation du foncier de l'exploitation ainsi que les exploitants qui deviennent propriétaires-bailleurs en cessant leur activité sont insuffisamment documentés ;
- La typologie des situations et de leurs évolutions est contrastée d'une région à l'autre ainsi qu'entre les « terres et prés » et les « vignes » et nécessite la déclinaison infranationale des analyses ;
- Les données sont réparties entre plusieurs producteurs et souvent difficiles à mettre en cohérence. Certaines, comme les données fiscales agrégées, ne sont pas disponibles ;
- Les analyses se concentrent sur les flux (le marché foncier) et insuffisamment sur les stocks (la propriété foncière). L'approche économique de la propriété foncière est insuffisamment documentée ;

- L'analyse des attentes des investisseurs, y compris les porteurs de capitaux en acquisition directe, mériterait d'être plus détaillée pour un accueil maîtrisé d'investisseurs pour le portage du foncier agricole.

Traiter ces difficultés doit permettre d'améliorer la compréhension des situations nécessaire à la pertinence des décisions, à partager des constats et à conduire les analyses indispensables à leur acceptation.

LE FOISONNEMENT D'INITIATIVES

Il n'en reste pas moins que « beaucoup de monde » s'essaye au portage du foncier pour répondre à une problématique globale de transmission des exploitations dans des contextes variés et qui appellent des solutions adaptées à chaque situation. Le foisonnement d'initiatives est à mettre en relation avec :

- La diversification des profils des cédants et des repreneurs,
- L'individualisation des parcours d'installation,
- La diversification des modèles d'agriculture,
- L'hétérogénéité des contextes locaux,
- L'inadéquation croissante entre l'offre d'exploitations et une demande qui ne correspond pas aux outils existants,
- Le développement des situations de décapitalisation d'exploitations en difficulté, de transmission-restructuration et de transmission-transition,
- La pérennité des certifications (SIQO, Bio, HVE ...) et d'engagements de gestion (protection de captages, zones d'intérêt écologique remarquable, baux environnementaux...) à l'occasion des transmissions,
- Les transferts de compétences aux collectivités, les Régions au premier chef pour le développement économique, les aides à l'installation et les mesures non-surfaciques de la PAC,
- La volonté d'acteurs économiques (en commercialisation et transformation de produits agricoles), notamment les coopératives, d'assurer leur approvisionnement (« sourcing »).

Ce foisonnement d'initiatives mérite un examen détaillé pour identifier les limites, les fragilités et les freins à leur développement (voir § 3). Il est cependant nécessaire de s'arrêter préalablement (voir § 2) sur ce qui constitue aujourd'hui l'essentiel du portage du foncier agricole : la location par les propriétaires-bailleurs traditionnels.

2. AU CŒUR DU PORTAGE DU FONCIER AGRICOLE, HIER ET AUJOURD'HUI, LE STATUT DU FERMAGE ET LES PROPRIETAIRES FONCIERS TRADITIONNELS

2.1. Le fermage, mode de faire-valoir de plus en plus dominant

2.1.1. 80 % de la SAU française sont exploitées en fermage

La location est le mode de faire-valoir le plus répandu en France métropolitaine et concerne 80 % de la surface agricole utilisée (SAU). Ainsi les 26,6 millions d'ha de SAU³⁸ se répartissent selon le mode de faire-valoir entre :

- 21,3 millions d'ha loués dont :
 - o 13,7 millions d'ha loués auprès de tiers, répartis entre 4,8 millions d'ha loués à des exploitations individuelles et 8,9 millions d'ha loués à des formes sociétaires,
 - o 7,1 millions d'ha loués ou mis à disposition³⁹ par le ou les associés d'exploitations en forme sociétaire,
 - o 0,5 million d'ha loués en métayage, locations provisoires, ...
- 5,3 millions d'ha exploités en faire-valoir direct (l'exploitant en est propriétaire).

2.1.2. La location est plus développée dans les grandes exploitations, auprès des exploitants les plus jeunes et dans le nord du pays

La proportion de superficies en fermage auprès de tiers est plus élevée dans les grandes exploitations (63 % contre 44 % dans les petites) et elle diminue avec l'âge du chef d'exploitation selon les dernières données du RGA.

Les 80 % de terres louées, en moyenne nationale, recouvrent des disparités régionales marquées entre le Nord et le Sud ; de l'ordre de 55 % en Languedoc-Roussillon et 90 % en Champagne-Ardenne. Dans le nord de la France et en Savoie, environ 80 % de la SAU est louée auprès de tiers.

In fine, en 2020, le fermage (et le statut du fermage) concernait, au moins partiellement, les 2/3 des exploitations individuelles et 82 % des formes sociétaires. Mais seulement 17 % des exploitations individuelles et 13 % des sociétés exploitent des terres exclusivement louées auprès de tiers.

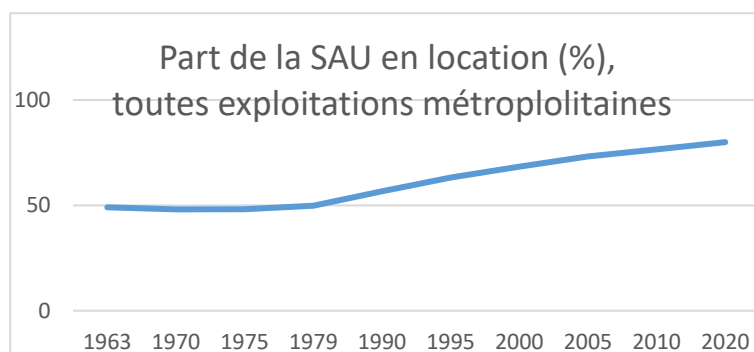
2.1.3. Deux millions de propriétaires-bailleurs

Le nombre des propriétaires-bailleurs détenant les 21,3 millions d'hectares de terres agricoles louées est estimé à plus de 2 millions. De l'ordre de 80 % des terres sont louées aujourd'hui par des agriculteurs retraités ou, dans un cadre familial, par les descendants d'anciens agriculteurs : la moitié des terres en fermage appartiennent à des retraités qui louent leurs terres à leur(s) successeur(s)⁴⁰ et 39 % des terres louées le sont dans un cadre familial (35 % dans le cadre d'une indivision et 4 % dans le cadre de GFA familiaux)⁴¹.

2.1.4. La part des terres louées augmente en relation avec les évolutions de l'agriculture française

Si au cours des 60 dernières années la part du fermage dans les modes de faire-valoir est passée de 50 % à 80 %, c'est en raison de l'évolution des réalités économiques, techniques, juridiques et sociales de l'activité agricole.

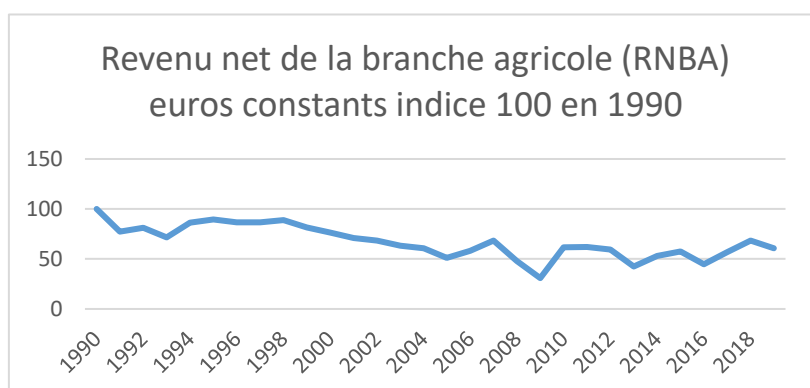
La croissance de la part de la SAU exploitée en location est très significative à partir des années 80 après une période relativement stable au cours des quatre décennies précédentes.



Source : données Agreste (recensements agricoles, enquêtes structures et enquêtes foncières)

La forte augmentation de la part de la SAU louée ces dernières années peut s'expliquer par quatre facteurs : la démographie, l'agrandissement des exploitations, la croissance de la part des sociétés et l'évolution du revenu agricole. Ces quatre facteurs sont en fait assez liés :

- Le nombre important des exploitants qui partent en retraite alimente le réservoir des exploitants retraités qui louent leurs terres et qui représentent une bonne part des propriétaires-bailleurs traditionnels. Et quand ils viennent à décéder, leurs descendants prennent le relai (indivisions, GFA...);
- Le taux de faire-valoir direct diminue à mesure que le nombre d'hectares cultivés augmente. De fait, la concentration des exploitations constitue un facteur qui contribue à la baisse du faire-valoir direct et à l'atomisation relative de la propriété face à un nombre d'exploitations en réduction ;
- Le développement des formes sociétaires en agriculture, particulièrement au cours des 40 dernières années, en concrétisant l'objectif économique de distinguer patrimoine et capital d'exploitation, s'est traduit inévitablement par une forte croissance de la part de la SAU en location. Depuis 2010, la part des exploitations agricoles sous forme sociétaire progresse d'environ un point par an : 30 % en 2010, 36 % en 2016 et 42 % en 2020⁴² ;
- La baisse du revenu net de la branche agricole en euros constants au cours des 30 dernières années (moins 40 %), le revenu individuel n'étant préservé qu'au prix de la baisse du nombre d'exploitations, a logiquement eu pour effet de privilégier les investissements « productifs » plutôt que les investissements dans le foncier quand c'était possible.



Source : D'après données INSEE

2.2. Le statut du fermage, indissociable du portage du foncier

2.2.1. Le statut du fermage et l'encadrement des loyers

Dans un ensemble de modes de faire-valoir des terres agricoles qui comprend aussi l'exploitation en pleine propriété, y compris en ayant recours à des prestataires extérieurs, la question du fermage est donc au cœur du portage du foncier, du fait-même du poids du faire-valoir indirect.

Sauf cas particuliers (ventes d'herbe, prêt à usage, conventions d'occupation précaire, convention de mise à disposition d'une forme sociétaire par un des associés-exploitants), toutes les locations agricoles sont soumises au statut du fermage qui est d'ordre public. Le portage du foncier agricole se fait aujourd'hui par la location des terres et éventuellement des bâtiments liés à l'exploitation, par des baux ruraux, dans le cadre du statut du fermage pour l'essentiel, ainsi que, moins souvent, dans le cadre de conventions de mise à disposition (SAFER, collectivités).

Le statut du fermage encadre la durée (bail minimum de 9 ans) et le montant du fermage (indices départementaux depuis 1995) et définit les droits du fermier à l'issue du bail (droit au renouvellement) et en cas de vente de la terre louée (droit de préemption).

Les baux ruraux prévus dans le statut du fermage peuvent être de différentes natures : baux classiques (9 ans renouvelables), baux à long terme (18, 25 ans)⁴³, baux de carrière, baux cessibles et baux environnementaux. Le Conseil supérieur du notariat estime qu'environ 50 % des baux ruraux sont verbaux.

2.2.2. Le statut du fermage : un ancrage historique très fort, un « totem » de la politique foncière française aux évolutions toujours mesurées...

Dès lors que le statut du fermage est, sauf exception, l'ancrage des opérations de portage du foncier, il est nécessaire d'en rappeler les fondements avant d'envisager des évolutions.

L'histoire du statut du fermage est aussi celle d'un difficile équilibre entre les droits du propriétaire foncier et ceux du fermier, le premier étant plutôt dans une logique patrimoniale et le second dans une logique économique. Il s'agit, à l'origine d'adopter « un juste statut du fermage et du métayage »⁴⁴ permettant d'assurer la stabilité nécessaire à l'investissement productif en définissant des droits aux fermiers qui forment une quasi « propriété culturelle » (voir § 2.2.3).

Le statut du fermage et du métayage apparaît, en tant que tel, via l'ordonnance du 17 octobre 1945 relatif au statut juridique du fermage, repris et modifiée par la loi du 13 avril 1946. Il est le fruit d'une construction législative initiée avant la Seconde Guerre mondiale : dès les années 1930, sous le Front populaire, des discussions, qui n'avaient pu aboutir sous la pression des propriétaires, avaient envisagé le versement d'une indemnité au fermier sortant pour les améliorations apportées au fonds. C'est sous le régime de Vichy en 1942 et 1943, en même temps que la création des chambres d'agricultures et d'un registre des agriculteurs dans le cadre de la « Corporation paysanne », que fut instauré le principe de cette indemnité ainsi que des dispositions sur la limitation des loyers et la durée minimale des fermages.

Le caractère très restrictif du droit de reprise par le propriétaire et la possibilité pour le fermier de céder son bail à son conjoint ou à un descendant lui conférerait, en quelque sorte, dans le cadre de la transmission familiale des exploitations, un bail à durée indéterminée. Ce droit au renouvellement sera très partiellement atténué ensuite dans le cas des baux à long terme et des baux de carrière

ou bien renforcé plus récemment⁴⁵ dans le cadre des baux cessibles (cessions possible hors cadre familial).

2.2.3. L'équilibre entre la logique du fermier et celle du bailleur dans le cadre du statut du fermage

Pour un propriétaire foncier, qu'il soit individuel, associatif ou en société, son investissement n'a de sens pour lui économiquement que s'il retire une rémunération de la location de son foncier, une plus-value potentielle et la conservation de son patrimoine. Ceci peut être nuancé par un engagement « sociétal », environnemental... mais cet engagement ne sera durable que si un minimum d'équilibre économique de l'investissement est avéré et assuré par le gestionnaire, au moins sur longue période.

Face au droit de propriété inscrit dans la constitution et à son caractère absolu⁴⁶ et exclusif inscrit dans le code civil⁴⁷, le statut du fermage confère au fermier une stabilité qui lui donne un cadre incitatif pour réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration de sa productivité et de son revenu : droit au renouvellement, droit de préemption en cas de cession, baux à long terme, baux de carrière ainsi qu'un coût de location en rapport avec les produits de son activité (encadrement des loyers, baux environnementaux...).

Avec le statut du fermage, le droit rural a renoué avec des formes anciennes de démembrement des droits de propriété⁴⁸ où peuvent se superposer sur un même bien des droits dévolus à divers agents :

- Le propriétaire, d'une part, perçoit une rémunération encadrée pour la mise à disposition de ses terres et peut à tout moment vendre son bien ;
- Le fermier, d'autre part, dispose de l'assurance de pouvoir profiter des améliorations qu'il apporte au fonds via le contrôle du prix de la location ou l'indemnité qu'il pourra recevoir en cas d'éviction. Ce dernier bénéficie donc d'une forme de « propriété culturelle » du sol issue de la partition du droit de propriété sur un même bien.

Mais si le statut du fermage permet ainsi, au moins en théorie, d'articuler la logique économique du fermier et la logique patrimoniale du propriétaire, en réalité, cette relation est plus complexe notamment parce que :

- Le fermier lui-même n'est pas toujours étranger à une logique patrimoniale, devenant bien souvent propriétaire-bailleur au moment de prendre sa retraite ;
- Le propriétaire lui-même peut souhaiter inscrire sa logique patrimoniale dans une logique économique ;
- Le fermier et le propriétaire ont bien souvent des liens familiaux, dès lors que 40 % des terres louées le sont dans un cadre familial.

Le poids du faire-valoir indirect traduit l'intérêt du fermage pour le preneur, encouragé à consacrer ses ressources aux investissements productifs au détriment de l'accession à la propriété du foncier, considérée comme un frein à la modernisation du secteur agricole⁴⁹. Ce point sera repris dans la partie 3 (notamment § 3.1.1), certains opérateurs affichant comme objectif du portage d'aider à acquérir le foncier en envisageant des opérations de portage uniquement temporaires avec engagement d'achat pris par le bénéficiaire du portage. Sans ignorer aussi que la détention du foncier peut servir de garantie aux banques, ce positionnement paradoxal est entretenu par l'attachement sociologique à la propriété foncière, le désir des nouveaux installés d'incarner à terme

le fruit de leur travail dans un actif ainsi que sans doute aussi par une part d'insécurité résiduelle du statut du fermage.

Notons aussi que l'encadrement du prix des fermages, tel qu'il a été institué en France, aboutit à un coût des locations inférieur de moitié en moyenne à ce qu'il est dans les autres pays de Union européenne (voir Annexe n°7). Si c'est un élément concurrentiel indéniable pour les agriculteurs français en comparaison des autres fermiers européens, il faut reconnaître aussi qu'il s'agit d'une subvention annuelle indirecte financée par les propriétaires fonciers de l'ordre de 3 milliards d'€ (2,3 milliards d'€ si l'on ne prend pas en compte les terres louées aux sociétés par leurs associés). Les règles spécifiques de fixation des loyers pour le foncier viticole conduisent à une situation moins défavorable pour le propriétaire-bailleur et se traduisent par le développement plus important du portage dans ce secteur.

Les propriétaires-bailleurs « traditionnels » qui louent leurs terres⁵⁰ sont nécessaires à l'activité agricole en faire-valoir indirect et il n'y a pas lieu de délégitimer cette propriété comme le font certains promoteurs d'une « propriété légitime »⁵¹.

2.3. Les propriétaires-bailleurs traditionnels au cœur du portage du foncier agricole

Alléger les investissements fonciers des agriculteurs oblige à s'intéresser aux moyens de mobiliser les propriétaires-bailleurs traditionnels et leurs descendants pour qu'ils continuent de louer leurs terres et contribuent, par là-même, à la protection de la SAU agricole et au renouvellement des générations. Ainsi, maintenir et, si possible, développer le portage des 21 millions d'hectares aujourd'hui loués par plus de 2 millions de propriétaires fonciers constitue une priorité pour le développement du portage du foncier agricole. A ce stade du rapport, ses rédacteurs considèrent en effet comme essentiel de rappeler le poids et l'attention à apporter aux propriétaires-bailleurs traditionnels et aux difficultés qu'ils rencontrent.

2.3.1. Le capital porté par les propriétaires fonciers traditionnels représente plus de 130 milliards d'€

Les terres louées par les propriétaires fonciers représentent une valeur théorique de 130 milliards d'€⁵² (100 milliards d'€, en appliquant une réfaction « terre occupée »⁵³ sur toutes ces terres). La réalité est sans doute entre ces deux chiffres mais cela permet d'appréhender le niveau de capital foncier actuellement loué, aujourd'hui « porté » par ces propriétaires fonciers et l'enjeu de leur portage.

2.3.2. La dégradation progressive de la situation des propriétaires fonciers : risque pour le portage du foncier agricole

Le contexte décrit au § 2.2.2 n'a pas permis les adaptations du statut du fermage pour maintenir l'équilibre entre les intérêts des propriétaires-bailleurs et les preneurs, qui s'est déplacé progressivement, conduisant à la dégradation de la situation des propriétaires-bailleurs. Celle-ci doit sans doute beaucoup à la baisse du revenu de l'agriculture évoquée au § 2.1.4 et à la force des liens familiaux mentionnée au § 2.1.3. La progression régulière constatée depuis une quinzaine d'année du prix de l'hectare d'environ 2 % par an, souvent jugée satisfaisante, doit cependant être appréciée en euros constants et doit aussi prendre en compte que, sur une plus longue période, le niveau des prix du foncier agricole demeure inférieur à celui qu'il avait atteint à la fin des années

1970 avant de chuter fortement entre 1980 et 1995. La poursuite de l'augmentation de la part du faire-valoir indirect a aussi conduit à ne pas s'en inquiéter. Dans le même temps la baisse des taux d'intérêt et de l'inflation a masqué la dégradation du revenu net généré par l'augmentation de la fiscalité de la détention mentionnée au § 1.7 et au § 2.2.3. Ainsi, la fiscalité liée au foncier agricole, de plus en plus élevée et le plus souvent sans lien avec le revenu tiré des fermages, aboutit à des rendements négatifs en moyenne dans la mesure où cette fiscalité croît plus rapidement que le niveau des fermages dont les évolutions sont erratiques et sans garantie d'évolution favorable de la valeur du capital.

La dynamique de portage du foncier viticole évoquée au § 1.5.2 fait figure d'exception.

Compte tenu de :

- La démographie agricole des 10 ans à venir,
- La réduction de la part des transmissions familiales d'exploitations,
- Les difficultés rencontrées par les candidats à l'installation non issus du milieu agricole,
- L'ampleur des besoins, tant quantitatif (§ 1.1 et § 2.1) que financier (§ 2.3.1),
- La prise de conscience des enjeux du renouvellement des générations jusqu'à évoquer la question de la souveraineté,

il est nécessaire d'agir pour :

- Enrayer la dégradation de la situation des propriétaires-bailleurs traditionnels pour les encourager à conserver leur foncier agricole
- Attirer des investisseurs dans la durée pour prendre le relai de ceux qui vont vendre
- Répondre aux besoins des candidats à l'installation de trouver un portage au moins temporaire pour le foncier nécessaire à leur projet.

L'intervention publique en restaurant l'attractivité de l'investissement dans le foncier agricole, doit faire levier pour la mobilisation de capitaux privés. Il est devenu nécessaire d'agir, conjointement, sur les différents déterminants du revenu net du foncier agricole loué et les outils juridiques mobilisés par le portage du foncier agricole sous toutes ses formes, tout en veillant à équilibrer ces améliorations par des contreparties pour les preneurs, en préservant ainsi les fondamentaux du statut du fermage.

2.3.3. Traiter de la situation de propriétaires-bailleurs traditionnels sert aussi les initiatives innovantes

L'intérêt porté aux nouvelles modalités de portage qui sont analysées en 4^{ième} partie du rapport⁵⁴ et qui pourraient atteindre 20 000 hectares à horizon de 5 ans⁵⁵ ne doit pas masquer les problématiques rencontrées par les propriétaires-bailleurs traditionnels, d'autant plus qu'elles sont le plus souvent partagées.

Cela conduit donc naturellement, à l'occasion des débats ouverts dans la perspective d'une loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncée par la Première ministre le 6 juillet 2022, à proposer des adaptations au statut du fermage et à d'autres outils qui permettent ce portage.

2.4. Conclusion : Trois orientations prioritaires

REAGIR A LA DEGRADATION DE LA SITUATION DES PROPRIETAIRES-BAILLEURS EN AMELIORANT LES PERSPECTIVES DE RENTABILITE NETTE DES LOCATIONS

La perception de la dégradation de la rentabilité des locations a été atténuée par un contexte favorable (inflation et taux d'intérêt à des niveaux très bas). La poursuite de l'augmentation de la part du faire-valoir indirect a aussi conduit à ne pas s'en inquiéter. Aider l'acquisition du foncier par les exploitants agricoles-fermiers ne peut constituer la réponse principale au portage du foncier agricole. Il est illusoire d'imaginer se passer de capitaux privés extérieurs à la sphère agricole pour développer le portage du foncier agricole. Le renouvellement de propriétaires-bailleurs, par l'accueil maîtrisé de nouveaux investisseurs est stratégique pour la compétitivité de l'agriculture française. Cela rend nécessaire l'amélioration des perspectives de rentabilité nette des locations.

Le rapport du CGAAER de 2013 traitait déjà de cette question et proposait de nombreuses recommandations qui, dans le contexte du moment n'ont pas été exploitées. Certaines sont reprises ici tandis que d'autres prennent en compte les évolutions les plus récentes.

ADAPTER LE STATUT DU FERMAGE ET LES OUTILS JURIDIQUES DU PORTAGE DU FONCIER

Le statut du fermage demeure une clé du développement du portage du foncier agricole pour l'avenir. Les craintes d'ingérence d'investisseurs extérieurs ont orienté voire bridé les outils juridiques de portage et généré des stratégies de contournement et un accroissement de la complexité des montages juridiques. L'optimisation des prélèvements fiscaux dans le cadre d'une fiscalité défavorable au foncier agricole (voir Annexe n°7) génère les mêmes dérives. L'attractivité du statut du fermage ainsi que celle des outils de sa mise en œuvre concerne autant le propriétaire-bailleur que le preneur. Des adaptations sont nécessaires et possibles dans le cadre de la dissociation du foncier de l'exploitation qui doit permettre de dépasser les appréhensions.

IDENTIFIER DES CONTREPARTIES POUR LES EVOLUTIONS LES PLUS SENSIBLES

Pour générer les évolutions indispensables au portage du foncier assuré par les propriétaires bailleurs traditionnels, il est nécessaire de garder présent à l'esprit l'équilibre entre la logique du fermier et celle du propriétaire-bailleur, évoqué au § 2.2.3, en identifiant des contreparties aux améliorations les plus sensibles.

3. ANALYSE DU POSITIONNEMENT DES ACTEURS DU PORTAGE DU FONCIER AGRICOLE

Les différentes initiatives de portage du foncier agricole répondent à des motivations variées influencées par le contexte général et ses évolutions. Elles mobilisent des outils juridiques ainsi que des ressources financières provenant d'investisseurs dont le revenu peut être complété par des incitations fiscales classiques (bail à long terme) ou plus récentes (Madelin-investissement PME, ESUS). Le tableau en Annexe n° 10 permet une analyse comparative des différents acteurs étudiés.

3.1. Les acteurs historiques du portage hors des bailleurs traditionnels

3.1.1. Les SAFER à la recherche de solutions pour le portage de plus long terme

Les SAFER⁵⁶ sont habilitées à faire des opérations de portage de foncier agricole sous différentes formes dans l'objectif principal d'aider *in fine* l'exploitant à acquérir son foncier :

Des investisseurs privés s'identifient régulièrement auprès des SAFER pour leur intérêt à investir dans du foncier agricole, ce qui permet des mises en contact pour résoudre des situations de transmissions-installations à la recherche de solutions pour le portage du foncier.

- Le stockage à court terme, jusqu'à 2 ans, pour disposer du temps nécessaire pour concrétiser un projet de reprise en l'absence de repreneur identifié ou le finaliser quand il est identifié. La SAFER acquiert les biens, les conserve en stock et met en place des Conventions d'Occupation Précaire et Provisoire (COPP) pour assurer l'exploitation par un tiers.
- Le portage à moyen terme, de 2 à 12 ans, au bénéfice d'un porteur de projet pour lui permettre de différer une partie au moins de la charge foncière en fonction de sa capacité d'emprunt. Le foncier est mis à disposition par une COPP ou une Convention de Mise à Disposition (CMD)⁵⁷ selon qu'il est acquis par la SAFER ou un tiers, qui fixe les modalités de rachat. Le portage s'inscrit dans des conventions de partenariat avec les collectivités locales qui peut prendre en charge tout ou partie des frais de portage ou créer des foncières dédiées, avec des établissements bancaires (ligne de financement) ou des Etablissements publics fonciers (EPF).
- Le portage à long terme, de 10 à 30 ans, avec le projet de fonds de portage national par la FNSAFER avec des investisseurs institutionnels, en cours de finalisation (une première tranche de 65 M d'€ permettrait de réaliser 40 opérations par an pendant les 5 ans de la période d'investissement).

Ces différentes modalités d'intervention sont cependant considérées comme insuffisantes pour répondre aux besoins identifiés sur l'ensemble du territoire, notamment pour le portage de long terme (30 ans) permettant de restituer le foncier aux agriculteurs pendant cette période. Les montages juridiques et financiers s'avèrent bien souvent complexes pour parvenir aux résultats recherchés.

Les capacités des SAFER sont aussi limitées par la réticence aux risques (pertes au dénouement des opérations de portage, coûts des contentieux, ...) et l'insuffisance de fonds propres, qu'elles cherchent à résoudre par des partenariats prenant souvent la forme de conventions nationales déclinées ensuite régionalement.

La SAFER mobilise aussi ses différents dispositifs⁵⁸ et compétences pour accompagner des opérations de portage mises en place par les acteurs analysés ci-après et mobilisant des structures *ad hoc* (GFA, SCIC, SCI, SAS, ...).

Les SAFER ne peuvent cependant pas, à elles seules, répondre à l'ensemble des besoins, y compris parce que, compte tenu des différentes missions qu'elles assurent et de leur gouvernance, certains acteurs ne souhaitent pas y recourir.

Les SAFER pourraient contribuer à faire progresser l'observation du portage du foncier agricole. Ce point est repris au § 4.1 - recommandations.

3.1.2. Terre de Liens : mobiliser l'« épargne citoyenne » pour financer le foncier agricole comme « bien commun »

Terre de Liens est une association loi 1901, créée en 2003. Elle est constituée de trois entités nationales (Fédération, Foncière⁵⁹ et Fondation⁶⁰) et d'un réseau d'associations régionales. Elle mobilise des fonds privés pour acquérir des terres agricoles et installer des agriculteurs sur des fermes en agriculture biologique. Elle présente à son « actif » 300 fermes sur 8 000 hectares ; soit moins de 0,0004 % des terres louées en France.

Elle s'appuie sur une dynamique associative et « citoyenne » qui permet de démultiplier son action⁶¹, de sensibiliser le grand public et les collectivités locales et d'accompagner des porteurs de projets d'installation au-delà du seul portage du foncier. Elle a développé un centre de ressources afin de mettre à disposition des expertises sur les questions agricoles et foncières. Elle revendique 38 000 membres et 1 200 bénévoles.

Les foncières solidaires existantes au niveau national telles que Terre de Liens, comme au niveau plus local Lurzainda (Pays Basque) ou Terres citoyennes Albigeoises (Tarn), visent l'adhésion du plus grand nombre avec une part sociale souvent fixée à 100 €, qui ne s'apprécie que très peu dans le temps, et ne redistribuent pas de revenu annuel des fermages.

Terre de Liens collabore avec les SAFER pour la mise en œuvre de ses projets mais aussi en valorisant leur complémentarité pour dénouer des opérations complexes. C'est notamment le cas quand le processus mis en œuvre par Terre de Liens ne permet pas la réactivité nécessaire dans les projets de transmission. De son côté, Terre de Liens est identifiée pour sa capacité à installer des personnes non issues du milieu agricole.

La fédération nationale participe à la production de référentiels nécessaires à la viabilité des projets et à la confiance des parties prenantes. Elle coordonne les mobilisations locales et leur donne de la visibilité. Terre de Liens Bretagne qui a développé beaucoup de GFA solidaires conduit une réflexion sur un nouveau cadre juridique solidaire et citoyen à partir des outils de portage actuels (GFA et SCIC).

Les ressources institutionnelles dont elle peut bénéficier⁶², génère un effet levier pour la mobilisation de l'épargne populaire. Les souscriptions de parts de foncière solidaire et les dons mobilisent les dispositifs fiscaux de faveur. Mais Terre de Liens juge ses ressources insuffisantes au regard des besoins estimés. Cette question des ressources est reprise au § 4.2.6 - recommandations.

Les réalisations restent limitées quantitativement au regard des chiffres annuels de la transmission du foncier agricole (voir § 1.1). De plus, le positionnement de Terre de Liens sur une conception de « bien commun »⁶³ du foncier agricole et les modèles d'agriculture associés aux projets soutenus ne permettent pas de répondre à l'ensemble des problématiques de portage du foncier agricole.

3.1.3. Les investisseurs historiques

3.1.3.1. Les établissements bancaires en attente face à des modalités qu'ils estiment trop bridées

Les banques sont concernées par la question du portage du foncier agricole comme :

- Gestionnaire de produits de placement constitués de foncier agricole, viticole ou forestier ;
- Etablissement prêteur de capitaux pour financer les opérations de portage.

Dans les années 80, les établissements bancaires ont développé des GFA, souvent viticoles, en commercialisant des parts sociales auprès d'investisseurs personnes physiques, principalement dans une logique patrimoniale en lien avec la défiscalisation partielle des transmissions de parts à titre gratuit sous condition de location par bail à long terme (voir § 1.7). La plupart de ces GFA ont atteint leur terme. Le retour d'expérience⁶⁴ a conduit à freiner le développement des GFA investisseurs (voir aussi § 1.5.4). Ces difficultés pourraient être levées par des améliorations apportées aux règles des GFA ainsi que par la transposition au foncier agricole des Groupements forestiers d'investisseurs (GFI⁶⁵) (voir § 1.6). Ces évolutions permettraient de mobiliser plus d'épargne d'investisseurs particuliers.

Les opérations de portage du foncier agricole peuvent avoir à mobiliser des prêts bancaires pour compléter des levées de fonds propres (voir § 3.1.1 et § 3.3). Des conventions nationales existent (ex : Crédit Agricole-SAFER, Crédit Mutuel-SAFER) ensuite déclinées dans chacune des régions par les réseaux bancaires concernés. Le cadre national fixé par ces conventions permet un déploiement homogène mais qui reste quantitativement modeste.

La mise en place d'un fonds de garantie permettrait de fluidifier la mise en œuvre de ces financements bancaires et accompagner le développement des acteurs du portage du foncier agricole.

3.1.3.2. La Banque des Territoires : très sollicitée aujourd'hui sur le portage de foncier agricole

La Banque des Territoires – Caisse des dépôts et consignations - segmente ses activités selon leur nature, dont deux principales interagissent avec les questions de portage du foncier agricole.

La première de ces activités concerne le programme des investissements d'avenir (PIA)⁶⁶ avec, d'une part, les Territoires d'Innovation dont trois projets intègrent la question du portage du foncier agricole⁶⁷ et, d'autre part, le programme de financement de l'économie sociale et solidaire.

La seconde activité mobilise les ressources propres de la Banque des Territoires en tant qu'« investisseur avisé »⁶⁸, dans les conditions du marché. Des projets ont été soutenus à titre de pilote : le Réseau Cocagne, la Foncière Terre de Liens et, plus récemment, la Ceinture Verte. Les démarches innovantes peuvent cependant manquer de recul pour s'assurer de la viabilité des modèles économiques envisagés et de retrouver les fonds investis au terme de l'opération.

La Banque des Territoires indique être actuellement très sollicitée pour intervenir sur des projets de portage de foncier agricole, notamment pour la création du Fonds SAFER. Elle examine ces projets, au regard des critères de sélections habituels⁶⁹ pour le financement sur ressource propre. Ces projets pourraient rentrer dans l'accompagnement de la transition alimentaire des territoires.

La Banque des Territoires pourrait aussi intervenir comme gestionnaire d'un fonds dédié au portage du foncier agricole, confié par l'Etat, comparable à ce qui existe déjà dans le cadre des

investissements d'avenir et qui pourrait accompagner les levées de fonds des acteurs de portage du foncier agricole.

Une réflexion stratégique est en cours, mais, à ce stade, le portage du foncier agricole ne semble pas être envisagé par l'acquisition de foncier en direct.

3.1.3.3. Les GFA Mutuels : une réponse professionnelle collective pour le portage du foncier

D'abord développés dans la Marne dans les années 70-80, ils ont su trouver un équilibre entre solidarité et rentabilité⁷⁰. Dans le Loiret, les GFA Mutuels ne connaissent cependant pas le même développement⁷¹ confirmant, là encore, l'importance du contexte technico-économique et de la mobilisation des acteurs de la transmission-installation⁷².

Ils sont mis en œuvre par des collectifs de professionnels qui se mobilisent pour un exploitant agricole confronté à un achat de foncier auquel il ne peut faire face seul, en l'achetant de manière collective et le donnant en location via un bail à long terme (25 ans dans la Marne et avec une clause de revoyure à la dixième année). L'objectif est d'installer des jeunes et de maintenir des fermiers en place mais le GFA Mutuel permet aussi d'accompagner des agriculteurs en difficulté contraints à la décapitalisation. Un GFA Mutuel ne vend pas et il ne peut pas reprendre pour exploiter mais il peut se « retirer » dès lors que l'exploitant a un nombre de parts suffisant. Dans la Marne ils sont constitués à l'échelle d'un canton. Le comité de gérance⁷³ a le pouvoir d'accueillir les souscripteurs, personnes physiques uniquement, qu'il souhaite. Les investisseurs sont, outre des agriculteurs, des proches familiaux et des acteurs du monde rural.

La dynamique est collective et veille, dans un contexte où les demandes sont supérieures au nombre de parts à vendre, à prioriser des nouveaux porteurs pour assurer le renouvellement des générations.

3.2. Les collectivités entendent jouer un rôle de facilitateur pour le portage du foncier agricole

Depuis les années 2000 et de façon plus accentuée depuis les années 2010, des collectivités⁷⁴ développent des initiatives mêlant des enjeux alimentaires et agricoles encouragées par la réappropriation par la société des questions agricoles, alimentaires et environnementales.

Ces initiatives intègrent à l'action publique l'ensemble des enjeux de l'alimentation et nourrissent des objectifs politiques variés : développement économique, sécurité alimentaire, protection de l'environnement, lutte contre l'artificialisation ou contre les friches (dents creuses et périphérie des villes), amélioration de la santé publique, développement culturel, intégration sociale, circuits courts, ...). La question alimentaire y est presque systématiquement associée au volet agricole, à la structuration des filières, à l'ancrage de la valeur ajoutée sur les territoires et à la promotion de systèmes productifs plus respectueux de l'environnement. Ainsi, ces initiatives ont des conséquences sur le foncier avec l'installation d'agriculteurs pouvant être conduits à acquérir des terres agricoles afin d'en contrôler l'usage.

Cependant, les collectivités n'ont pas de compétence en matière d'alimentation⁷⁵. Jouant sur le caractère intersectoriel de l'alimentation, elles abordent le dossier tantôt sous l'angle de l'économie locale, du développement rural, des cantines scolaires ou de l'aménagement du territoire alors que les compétences en matière d'agriculture sont depuis les années 2000 de plus en plus territorialisées⁷⁶ sous la double impulsion de la régionalisation de la PAC et de la décentralisation.

Les Régions, par l'affirmation de leurs compétences économiques et le transfert de l'accompagnement de l'installation, de la DJA et des mesures non-surfaciques du FEADER, deviennent les chefs de file de l'action publique infranationale en matière d'agriculture. Quant aux métropoles, au nom des mêmes compétences économiques, elles peuvent intervenir sur le secteur agricole sans avoir de compte à rendre aux Régions. Elles peuvent disposer de budgets importants. La dynamique est la même dans de plus petites agglomérations, des villes et les intercommunalités⁷⁷ mais elles ne mobilisent, quant à elles, que des leviers d'action indirects pour intervenir sur le secteur agricole local⁷⁸. Depuis 2017 et la loi NOTRe, les conseils départementaux⁷⁹ ne peuvent intervenir dans le secteur agricole que par dérogation dans le cadre d'une convention passée avec le Conseil régional⁸⁰. Les autres collectivités interviennent principalement au titre de la vitalité des territoires, des projets alimentaires territoriaux (PAT)⁸¹, des circuits courts et de la préservation du foncier périurbain.

Ainsi, plusieurs collectivités peuvent intervenir sur une même zone selon son statut de ville, de métropole, de conseil départemental ou de conseil régional, avec des procédures, des objectifs ou des possibilités différentes. Les PAT, qui ont rencontré un engouement certain, sont une illustration de la mobilisation des collectivités sur les enjeux de l'alimentation et de l'agriculture. Avec le soutien du plan de relance (80 M d'€), le nombre de PAT est passé de 197 à 403 entre décembre 2020 et mai 2022. Sur les 373 PAT labellisés par l'Etat au 1^{er} avril 2022, 23 étaient portés par des métropoles et les communautés de communes étaient les principaux porteurs de PAT (84 %).

Mais les collectivités sont confrontées à la difficulté de devoir concilier des projets agricoles de territoire avec leurs politiques d'aménagement pour lesquelles les zones agricoles constituent la principale réserve pour l'urbanisation. Elles peuvent aussi être confrontées, au titre de leur compétence économique et de la demande d'emploi, à l'articulation avec des enjeux de filières.

L'objectif d'autosuffisance ou d'autonomie alimentaire est parfois affiché comme but de l'action en matière d'alimentation. Mais le degré d'autonomie alimentaire des 100 premières aires urbaines en France est estimé à 2 %⁸². La surface agricole estimée nécessaire pour nourrir la population de la métropole de Montpellier⁸³ est de 317 900 hectares pour une SAU disponible de 8 971 hectares⁸⁴. Et les freins structurels à l'opérationnalisation d'une action publique de réforme agricole par les villes et les agglomérations rendent illusoire l'idée qu'elles puissent être les instigateurs d'une reconfiguration profonde des systèmes alimentaires.

In fine, les interventions sur fonds propres des collectivités représentent moins de 10 % des concours publics destinés aux domaines agricoles et ruraux⁸⁵ et l'idée que les politiques alimentaires territoriales donnent à voir une transformation du secteur agricole, demeure marginale dans les faits. Face à ces difficultés, les collectivités affichent des compétences limitées en matière d'orientation. Il n'en reste pas moins que la multiplication des initiatives territoriales conduit les collectivités à vouloir devenir de nouveaux acteurs de la régulation locale du secteur agricole et alimentaire et que l'intérêt qu'elles accordent à ces différents sujets et la valeur d'exemple de leur réalisation comportent une certaine utilité pour la dynamique du portage du foncier.

Concrètement, l'intervention des différentes collectivités (voir Annexe n° 8) prend des formes très variées :

- Subventions aux opérations portées par d'autres acteurs (SAFER, coopératives, Terre de Liens et associations dans le cadre de mobilisations citoyennes, nouveaux acteurs du portage, ...) permettant de minorer les frais pour le bénéficiaire ;

- Acquisition foncière, avec éventuellement mise en œuvre du droit de préemption, et mise à disposition d'exploitants agricoles (convention précaire ou bail rural) ou parfois gestion et production en régie ;
- Création de foncières et acquisition de parts de SCIC ;
- Autres formes d'appui aux projets : ingénierie, médiation, ...

Les résultats obtenus sont le fruit d'alchimies singulières et peuvent paraître modestes du point de vue national mais ont un impact local qui peut être significatif.

Les partenariats mobilisés dans la mise en œuvre des dispositifs permet de répondre à la diversité des porteurs de projet. La décentralisation et les transferts de compétences conduisent à un chef-de-filât par les Régions. S'agissant de l'observation et de l'analyse des actions réalisées, une coordination nationale s'avère nécessaire. Ce point est repris au § 4.1 – recommandations.

3.3. Les coopératives « porteuses » de foncier : un enjeu de pérennité

Les coopératives, très présentes dans la première transformation des produits agricoles, représentent 40 % de l'activité agro-alimentaire en France. Elles investissent dans des équipements de stockage, dans des outils de transformation et dans la prospection de marchés. La proportion de leur activité réalisée avec des fournisseurs non adhérents coopérateurs est limitée à 20 %, ce qui les rend attentives au renouvellement des générations pour assurer leur approvisionnement.

Proches de la production, les coopératives peuvent jouer un rôle pivot dans les transmissions d'exploitations et dans le renouvellement des générations, notamment en accompagnant leurs adhérents à préparer la transmission de leur exploitation et en soutenant des jeunes dans leurs projets de reprise⁸⁶.

Parmi les leviers dont elles disposent, figurent l'acquisition⁸⁷ et le soutien financier à l'acquisition de foncier agricole. Les coopératives viticoles⁸⁸ sont particulièrement identifiées pour s'engager dans l'acquisition de foncier agricole, en lien avec le caractère de culture pérenne de la vigne et l'importance des investissements qu'elles ont dû réaliser ces dernières années pour s'adapter à l'évolution des exigences du marché. Il peut exister des situations comparables en arboriculture⁸⁹.

Les coopératives peuvent acquérir et exploiter du foncier agricole en anticipation de l'identification d'un candidat à l'exploitation en reprenant des terres d'un adhérent qui cesse son activité. Bien souvent, elles n'excluent pas de mettre à disposition du foncier à des exploitations existantes, pour leur maintien. Des partenariats existent souvent avec la SAFER⁹⁰ et les Chambres d'agriculture.

Le Haut Conseil de la Coopération Agricole (HCCA) a formulé plusieurs recommandations⁹¹ afin d'éviter que les actions foncières ne soient considérées « hors objet statutaire » ; ce qui exposerait la coopérative au risque de retrait d'agrément ou de remise en cause de son statut fiscal par l'administration.

Deux améliorations spécifiques aux coopératives sont identifiées :

- Le premier concerne la « décorrélation » entre la durée du bail rural (souvent bail à long terme) accordé au bénéficiaire du portage et l'engagement coopératif (le plus souvent 5 ans renouvelable mais chaque période de tacite reconduction est de 5 ans au plus) qui insécurise la coopérative sur l'objet même du portage, c'est-à-dire une visibilité sur l'engagement d'apport du bénéficiaire.
- Le second frein à lever concerne l'impossibilité pour une cave coopérative d'être gérante de GFA/GFV⁹² ; ce qui conduit à l'utilisation d'outils parfois mal adaptés et complexes⁹³.

3.4. Les industriels de l'agroalimentaire ne développent pas actuellement d'initiatives significatives de portage du foncier agricole

L'impact des aléas climatiques et de l'évolution des assolements sur la production agricole ainsi que les perspectives de renouvellement des générations pourraient inciter les industriels à investir dans l'achat de foncier pour sécuriser leurs approvisionnements. Des initiatives sont relevées par les détracteurs d'une agriculture dite « de firme ». Elles sont difficiles à quantifier précisément compte tenu des montages sophistiqués qui peuvent être utilisés mais cet « accaparement » souvent dénoncé est aussi souvent fantasmé.

En pratique, les industriels français pour tenter de sécuriser leur approvisionnement sur le moyen terme interviennent principalement par contractualisation avec les producteurs ; ce qui est pour eux moins compliqué et risqué que d'intervenir directement sur le foncier agricole.

Ainsi, il convient de considérer qu'au-delà d'initiatives ponctuelles, dont l'effet sur le marché du foncier est difficile à quantifier et semble plutôt indirect, il n'existe pas de démarche significative de portage du foncier de la part des industriels de l'agroalimentaire qui sont peu engagés dans ce type d'intégration verticale.

3.5. Les « nouveaux intervenants » sur le portage du foncier agricole en mode « start-up »

La prise de conscience de l'enjeu du renouvellement des générations suscite une mobilisation des acteurs traditionnels mais aussi l'émergence récente, surtout depuis les années 2019-2020, de « nouveaux intervenants ».

Ces derniers se concentrent tout particulièrement sur le foncier identifié logiquement comme un levier essentiel pour installer de nouveaux agriculteurs. Ils s'intéressent aux situations de reprise d'exploitations existantes comme à la création *ex nihilo*. Par extension, certains d'entre eux peuvent intégrer, dans leur périmètre d'intervention, les bâtiments agricoles et d'habitation ou l'accompagnement d'exploitations en difficultés dont le redressement passerait par le portage de foncier jusqu'alors détenu en propriété. Le portage peut même être de courte durée quand il s'agit d'assurer au cédant une garantie de bonne fin, par un tiers de confiance, pour des opérations de transmission-restructuration nécessitant de réunir plusieurs porteurs de projets pour une même exploitation cédée. Il est alors mis en œuvre sous le statut de marchand de biens. La transmission de foncier en location n'intervient que de façon complémentaire, faute d'un modèle économique satisfaisant.

3.5.1. Des « start-ups »...

Ces « nouveaux intervenants » correspondent au vocable de « start-up », dans la mesure où il s'agit de jeunes PME innovantes spécialisées⁹⁴ qui proposent des solutions nouvelles pour le portage du foncier agricole et qui visent l'accélération de transitions par le déploiement de leurs solutions avec un « passage à l'échelle » rapide⁹⁵. Elles se singularisent cependant, au sein de l'ensemble des « start-ups », par le fait que les levées de fonds qu'elles génèrent sont sans communes mesures avec celles de la « food-tech » ainsi que par le fait qu'elles sont peu technologiques, se limitant bien souvent au développement d'outils numériques nécessaires pour réduire les coûts de fonctionnement, de recrutement des prospects ou pour développer des plateformes communautaires.

Ces initiatives bénéficient d'un contexte stimulé aussi par des perspectives de croissance du secteur agricole et agroalimentaire ou de filières spécifiques (maraichage, « bio », viticulture, circuits courts...). Elles suscitent l'intérêt d'investisseurs sensibles aux projets dits « à impact » ainsi que de la société civile sous la forme de mobilisations citoyennes.

Leurs fondateurs indiquent choisir cette thématique aussi bien pour répondre à des besoins imparfaitement satisfaits que pour sa dimension sociétale. Ils s'inscrivent, tant pour leur activité propre que pour les projets financés, dans une double logique de performance économique et d'« entreprises à mission et à impacts ». Ils veulent en effet s'assurer que les projets soutenus permettent de dégager un revenu suffisant pour s'inscrire dans la durée. Ils ont aussi besoin que le modèle économique de leur start-up permette de concrétiser le « passage à l'échelle » de leur démarche.

Leur positionnement, fondé sur l'analyse solide de la typologie des besoins non satisfaits, n'exclut pas l'adaptation de leur modèle en tirant parti des premiers retours d'expériences. Ainsi, leur processus et leur positionnement peuvent ne pas être complètement stabilisés. Au moment de la rédaction de ce rapport, les « nouveaux intervenants » analysés ont dépassé le stade du « projet pilote » mais aucun d'entre eux n'a véritablement atteint le « passage à l'échelle » recherché et ils s'en trouvent, pour la plupart, encore assez loin. Les interlocuteurs auditionnés témoignent d'une compréhension fine tant technique qu'économique ou juridique de la question de la transmission du foncier agricole ainsi que d'une bonne connaissance des instances professionnelles agricoles et d'un décryptage fin des écosystèmes locaux dans lesquels les projets accompagnés s'inscrivent. Ils cherchent à coopérer avec les acteurs traditionnels (Chambres d'agriculture, SAFER, ...) en valorisant les complémentarités, notamment sous la forme de partages de compétences rétribués⁹⁶ et vis-à-vis desquels ils se positionnent en apporteurs de solutions.

3.5.2. ... ayant recours à des outils juridiques communs...

La démarche est classiquement portée par une structure de tête dont les fonds propres sont amorcés par des levées de fonds auprès d'investisseurs classiques de « start-up »⁹⁷, éventuellement complétées par de la dette, jusqu'à atteindre le point d'équilibre de rentabilité, le plus souvent fixé à 5 ans. A chaque projet réalisé, celle-ci perçoit une rémunération à la prestation couvrant les frais engagés. Les principaux statuts juridiques rencontrés, pour ces structures de tête, sont la commandite par action simplifiée à capital variable à mission, une SCIC (voir aussi § 1.6) ou le statut d'agent immobilier-marchand de biens⁹⁸. Leur performance économique est souvent qualifiée de « tendue » et pousse au développement d'interfaces digitales. Pour le portage du foncier proprement dit, la structure de tête est articulée avec une foncière ou des SCIC⁹⁹ qui louent par bail à long terme. Globalement, le choix des structures juridiques utilisées et leur articulation vise à optimiser les coûts¹⁰⁰, éviter les écueils des GFA, tout en assurant la cohérence avec leur engagement sociétal. Celui-ci est renforcé par l'obtention de l'agrément Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) et la recherche d'une labellisation de type FINANSOL¹⁰¹. Une option d'achat, souvent accordée à l'exploitant, permet de répondre à la demande d'une partie des porteurs de projet. Elle permet aussi la rotation des actifs et l'intervention sur de nouveaux projets.

3.5.3. ... souvent spécialisées sur certains créneaux

Ainsi, les « nouveaux intervenants » tendent à se spécialiser sur un segment souvent très spécifique du « marché » du portage du foncier agricole qui conduit alors à prioriser des filières, un public, des

territoires les plus réceptifs à la démarche et attractifs pour les porteurs de projets, où le prix du foncier reste raisonnable avec des loyers plafonnés mais en faisant en sorte que tout cela reste suffisamment incitatif pour les investisseurs en fonction du prix du fermage dans le département considéré. Pour autant, sans contredire ce ciblage, ces « nouveaux intervenants » sont souvent amenés, pour accompagner l'exploitant installé, à dépasser les limites du seul portage du foncier et à devenir « intégrateurs de solutions ».

Dans ce contexte, des investissements réalisés avant l'installation effective des porteurs de projets peuvent être nécessaires. Il conviendrait de faire en sorte que les règles d'éligibilité aux dispositifs de subventions à l'investissement, notamment sur fonds FEADER, considèrent que, lors de la phase d'aménagement¹⁰², une SCIC puisse être considérée comme un exploitant agricole au sens de l'instruction technique DGPE/SDPAC/2019-557 du 19/07/2019.

3.5.4. ... qui peut se limiter à une offre simplifiée de financement participatif

A partir de ce modèle qu'on pourrait qualifier de central, il existe des variantes. Certains intervenants développent une offre plus simplifiée de plate-forme de financement participatif dédié au foncier agricole voire au seul foncier viticole (ex : Terra Hominis) pour mobiliser des investisseurs acquéreurs de parts sociales de GFA/GFV. D'autres s'appuient sur un partenariat élargi, dans une démarche territorialisée, avec des agriculteurs, des collectivités, des restaurateurs, des associations, des habitants, ... associés dans une SCIC qui investit et emprunte pour louer le foncier et les équipements à une SCOP associant des exploitants sous statut de salariés¹⁰³. Plusieurs « nouveaux intervenants » développent à partir d'une ferme à reprendre, des projets diversifiés et collaboratifs afin d'y organiser des synergies¹⁰⁴.

Miimosa, fondée en 2015, est sans doute la plateforme, la plus aboutie, de financement participatif exclusivement dédiée à l'agriculture (70 % de l'ensemble des projets financés) et à l'alimentation. Elle sélectionne les projets en mobilisant des experts sectoriels et financiers qui peuvent aussi apporter un conseil pour leur structuration. Au départ, Miimosa mobilisait des dons, avec contrepartie en nature (produits, séjours, ...) puis a développé une offre de crédit en devenant intermédiaire en financement participatif, permettant à des particuliers de prêter de l'argent.

Miimosa travaille également avec des professionnels de l'agroalimentaire et du cosmétique, qui se soucient de la transition de leurs filières d'approvisionnement et de l'implication des consommateurs : prestations de conseil, appels à projet, création d'une plateforme de financement en marque grise « powered by Miimosa » (ex : Carrefour avec son initiative Act For Food et « jeparticipe.carrefour.com » ou le groupe Danone avec bledina.miimosa.com).

Le financement de projet par le crédit représente désormais la grande majorité des opérations de la plateforme. La plateforme perçoit 8 % des collectes en don, et de 3 à 4 % des collectes en prêt. Une analyse financière est réalisée pour sélectionner les projets.

Dans le secteur viticole, Fundovino, première plateforme de financement participatif dédiée, créée en 2014, permet au vigneron de racheter à terme la terre qu'il exploite. En s'appuyant sur des experts viticoles mais aussi financiers, la plateforme sélectionne des projets portés par des vignerons engagés, soucieux de défendre la qualité du vin et de la vigne ainsi que la vie du sol.

Une SAS achète une terre viticole et la loue via un bail rural à long terme à un vigneron. Les investisseurs perçoivent leur loyer sous forme de bouteilles de vin. Le vigneron-exploitant s'engage à racheter les actions entre la 5ème et la 15ème année du bail avec une plus-value : au minimum 120 % de l'investissement initial à 15 ans. Il bénéficie d'un droit de préemption. Le nombre

d'investisseurs de type « personnes morales » est limité à 25 % pour bénéficier de l'imposition à l'Impôt sur les Sociétés à 15 %. Si le nombre d'investisseurs est insuffisant, le projet est annulé avec remboursement aux souscripteurs.

Pour chaque projet, Fundovino fournit annuellement un prix de transaction indicatif et tient une liste des investisseurs souhaitant acquérir une action d'un projet financé.

3.5.5. Des investissements « à impact » acceptant de moindres rendements financiers et dépendant de dispositifs fiscaux avantageux

Vis-à-vis des investisseurs, les « nouveaux intervenants » profilent leur offre dans une logique d'investissement dans des PME à impact, affichant un objectif de rendement même réduit par rapport aux standards dans ce domaine. Le rendement est essentiel pour le développement du portage du foncier agricole à grande échelle mais il contribue aussi à rendre l'investissement plus liquide grâce à son attractivité. Il est alimenté par la valorisation du foncier, d'une part, par le loyer versé par l'exploitant agricole net des frais de gestion pour aboutir à une cible globale de revalorisation de la part de 2 % par an. La mobilisation du « pas de porte » acquitté par l'exploitant du foncier¹⁰⁵ en échange des droits conférés par la création d'un bail cessible¹⁰⁶, permet de porter le rendement à 4-5 %¹⁰⁷. Le rendement de l'investissement est aussi complété par la mobilisation du dispositif de défiscalisation « loi Madelin »¹⁰⁸ en contrepartie d'un engagement de détention de 7 ans (voir aussi § 1.7). La défiscalisation contribue à l'attractivité de l'investissement mais constitue une fragilité de la démarche dès lors que le régime fiscal mobilisé n'est pas spécifique au portage du foncier agricole. Celui-ci obéit, en effet, à un objectif d'incitation à l'investissement dans les PME et peut subir des évolutions non liées à l'enjeu du portage du foncier agricole (voir aussi § 3.5.7).

Mais dans leur développement, les « nouveaux intervenants » se trouvent confrontés au plafond de 8 M d'€ de collecte au-delà duquel ils doivent solliciter un agrément « appel public à l'épargne » de l'Autorité des Marchés Financiers ou à la nécessité, au fur et à mesure de leur développement, de diversifier leurs ressources en mobilisant éventuellement des fonds d'épargne salariale ou la Banque de Territoires dans sa composante « investisseur avisé ».

Les collectivités sont susceptibles d'être intéressées par le schéma proposé par les « nouveaux intervenants » pour son effet levier sur leurs ressources propres¹⁰⁹, dès lors que le choix d'une SCIC leur permet d'y prendre part.

3.5.6. Analyse des points de vues respectifs de l'exploitant agricole, de l'investisseur et de l'intérêt général

En conclusion, ces « nouveaux intervenants » apportent une réponse structurée et diversifiée à des besoins de portage du foncier agricole en s'inscrivant dans une logique entrepreneuriale tant pour eux-mêmes que pour les exploitants agricoles bénéficiaires ou les investisseurs. Le support juridique de la SCIC, souvent utilisé, permet d'élargir la palette des parties prenantes associées, notamment aux collectivités. L'orientation ESS et « entreprises à mission » ainsi que le positionnement d'« activité à impact », l'agrément ESUS et la labellisation FINANSOL sont associés à une rémunération, souvent réduite, des capitaux mobilisés. Ces « nouveaux intervenants » nouent des partenariats avec des acteurs traditionnels du renouvellement des générations dans un contexte où actuellement les besoins ne sont que partiellement satisfaits. Par leur action pour développer un tissu diversifié d'exploitations, ils pourront, s'ils atteignent leur ambition de développement, participer à l'accélération des transitions ainsi qu'à la résilience et à la vitalité des territoires ruraux.

Du point de vue des exploitants agricoles bénéficiaires, ces « nouveaux intervenants » permettent un accès au foncier, en proposant des solutions intégrées¹¹⁰ avec la perspective de dégager un revenu et bien souvent une option d'achat permettant de matérialiser le fruit de leur travail dans un actif.

Du point de vue des investisseurs, ces « nouveaux intervenants » permettent l'accès à un actif tangible « à impact », moins complexe qu'un investissement direct dans du foncier agricole, avec une perspective, même réduite, de rendement. Leur offre est complémentaire des établissements bancaires qui sont plus orientés vers une approche patrimoniale en lien avec la défiscalisation de la transmission à titre gratuit (voir aussi § 1.7).

Du point de vue de l'intérêt général, ces « nouveaux intervenants » peuvent contribuer, en fonction de leur développement, au renouvellement des générations en complétant la palette de solutions disponibles notamment pour les candidats à l'installation non issus du milieu agricole ainsi que pour des cédants ne trouvant pas de repreneur pour leur exploitation en l'état. Par l'attractivité pour des investisseurs privés du modèle développé, ils permettent d'orienter des financements privés nécessaires au développement du portage du foncier agricole avec un effet levier significatif vis-à-vis des ressources actuellement disponibles, qu'il s'agisse de subventions ou de dépenses fiscales. Leur positionnement respectif et leur niveau actuel de développement limitent la concurrence entre eux. Leur développement dépend souvent de la réceptivité des écosystèmes institutionnels locaux. Certains types de porteurs de projets, d'OTEX et/ou de territoires restent alors sans solution alternative.

Il n'en reste pas moins que la référence à un modèle entrepreneurial, avec la mobilisation d'investisseurs et l'accompagnement d'opérations de transmission-restructuration est critiquée par d'autres acteurs qui doutent de la pérennité des projets soutenus car leur ciblage conduit plutôt à des installations sur des exploitations de taille moyenne à petite, en agriculture diversifiée, dans une démarche de transition agro-écologique fréquemment associée à une commercialisation orientée vers les circuits courts. Les baux mis en œuvre sont le plus souvent des baux environnementaux en lien avec le positionnement « à impact » du recrutement des investisseurs.

3.5.7. Des risques et des freins à surmonter

Dans ce contexte, des difficultés et des « irritants » sont identifiés, constituant autant de risques ou de freins à leur développement et leur viabilité à long terme. Il s'agit notamment de :

- Un éventuel retournement du marché du foncier agricole¹¹¹, d'autant que l'augmentation des prix du foncier agricole (terres et prés) plafonne ces dernières années ;
- Une évolution défavorable du rendement relatif vis-à-vis d'autres types de placements ainsi que de l'inflation sans revalorisation des fermages (voir § 2.3.2) ;
- Une évolution défavorable de la fiscalité de la détention qui augmente plus vite que les fermages.
- L'actuel dispositif de faveur concernant les investissements dans les PME (« Loi Madelin »), non-spécifique au portage du foncier et dont il conviendrait de stabiliser le taux de défiscalisation sur le revenu à 25 % ;
- La difficulté à synchroniser, d'une part, les dynamiques de candidatures à l'installation avec celles des fermes à reprendre et, d'autre part, le processus d'installation et la durée nécessaire des levées pour financer le portage du foncier ;

- La nécessité de veiller à ce que la dynamique de défiscalisation ne prenne pas le pas sur la réalité des besoins (éviter que le foncier agricole support de production ne devienne qu'un support d'investissement voire de défiscalisation) ;
- Le bon équilibre à trouver entre, d'une part, l'industrialisation des process qui est nécessaire à la performance économique du modèle et, d'autre part, la prise en compte de la singularité de chacun des porteurs de projet et de leurs projets ;
- La confiance dans la pérennité des structures indépendamment des fondateurs actuels ;
- La confiance des bénéficiaires comme des OPA dans l'autonomie de gestion des exploitations par la dissociation entre la structure d'exploitation et la détention du foncier partagée avec des investisseurs ;
- La confiance dans la concrétisation des promesses d'impacts et d'accélération des transitions faites aux investisseurs avec la mise en place d'indicateurs de suivi compréhensibles par les investisseurs ; ce qui fait défaut aujourd'hui.

3.6. Des initiatives citoyennes qui se rapprochent des principes de Terre de Liens

A partir d'une dynamique locale et des projets précis, les initiatives citoyennes soutiennent des agriculteurs par des prêts ou des dons via des plateformes de financement participatif¹¹². Ces collectifs de « citoyens épargnants » permettent d'investir dans une vache ou une ruche mais aussi dans de la terre agricole, achetées collectivement, pour les louer à des agriculteurs et contribuer au renouvellement des générations en agriculture.

Ces initiatives se développent surtout depuis les années 2000¹¹³ autour de l'idée, peu définie en définitive, que la terre doit être partagée en vue du « bien commun ». Elles sont fréquemment accompagnées par les associations régionales constituant le mouvement « Terre de Liens » et permettent, souvent mieux que ce dernier, de réagir plus rapidement lors d'une mise en vente de foncier à enjeux et de s'adapter au singularité des projets, notamment en présence de bâtiments. Elles interagissent bien souvent avec les collectivités, en opposition avec elles ou en appui. La mobilisation de la société civile peut prendre une forme simplifiée de groupes de citoyens sur un projet de ferme particulier ou plus formalisée d'organisme reconnu d'intérêt général, voire d'utilité publique ou sociale agissant à plus grande échelle et complétant l'épargne citoyenne¹¹⁴ en mobilisant des subventions. Elle articule le plus souvent une association loi 1901 portant la mobilisation, une SCIC portant le foncier loué par bail rural environnemental, un agrément d'Entreprise Solidaire d'Utilité Sociale et une SCEA (société civile d'exploitation agricole) support de l'exploitation. Cinq d'entre elles ont été récemment analysées par « Terre de Liens » et synthétisées dans le schéma en Annexe n° 9.

3.7. Conclusion : Deux orientations prioritaires

Les réalisations restent modestes quantitativement au regard tant des plus de 21 millions d'hectares de foncier agricole loués que du million d'hectares de SAU qui changent d'exploitants chaque année ou des presque 500 000 hectares qui changent de propriétaires tous les ans. Les résultats obtenus sont le fruit d'alchimies singulières et peuvent paraître modestes du point de vue national mais ont un impact local qui peut être significatif et le foisonnement des initiatives, accentué par la décentralisation et les transferts de compétences, permet de répondre à la diversification des attentes.

Les missionnés constatent globalement une complémentarité plus qu'une concurrence entre les acteurs. La complexité les conduit bien souvent à spécialiser leur positionnement sur un segment bien précis du « marché » du portage.

L'analyse du positionnement des acteurs du portage du foncier agricole aboutit aux mêmes constats que ceux que les rédacteurs formulent au sujet des propriétaires fonciers traditionnels :

- Le statut du fermage est central mais certaines de ses règles doivent évoluer, de façon équilibrée pour le propriétaire-bailleur et le preneur, pour restaurer son attractivité ;
- Le revenu net du fermage pour le détenteur de foncier agricole est insuffisant, ce qui conduit à des montages sophistiqués et à une forte dépendance vis-à-vis des dispositifs fiscaux de faveur avec le risque que l'objectif de défiscalisation devienne la motivation principale des investisseurs ;
- Les outils juridiques de portage existent mais doivent être adaptés (« débridés ») pour améliorer leur attractivité et la mobilisation de l'épargne d'investisseurs particuliers, nécessaires au renouvellement des propriétaires-bailleurs.

Cette analyse identifie aussi des enjeux spécifiques pour accompagner la mobilisation de financements privés, seuls à même de répondre à l'ampleur des besoins, notamment pour du portage de long terme (10 à 30 ans) qui ne consisterait pas uniquement à aider l'exploitant à acquérir le foncier qu'il exploite. Les ressources nécessaires pour le développement des différentes initiatives analysées, prennent la forme de dettes mais surtout de fonds propres levés sur le marché financier traditionnel ou par des plateformes participatives dans le cadre de mobilisations citoyennes.

Dans ce domaine, l'intervention publique est attendue et nécessaire à deux titres principaux :

- La constitution d'un fonds public générant un effet levier pour la mobilisation de financements privés par des foncières
- La constitution d'un fonds de garantie pour fluidifier la mise en œuvre des financements bancaires utilisés tant pour financer les opérations de portage de plus court terme que pour compléter les fonds propres de foncières

Dans ce contexte, la Banque des Territoires est identifiée comme un acteur à qui l'Etat devrait confier une mission spécifique de soutien au développement du portage du foncier agricole. Elle présente l'intérêt d'avoir maintenant acquis une bonne connaissance des questions de portage du foncier agricole ainsi que la particularité de ne pas être impliquée dans la régulation du foncier agricole, situation favorable pour faire consensus auprès des acteurs concernés, dans leur diversité.

La mobilisation d'une partie de l'enveloppe de 400 M d'€ « entrepreneur du vivant » annoncée par le président de la République en septembre 2022 permettrait de constituer un fonds confié à la Banque des Territoires, comparable à ce qui existe déjà dans le cadre des Investissements d'avenir, pour accompagner les levées de fonds propres des acteurs de portage du foncier agricole. Elle permettrait aussi d'abonder le fonds de garantie dont le gestionnaire reste à identifier.

4. SEPT RECOMMANDATIONS

A partir des orientations prioritaires introduites au § 2.4 et au § 3.7 et des analyses développées dans le rapport, au § 1.5 notamment, les rédacteurs formulent des recommandations pour lesquelles ils proposent des mesures concrètes qui ont vocation à alimenter les réflexions pour le pacte et le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles.

4.1. Mieux observer pour mieux analyser, responsabiliser et anticiper

Le portage du foncier agricole et plus généralement la transmission en agriculture dans laquelle il s'inscrit, souffrent incontestablement de difficultés à disposer de données statistiques dans plusieurs domaines, tout particulièrement : le foncier agricole, sa propriété, son usage et sa transmission ; les modes de faire-valoir et leurs évolutions respectives. Les analyses souffrent de l'indisponibilité de données à un niveau suffisamment détaillé et intégrant les sciences humaines et sociales, pourtant indispensables pour caractériser et quantifier les situations et les enjeux du portage du foncier et nécessaires pour objectiver le diagnostic et les débats. Ces difficultés sont fréquemment relevées dans la bibliographie. Les rédacteurs y ont eux-mêmes été confrontés (voir § 1.6).

Pourtant, l'adaptation et la mise en œuvre des politiques publiques nécessitent de mieux caractériser la problématique du portage du foncier agricole, y compris le fermage traditionnel, et de détecter les évolutions émergentes. La régionalisation de la politique de l'installation en agriculture renforce l'importance d'une agrégation nationale articulée avec une déconsolidation régionale.

Mieux observer pour mieux analyser, informer, responsabiliser et anticiper est prioritaire au regard du consensus existant sur l'importance de l'accès au foncier tant pour le renouvellement des générations et la transition agro-écologique que pour la souveraineté alimentaire.

Il s'agit de concevoir et mettre en place un observatoire complétant et coordonnant les dispositifs d'observation existants, en agrégeant les données considérées comme pertinentes. Il sera positionné au niveau national avec une déconsolidation régionale. La sensibilité des enjeux concernés conduit à orienter cette mission de coordination vers un opérateur qui ne soit pas impliqué dans la régulation du foncier agricole.

Adressée à l'Etat ainsi qu'aux Régions, aux organisations professionnelles agricoles et aux organismes de recherche :

R1 Associer les producteurs de données et des équipes pluridisciplinaires de recherche dans une réflexion sur l'observation des questions foncières agricoles afin d'une part de caractériser les besoins, de formaliser les questions de recherche et de concevoir un observatoire national du foncier ; et, d'autre part, d'identifier les conditions de sa mise en œuvre.

Mesure concrète n° 1.1

Lancer une étude de définition dans le cadre du programme d'étude du MASA.

4.2. Encourager le fermage en agissant sur son attractivité tant pour le propriétaire-bailleur que pour le fermier

Le faire-valoir indirect (fermage) est passé de 50 à 80 % de la SAU depuis la mise en place des politiques publiques de modernisation de l'agriculture, à la fin de la Seconde Guerre mondiale (statut du fermage de 1946 et lois de 1960 et 1962). La protection du fermier apportée par le statut du fermage et le fait que l'acquisition du foncier par les exploitants agricoles en place ou les candidats à l'installation ne se justifie pas d'un point de vue purement économique y contribuent.

L'attractivité du fermage pour le propriétaire-bailleur repose sur le revenu brut (le fermage), le revenu net (après prise en compte de la fiscalité) et le cadre réglementaire. Sa dégradation est porteuse de risques.

Mais les évolutions du fermage doivent équilibrer l'intérêt du point de vue du propriétaire-bailleur et celui du point de vue du fermier, pour que leur mise en œuvre puisse être envisagée de façon réaliste. Ceci conduit les rédacteurs à proposer des mesures concrètes indissociables, les unes constituant la contrepartie des autres.

4.2.1. Orienter le fermage vers des baux de plus longue durée

Les baux à long terme sont déjà encouragés en s'imposant au propriétaire-bailleur souhaitant bénéficier d'exonérations fiscales. L'allongement de la durée des baux ruraux est favorable à la visibilité et à la sécurité du fermier et à l'amélioration du loyer pour le propriétaire-bailleur grâce à la majoration possible du loyer¹⁵. Orienter vers des baux de plus longue durée est donc bénéfique pour le bailleur comme pour le preneur.

Adressée à l'Etat, en mobilisant les organisations professionnelles agricoles :

R2 Orienter le fermage vers des baux de plus longue durée

Les mesures concrètes n° 2.1 et n° 2.2, proposées pour concrétiser la recommandation n°2, sont conçues comme des contreparties indissociables : la réduction de la durée des baux à long terme tient compte de l'évolution des conditions d'installation et de reprise (plus tardive, hors cadre familial) et constitue une contrepartie à la suppression des nouveaux baux de 9 ans ; sans modification des autres conditions (renouvellement, reprise, ...) et en conservant, pour ces nouvelles durées, le bénéfice des régimes de faveur d'exonérations existantes pour des baux à long terme.

Mesure concrète n° 2.1
Mettre fin aux baux classiques de 9 ans : ne pourront être signés désormais dans le cadre du statut du fermage que des baux à long terme, des baux de carrière et des baux cessibles (baux environnementaux ou non).
Mesure concrète n° 2.2
Réduire de 3 ans la durée des baux à long terme (de 18 à 15 ans) Réduire de 5 ans la durée des baux de 25 ans non renouvelables et des baux de carrière (de 25 à 20 ans)

4.2.2. Encourager la détention du foncier agricole dans la durée en réduisant la fiscalité de la détention et en améliorant celle de la transmission familiale

Le foncier agricole est un moyen de production dont le prix a subi des variations importantes sur longue période. S'il est un actif tangible, rassurant pour les investisseurs, il n'en constitue pas moins un actif qui peut être risqué. La fiscalité permet d'encourager sa détention et sa transmission familiale, bénéfique pour le preneur.

Adressée à l'Etat :

R3 Réduire la fiscalité de la détention et de la transmission à titre gratuit du foncier agricole

Une exonération de 20 % de la part communale et intercommunale de la Taxe Foncière sur les propriétés Non Bâties (TFNB) des terrains à usage agricole a été instaurée en 2006. L'article L.451.3 du code rural prévoit qu'elle doit profiter au fermier. Par ailleurs, le foncier agricole est assujéti à l'IFI.

Mesure concrète n° 3.1
Porter à 50 % l'exonération de la part communale et intercommunale de la TFNB des terrains à usage agricole, le différentiel de 30 % avec la situation actuelle bénéficiant aux propriétaires-bailleurs louant par bail à long terme.
Mesure concrète n° 3.2
Sortir de l'assiette de l'IFI les terres agricoles à usage de production alimentaire ou énergétique louées par bail à long terme.

La réduction des droits de mutation à titre gratuit du foncier agricole a été engagée (seuil d'exonération partiel au 3/4 de la valeur, passé en 2019 de 101 897 € à 300 000 € et porté en 2023 à 500 000 € sous condition de conservation portée de 5 à 10 ans) mais il convient de la poursuivre en le rapprochant des conditions de transmission familiale des entreprises (Pacte Dutreil : absence de seuil pour l'exonération des 3/4 de la valeur) en contrepartie d'un engagement de détention supplémentaire (25 ans au total pour une exonération des 3/4 de la valeur sans seuil).

Mesure concrète n° 3.3
Rapprocher la fiscalité de la transmission du foncier loué par bail à long terme du pacte Dutreil.

L'article 793 bis du Code général des impôts (CGI) associe l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit à une obligation de durée de détention. Il convient de la remplacer, pour les durées d'engagement supérieures à 5 ans, par un engagement de conservation pris par le donataire et ses ayants-droits à titre gratuit, afin de permettre, pendant la durée de l'engagement, une transmission intrafamiliale y compris sous forme d'apport en société sans remettre en cause l'objectif de pérennisation de l'exploitation familiale avec la poursuite jusqu'à son terme de l'engagement de conservation pris par le donateur.

Mesure concrète n° 3.4
Remplacer l'obligation de détention prévue à l'article 793 bis du CGI par un engagement de conservation pris par le donataire et ses ayants-droits.

4.2.3. Faire évoluer le statut du fermage pour en améliorer l'attractivité pour le propriétaire-bailleur et le preneur

L'insécurité résiduelle dans le statut du fermage pour la mise en œuvre d'un bail rural concerne tant le propriétaire que le fermier. Des sources de conflictualité dans les relations entre propriétaires-bailleurs et fermiers subsistent. L'insuffisance de formalisme fréquente dans un bail rural ainsi que dans sa mise en œuvre, et les conflits et contentieux qui en résultent génèrent une appréhension indéniable de la part de propriétaires fonciers et une incitation à l'acquisition pour les exploitants agricoles fermiers. Cela concerne en particulier :

- La rédaction des baux dont la moitié serait oraux¹¹⁶
- L'absence d'Etat des lieux initial
- L'autorisation pour le preneur de réaliser des travaux et leur contrepartie financière

Résorber ces irritants permettrait d'améliorer l'attractivité du fermage, dans le cadre notamment du renouvellement des propriétaires-bailleurs traditionnels.

Adressée à l'Etat :

- R4 Faire évoluer le statut du fermage pour :
- Réduire l'insécurité résiduelle dans la mise en œuvre d'un bail rural afin d'en améliorer l'attractivité
 - Clarifier les modalités de mise en œuvre des baux cessibles afin d'en permettre le développement

Les mesures concrètes n° 4.1 et 4.2 sont conçues comme des contreparties indissociables.

Mesure concrète n° 4.1
Rendre obligatoire les baux écrits à partir d'un seuil de surface de 5 hectares aux frais partagés du propriétaire-bailleur et du preneur.
Mesure concrète n° 4.2
Supprimer l'indemnité de sortie pour les baux effectués sans état des lieux initial.
Mesure concrète n° 4.3
Ouvrir la possibilité, dans le cadre du statut du fermage, par accord contractuel entre les parties, de fixer les modalités de l'autorisation de faire des travaux sur les biens loués ainsi que de leur indemnisation.
Mesure concrète n° 4.4
Imputer prioritairement la « parcelle de subsistance » du fermier qui prend sa retraite sur les terres qu'il détient en propriété.

La bail cessible comporte des imprécisions qui pénalisent son développement.

Mesure concrète n° 4.5
Rendre cessible de plein droit les baux liés à des fonds agricoles à l'occasion de leur cession.
Mesure concrète n° 4.6
Préciser les règles de calcul de l'indemnité d'éviction (art. L.418-3 3 ^{ème} alinéa du Code rural) sur des bases claires telles que la valeur de la décote « terre occupée » au moment de la reprise ou les barèmes existants en cas d'expropriation.
Mesure concrète n° 4.7
Limiter le cumul de l'indemnité d'éviction avec l'indemnité due au preneur sortant au titre des améliorations apportées.

4.2.4. Faire évoluer les conditions de l'acquisition par le preneur en place

Si le preneur en place n'exerce pas son droit de préemption pour lui-même ou ses descendants et conjoint, quand son propriétaire-bailleur souhaite vendre, il prend le risque que l'acquéreur exerce un droit de reprise au terme du bail. Ceci constitue une insécurité résiduelle du statut du fermage et bien souvent la motivation principale du preneur décidant d'exercer son droit de préemption. Rendre cessible hors cadre familial (subrogation), le droit de préemption permettrait au preneur de traiter cette difficulté.

Le prix qu'en obtient le propriétaire-bailleur est actuellement fixé sur la base d'un bien occupé. Fixer le prix sur la base d'un bien libre pourrait constituer une contrepartie pour le propriétaire-bailleur à la cessibilité, hors cadre familial, du droit de préemption du preneur. Cette évolution doit être envisagée comme une dérogation au principe de la décote appliquée pour l'évaluation de la valeur vénale d'un terrain agricole loué et donc sans impact sur la base taxable utilisée pour les transmissions à titre gratuit de biens loués.

Adressée à l'Etat :

R5 Faire évoluer, de façon équilibrée pour le propriétaire-bailleur et le preneur, l'exercice du droit de préemption

Les deux mesures concrètes n° 5.1 et 5.2 proposées pour concrétiser la recommandation n° 5 sont conçues comme des contreparties indissociables.

Mesure concrète n° 5.1
Rendre cessible hors du cadre familial le droit de préemption du preneur quand son propriétaire-bailleur souhaite vendre sous condition de la signature avec le preneur en place d'un bail à long terme.
Mesure concrète n° 5.2
Evaluer sur la base d'un bien libre les ventes réalisées dans le cadre de l'exercice du droit de préemption du preneur.

4.2.5. Faire évoluer les règles applicables aux GFA

Le GFA est considéré comme un outil pertinent pour le portage du foncier agricole, mais il doit être adapté.

La présence d'investisseurs non familiaux au sein de GFA familiaux est un sujet sensible et qui ne fait pas consensus. Elle est cependant incontournable pour développer les solutions de portage du foncier avec l'ampleur nécessaire, tout particulièrement pour les installations hors cadre familial. La dissociation du foncier et de l'exploitation entre deux entités distinctes, fréquente, permet d'en maîtriser l'impact pour le chef d'exploitation.

Adressée à l'Etat :

R6 Transposer au foncier agricole le groupement forestier d'investissement et adapter le cadre législatif des GFA

Le groupement forestier d'investissement (GFI) permet l'appel public à l'épargne dans le cadre de l'ordonnance 2009-80 du 22 janvier 2009 et du décret du 19 mai 2009. Il est mieux adapté pour

cumuler plusieurs petites opérations échelonnées dans le temps et permet de regrouper l'équivalent de plusieurs GFA, ce qui améliore la liquidité des parts.

Mesure concrète n° 6.1
Créer une nouvelle modalité de GFA intitulé Groupement Foncier Agricole d'Investissement (GFAI) par transposition du dispositif des Groupements Forestiers d'Investissement au foncier agricole avec les mêmes conditions et avantages fiscaux.

Les rédacteurs considèrent à tout le moins que des adaptations du cadre législatif des GFA sont nécessaires pour remédier aux obstacles à leur bon fonctionnement et à la liquidité des parts souscrites : agir prioritairement sur les conditions de retrait des associés, le mode de calcul de la part en cas de départ, la participation des personnes morales, notamment les coopératives ; fixer un délai pour la mise en conformité des statuts des GFA existants.

Mesure concrète n° 6.2
Modifier l'article L.322-23 du code rural en supprimant l'accord unanime aujourd'hui nécessaire pour la sortie d'un associé en cas de silence des statuts sur cette question et rendre obligatoire la fixation des conditions de sortie des associés dès le départ, dans les statuts du GFA.
Mesure concrète n° 6.3
Prévoir dès le départ, dans les statuts particuliers de chaque GFA, les modalités de valorisation des parts (mode de calcul de la part) en cas de départ d'un associé.
Mesure concrète n° 6.4
Supprimer les restrictions à la participation de personnes morales aux GFA, ce qui signifie, en particulier, que ces personnes morales seraient autorisées à y exercer toutes les fonctions de gestion, d'administration et de direction.
Mesure concrète n° 6.5
Rendre automatique l'attribution préférentielle en jouissance dans le cadre d'un GFA familial à la demande d'un cohéritier exploitant.

S'agissant spécifiquement des coopératives agricoles, l'impossibilité actuelle de corrélérer la durée de l'engagement coopératif avec les baux ruraux à long terme conduisent à adopter des montages complexes et pénalisent leur engagement dans le portage du foncier agricole.

Mesure concrète n° 6.6
Harmoniser la durée de l'engagement coopératif avec le bail à long terme consenti par un GFA porté par une coopérative au bénéfice d'un adhérent coopérateur.

4.2.6. Développer les solutions de portage du foncier

Les différentes initiatives de portage du foncier agricole qui se développent depuis quelques années répondent à des besoins émergents et même modestement, elles complètent plus que concurrencent les solutions de portage traditionnelles. Elles adoptent une approche intégrée intéressant tout particulièrement les nouveaux publics candidats à l'installation (NIMA) et un nouveau public d'investisseurs en quête de sens pour leur placement. Leur développement mérite d'être accompagné notamment pour le portage de long terme (10-30 ans), sans exclure l'acquisition

par l'exploitant pendant cette période. Malgré l'intérêt d'investisseurs personnes physiques pour le secteur agricole et l'investissement dans du foncier agricole, les opérateurs de portage sont confrontés d'une part à la couverture du risque des premières opérations et d'autre part au besoin de fonds institutionnels pour accompagner leur développement et faire levier pour la collecte de fonds privés, notamment dans le cadre d'un appel public à l'épargne. La sensibilité des enjeux conduit à orienter cette mission vers un opérateur qui ne soit pas impliqué dans la régulation du foncier agricole.

Adressée à l'Etat et à la Banque des Territoires :

R7 Confier à la Banque des Territoires :

- Une mission de soutien au développement du portage du foncier agricole ;
- Une dotation à effet levier pour soutenir des levées de fonds propres qu'elle aura sélectionnées.

Mesure concrète n° 7.1

Constituer un fonds de garantie dont la gestion pourrait être confiée à Bpifrance.
--

Mesure concrète n° 7.2

Constituer un fonds d'amorçage et de développement à effet levier destiné à abonder minoritairement les foncières dans le cadre de leurs levées de fonds et dont la gestion pourrait être confiée à la Banque des Territoires.
--

Les porteurs de projets associent plusieurs nouveaux agriculteurs sur un même projet, dits « en grappe » et réalisent des investissements d'intérêt collectif (ex : irrigation) alors que des candidats restent à identifier ou leur installation reste encore à finaliser : sécuriser l'éligibilité aux aides à l'investissement, notamment du FEADER, des investissements réalisés lors de la phase d'aménagement, avant l'installation d'un exploitant, en considérant ce dernier comme bénéficiaire ultime.

Mesure concrète n° 7.3

Considérer une foncière comme un exploitant agricole au sens de l'instruction technique DGPE/SDPAC/2019-557 du 19/07/2019.
--


CONCLUSION

Le portage du foncier agricole constitue un enjeu pour la ferme France dès lors que seulement 1/3 des exploitations individuelles sont propriétaires de la totalité de leurs terres et 1/5 des exploitations en société exploitent des terres possédées en totalité par leurs associés. Ce portage est le fait très majoritairement de propriétaires bailleurs traditionnels, souvent anciens agriculteurs ou descendants d'agriculteurs, d'opérateurs historiques dont l'objectif est principalement d'aider à acquérir mais aussi, plus récemment, d'acteurs émergents.

La dégradation sur longue période de la rentabilité nette du foncier agricole en fermage et l'attractivité insuffisante des supports juridiques du portage pour les personnes physiques non agricoles constituent un risque pour le renouvellement des générations, en lien avec la proportion croissante d'installations hors cadre familial. La dissociation croissante du foncier et de l'exploitation doit permettre de dépasser l'appréhension vis-à-vis d'investisseurs pour partager la propriété des terres. L'action publique est nécessaire pour créer un contexte plus favorable mais elle ne peut agir seule. L'intérêt de particuliers pour le secteur agricole constitue une opportunité qui doit être encouragée. La sensibilité des questions de la propriété et de l'entrepreneuriat nécessite un consensus autour de propositions audacieuses et équilibrées, mobilisant les professionnels. Les acteurs du portage attendent un engagement de l'Etat qui aurait valeur de signal. Les concertations engagées pour le Pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles constituent une opportunité à saisir par les parties prenantes.

Les rapporteurs formulent 7 recommandations et 25 mesures concrètes dans ce sens.

Signature des auteurs



Benoît BONNEFOI



Hervé LEJEUNE

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 30 MARS 2021

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

N/Ref : CI 830134

V/Ref :

Objet : Lettre de mission « Evolution des modes de portage du foncier »

PJ :

La France connaît une érosion continue du nombre d'exploitations agricoles. L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques recensait, en 2019, 400 000 agriculteurs exploitants. Ils étaient 1,6 million en 1982.

L'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement a récemment montré que si les tendances actuelles se maintiennent, la France pourrait compter, à l'horizon 2025, 342 000 exploitations agricoles.

Une telle projection correspond à une baisse de 30 % de l'effectif national par rapport à 2010, soit -2,4 % par an. La diminution du nombre d'exploitations à l'horizon 2025 s'effectuerait à un rythme toutefois moins soutenu que sur les 2 décennies précédentes (-3,0 % par an en moyenne entre 2000 et 2010 contre -3,5 % par an en moyenne entre 1990 et 2000).

La démographie du secteur agricole et le vieillissement de sa population expliquent pour partie cette évolution. Les candidats à l'installation ont en effet de plus en plus de difficultés pour accéder au foncier agricole. Les prix du foncier ne cessent d'augmenter et les terres agricoles disponibles sont souvent captées par des agriculteurs déjà en place, soucieux d'accroître la surface de leur exploitation pour améliorer leur revenu.

Maintenir le plus grand nombre d'exploitants agricoles nécessite de développer une politique d'aide à l'installation ambitieuse et ouverte à des acteurs extérieurs au milieu agricole, avec des installations hors cadre familial.

...

L'accès au foncier agricole et la facilitation de sa reprise sont, dans ce contexte, des enjeux de premier plan pour atteindre les objectifs retenus. Ceux-ci visent à permettre de maintenir un maximum d'actifs dans ce secteur en aidant notamment des candidats extérieurs au milieu agricole à s'installer. L'objectif est double : faciliter la reprise du foncier mais aussi atténuer autant que possible la charge induite pour permettre aux nouveaux installés d'assurer la viabilité de leur projet et de mener les investissements productifs nécessaires.

Je demande au CGAAER de conduire une mission d'expertise sur les différentes solutions de portage du foncier et de capitaux qui se sont progressivement mises en place, en France métropolitaine, pour faciliter les opérations de reprise par les nouveaux installés.

Il s'agit d'étudier ces différentes solutions de portage, qu'elles soient temporaires ou définitives, de mesurer leurs avantages ou leurs faiblesses et d'identifier les éventuels freins constatés.

Une attention particulière devra être portée :

- à l'analyse des besoins et des attentes des porteurs de projet, en particulier ceux hors cadre familial ;
- au recensement des différents dispositifs de portage existants, à la mesure de leur déploiement sur le territoire, à l'évaluation de leur pertinence au regard des facilités apportées pour l'installation, à la mesure de leur attractivité, aussi bien du point de vue de l'exploitant que du propriétaire, et à leur pérennité ;
- à la motivation des apporteurs de capitaux pour le choix des dispositifs dans lesquels ils s'engagent ;
- à l'impact de ces dispositifs de portage vis à vis du marché foncier agricole et aux critères ou indicateurs à retenir pour en suivre l'évolution et les résultats ;
- aux actions menées par les collectivités en matière de portage du foncier ;
- aux évolutions observables dans les pays membres de l'Union européenne.

Vous vous attacherez enfin à identifier les leviers d'action à mettre en place au niveau des politiques publiques pour accroître la visibilité et la cohérence de ces dispositifs, les renforcer si nécessaire et en assurer un meilleur suivi. Une attention particulière devra être portée aux actions menées par les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, les établissements publics fonciers et le réseau des Chambres d'Agriculture.


Fabrice RIGOULET-ROZE

Annexe 2 : Note de cadrage



Evolution des modes de portage du foncier

Mission n° 21039

Note de cadrage

établie par

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Octobre 2021



1. RAPPEL DE LA COMMANDE

Le Directeur de cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), par un courrier du 30 mars 2021, une mission d'expertise sur les différentes solutions de portage du foncier et de capitaux qui se sont mises en place pour faciliter les opérations de reprise par les nouveaux installés.

La baisse du nombre d'exploitations agricoles pourrait s'effectuer, à l'horizon 2025, à un rythme moins soutenu que lors des deux décennies précédentes. Mais l'installation en agriculture reste malgré tout un enjeu stratégique compte tenu de la démographie du secteur agricole et du vieillissement de sa population. La nécessaire ouverture aux candidats extérieurs au milieu agricole s'en trouve renforcée. Mais, les terres agricoles disponibles sont souvent captées par des agriculteurs déjà en place, soucieux d'accroître la surface de leur exploitation pour protéger ou améliorer leur revenu.

Ainsi, les candidats à l'installation se trouvent très souvent confrontés à la difficulté à accéder au foncier agricole, tout particulièrement pour ceux qui les réalisent hors cadre familial. Devoir en outre l'acquérir peut pénaliser les investissements dans le capital d'exploitation, nécessaires à la viabilité du projet d'installation, jusqu'à remettre en cause la concrétisation du projet. C'est aussi souvent le cas d'agriculteurs fermiers conduits, pour sécuriser leur activité, à acquérir les terres qu'ils exploitent, quand leur bailleur souhaite les vendre.

Dans ce contexte, des dispositifs et des offres de portage du foncier agricole se sont mises en place de la part d'acteurs publics ou privés. Ils peuvent être transitoires ou pérennes.

Dans le cadre de la mission, il s'agit de :

- Analyser si les différentes solutions existantes répondent par leurs caractéristiques et leur ampleur aux besoins et aux objectifs des parties prenantes concernées (agriculteurs, investisseurs, porteurs de politiques publiques),
- Identifier quelles sont les conditions nécessaires à leur développement,
- Vérifier si, malgré la dynamique actuelle, des innovations sont nécessaires pour couvrir les principales situations auxquelles les agriculteurs se trouvent confrontés.

Hervé LEJEUNE Inspecteur général de l'agriculture et Benoît BONNEFOI Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts ont été désignés pour conduire cette mission.

2. CONTEXTE

- Un ensemble interdépendant de politiques publiques a été constitué à la fin de la Seconde Guerre mondiale pour moderniser l'agriculture française.

Le statut du fermage (1946) et les lois de 1960 et 1962, donnent un cadre global dont l'objectif était de garantir la sécurité alimentaire puis de moderniser l'agriculture française dans la perspective de son entrée dans le marché commun.

L'exploitation agricole familiale de taille moyenne, reposant sur 2 actifs et le regroupement entre les mains de l'agriculteur des 3 facteurs de production que sont la terre, le travail et le capital, était le modèle unique de développement visé pour l'agriculture française. Y parvenir

nécessitait une restructuration foncière de grande ampleur. Le transfert de foncier agricole, à réaliser dans des proportions considérables, a conduit à l'élaboration d'une politique foncière¹¹⁷.

La volonté de l'Etat d'un déploiement rapide et d'une mise en œuvre, à la hauteur des objectifs fixés, l'a conduit à mettre en place la cogestion des dispositifs, des commissions et des organisations¹¹⁸, jusqu'au plus près du terrain. Les organisations professionnelles agricoles majoritaires¹¹⁹ portaient le modèle qu'elles avaient participé à concevoir et se chargeaient d'arbitrer les divergences d'intérêts au sein de leurs pairs. L'articulation des différentes dynamiques a permis d'atteindre rapidement les objectifs de modernisation de l'agriculture.

La politique foncière agricole a joué un rôle essentiel en permettant, par la régulation des marchés fonciers, une réforme agraire étalée dans le temps, qui a facilité l'accès à la propriété sans la rendre impérative. Par le statut du fermage, les exploitants ont obtenu les garanties nécessaires pour pouvoir investir dans la durée. La politique des structures a, de son côté, favorisé les agrandissements tout en les encadrant¹²⁰. En privilégiant le faire-valoir indirect, elle a permis de rendre moins onéreux l'accès des producteurs au foncier.

Même si la valeur du foncier en France a doublé ces dix dernières années, le prix du foncier agricole est relativement faible si on le compare aux pays voisins.

- La mise en place du statut du fermage, contraignant pour le propriétaire, n'a pas empêché l'augmentation de la proportion des terres mises en fermage.

Si la répartition entre les différents modes de faire-valoir varie selon les départements¹²¹, en moyenne nationale, la part des terres en location n'a cessé d'augmenter¹²². Une augmentation importante du recours au fermage à partir de 1980 conduit à ce qu'en 2010, 75,9 % de la surface agricole utile (SAU) soit en fermage¹²³.

Près de la moitié des terres en fermage appartiennent aujourd'hui à des retraités qui louent leurs terres à leur successeur et plus d'un tiers des terres font l'objet d'une exploitation familiale dans le cadre d'une indivision (35 % des surfaces) ou d'un GFA (4 % des surfaces)¹²⁴. On considère que 80 % des terres agricoles sont aujourd'hui maîtrisées par les familles paysannes au sens large¹²⁵.

La propriété du foncier est complexe et ces évolutions peuvent paraître paradoxales au vu de l'objectif affiché de faciliter aux fermiers l'accès à la propriété. Les agriculteurs sont bel et bien la première catégorie d'acheteurs de foncier, mais au fil des héritages et des départs de familles quittant l'agriculture, ils sont de plus en plus les fermiers de propriétaires non agriculteurs issus des descendants des anciens agriculteurs. On peut ainsi dire que les terres sortent des familles agricoles à mesure que les familles quittent l'agriculture.

Le fermage associé au statut éponyme constitue la principale forme de portage. Il offre en effet une stabilité suffisante au fermier, sans avoir à acquérir les terres, lui permettant ainsi de mobiliser ses capacités d'investissement pour moderniser ses équipements et améliorer sa productivité. Le fermier peut cependant devenir demandeur de portage du foncier, si son propriétaire vend ses terres et qu'il ne souhaite pas s'endetter tout en ayant l'assurance suffisante que le nouveau propriétaire ne mettra pas fin au bail¹²⁶.

- Le développement récent des formes sociétaires d'exploitation agricole¹²⁷

La possibilité de recourir à des formes sociétaires d'exploitations est ancienne. Les sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) et les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC¹²⁸) figurent dans les lois de respectivement 1960 et 1962. Le statut d'entreprise individuelle a cependant été longtemps privilégié en référence à la gestion familiale des exploitations agricoles, par des exploitants ne se reconnaissant pas dans le droit commun de

la vision strictement entrepreneuriale¹²⁹. Les GAEC sont alors très majoritairement utilisés pour traiter la transmission parents-enfants.

La palette des formes sociétaires accessibles à l'agriculture, qui a été progressivement étendue et adaptée et leur usage, s'est développée à partir des années 1980¹³⁰. La loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement en 1988 met en avant les formes sociétaires notamment l'EARL. En 2007, en France métropolitaine, 28 % des exploitations¹³¹ sont des sociétés¹³² et 36 % en 2016¹³³, conduisant à considérer que l'agriculture familiale est progressivement devenue sociétaire.

Cette évolution a des conséquences sur l'effectivité de la politique des structures dans la mesure où dans le cadre actuel, une partie des transactions de parts de société échappent au contrôle de la puissance publique au risque d'une concentration foncière¹³⁴.

Par rapport au modèle traditionnel de l'exploitation familiale de nouveaux schémas apparaissent. La dissociation des facteurs de production (terre/capital/travail)¹³⁵ se développe en même temps que la progression des formes sociétaires. Le capital social de l'exploitation agricole n'est plus seulement porté par les exploitants, mais partagé avec des membres non actifs dans l'exploitation¹³⁶. L'efficacité de la politique foncière, bâtie sur le modèle de l'exploitation familiale détenue par des personnes physiques, est amoindrie face à la structuration et au développement des exploitations sous forme sociétaire. Son évolution doit préserver l'objectif de protection des exploitants sans pour autant priver les filières et les territoires des opportunités offertes par l'intérêt des investisseurs.

- La loi d'orientation de 2005-2006 rapproche l'entreprise agricole des entreprises commerciales ou industrielles

Elle a créé le fonds agricole¹³⁷ et un bail cessible¹³⁸, dérogatoire du bail-type du statut du fermage, dans l'idée d'être attractif pour des investisseurs non agricoles. Cette solution juridique du « fonds agricole – bail cessible » est encore très peu mise en œuvre et elle ne semble pas répondre à l'objectif pourtant invoqué de favoriser la transmission hors cadre familial (HCF)¹³⁹.

Contrairement à la loi de 1999 qui avait allongé la liste des opérations soumises à autorisation et tenté de maîtriser le développement des formes sociétaires, la loi d'orientation de 2005-2006 assouplit le contrôle des structures¹⁴⁰, ouvre la voie à la légalisation des « assolements collectifs », à l'émergence d'entreprise de matériel à statut coopératif, embauchant des salariés et exploitant de très grandes surfaces ainsi qu'au regroupement dans des sociétés civiles laitières et à la conduite en commun de troupeaux laitiers de différentes exploitations.

- Des difficultés sont apparues progressivement

Elles tiennent principalement :

- Au cercle vicieux entre d'une part l'endettement, important pour investir dans l'outil de production (y compris le foncier quand il fallait l'acquérir) et souvent encouragé par des subventions pour stimuler la dynamique de modernisation, et d'autre part la course à l'augmentation des rendements (ha, UGB) et à l'agrandissement pour rembourser la dette
- Au soutien à la production qui s'est exercé pendant longtemps sans limite de quantité, permettant de développer les exportations mais aussi de maintenir une pression sur les prix dont l'objectif était qu'ils restent raisonnables pour le consommateur
- A la tension au moment de la transmission entre d'une part la valorisation patrimoniale par le cédant¹⁴¹ et d'autre part la valorisation économique par le repreneur¹⁴²
- A la complexité des dispositifs et à la dégradation de la compréhension globale des orientations de la politique agricole qui résulte des adaptations successives du cadre

pour corriger, adapter ou freiner les dérives¹⁴³.

Pour, in fine, aboutir à la réduction drastique de la population agricole¹⁴⁴, à l'orientation vers l'agrandissement de la majorité des terres libérées par les départs à la retraite et à l'effacement progressif du modèle unique de l'exploitation familiale, ainsi qu'à la simplification et à la spécialisation des systèmes de production. Les outils de régulation pensés dans les années 1960 et sans cesse consolidés sont aujourd'hui fragilisés.

La complexité des enjeux auxquels la politique foncière est confrontée, est accentuée par :

- La diversification des modèles d'agriculture et d'exploitation agricole
- La nécessaire adaptation à la diversité des situations locales
- L'émergence d'attentes fortes en matière de protection de l'environnement et de lutte contre l'artificialisation¹⁴⁵ ainsi qu'en matière de qualité, sécurité et souveraineté alimentaire,
- L'engagement croissant des collectivités locales¹⁴⁶ et la montée en puissance de l'intérêt des populations pour leur territoire de vie,
- L'implication des filières de transformation préoccupées par la sécurisation de leur « sourcing »¹⁴⁷
- L'imbrication des différentes politiques publiques touchant à l'agriculture

Par ailleurs, la politique foncière s'inscrit dans le contexte actuel du :

- Renforcement du niveau régional du pilotage des politiques agricoles partagé entre l'Etat et la région
- Transfert des aides à l'installation aux Conseil régionaux à compter de 2022.

Les évolutions observées depuis l'adoption des lois fondatrices de la politique française en faveur des structures agricoles de 1960 et 1962, amènent à réinterroger les objectifs et les outils de la politique foncière agricole.

3. OBJET, PERIMETRE ET METHODE DE LA MISSION D'EXPERTISE

- La question du portage du foncier

Le portage du foncier agricole est principalement mis en œuvre :

- Dans le cadre du soutien à l'installation-transmission¹⁴⁸, et alors souvent temporaire et Hors Cadre Familial
- Pour lutter contre la pression exercée sur les terres agricoles par l'étalement urbain¹⁴⁹ et alors inscrit dans le long terme.

Il vise à soutenir l'activité agricole et/ou préserver l'espace, mais peut s'accompagner de prescriptions sur le type d'agriculture mise en œuvre.

La mission considérera l'agriculture professionnelle, y compris l'agriculture périurbaine professionnelle mais hors jardins collectifs-jardins familiaux – jardins partagés.

Le portage du foncier agricole permet principalement de :

- Orienter les investissements des agriculteurs vers les autres facteurs de production que le foncier,
- Faciliter les projets d'installations agricoles viables et vivables, notamment des candidats « hors cadre familial »,
- Sécuriser, s'il s'inscrit dans le long terme, l'exploitant agricole qui ne peut ou ne veut pas se rendre propriétaire du foncier qu'il cultive

- Contribuer, in fine, à ce que les exploitations agricoles dégagent un revenu satisfaisant. La question du portage du foncier agricole s'inscrit cependant dans un ensemble complexe de politiques publiques imbriquées, associant notamment la politique des structures¹⁵⁰, régulatrice de la taille des exploitations, et celle de l'installation-transmission. Dans un contexte où il n'existe plus de modèle unique, elles doivent être orientées par les mêmes objectifs¹⁵¹ :

- Faciliter l'accès au foncier n'est, en effet, pas qu'une question de financement et de portage. Elle dépend aussi de la capacité à créer les conditions permettant d'orienter et faire déboucher sur l'installation¹⁵² une part accrue du foncier libéré par les départs à la retraite, prévus en augmentation sensible, au détriment de l'agrandissement ;
- Ne pas dégrader la part de la SAU exploitée en fermage. Le fermage est en effet une forme, la plus répandue, de portage du foncier¹⁵³.

Ainsi la mission pourra être amenée à analyser toute situation où l'agriculteur n'est pas propriétaire des terres qu'il exploite et s'intéressera au portage foncier de court terme comme de long terme.

Les sociétés classiques de portage du foncier¹⁵⁴ sont en plein essor : entre 1991 et 2017, les acquisitions par ces sociétés ont été multipliées par 5,1 sur le marché des terres et prés, et par 3,2 sur le marché des vignes¹⁵⁵. La mobilisation des acteurs est réelle, notamment dans le cadre des missions de services public de l'installation-transmission confiées aux Chambres d'agriculture¹⁵⁶ ou de la mise en œuvre des plans alimentaires territoriaux mais aussi grâce à un foisonnement d'initiatives, déjà anciennes¹⁵⁷ ou plus récentes¹⁵⁸, et au développement des financements participatifs¹⁵⁹. La FNSAFER¹⁶⁰ travaille depuis 2018 à un projet de fonds de portage pour le foncier agricole¹⁶¹ qui pourrait aboutir rapidement.

La mission s'intéressera aussi aux initiatives portées par des acteurs privés ou coopératifs impliqués dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles. Certains d'entre eux, préoccupés par la sécurisation de leur « sourcing », souhaitent en effet s'impliquer dans la dynamique d'installation pour contribuer à la mobilisation de foncier agricole et peser sur certaines évolutions.

La boîte à outils s'étoffe mais malgré des cédants motivés pour la transmission-installation en nombre croissant et le grand nombre de candidats à l'installation déclarés, les appariements aboutissant à la concrétisation d'un projet restent insuffisants¹⁶². Et les échecs alimentent la fatalité de l'orientation vers l'agrandissement.

Ainsi, tout en s'attachant à rester centrée sur la question qui lui est posée, la mission identifiera dans le champ plus large des politiques des structures¹⁶³ et de l'installation-transmission, les risques, les effets leviers et les verrous susceptibles d'intervenir sur l'évolution du portage foncier.

La mission propose de concentrer l'examen de la question du financement au portage du foncier. Cependant, elle pourra intégrer à l'examen des dispositifs de financement du portage foncier la possibilité de les adapter et de les mobiliser pour financer la reprise du capital d'exploitation dans les transmissions de grosses structures.

La mission limitera ses travaux à la France métropolitaine, en excluant la Corse.

- Objectifs :

La présente mission d'expertise sur l'évolution des modes de portage du foncier doit permettre de :

- Rappeler le contexte des politiques publiques de régulation du foncier agricole et de l'installation-transmission et les évolutions en cours ou potentielles¹⁶⁴

- Décrire les processus et les parties prenantes¹⁶⁵ concernées par la reprise du foncier agricole et son financement
- Appréhender la diversité des pratiques selon les territoires
- Caractériser les enjeux actuels de la reprise du foncier agricole et de leur financement, les leviers, les verrous et les risques ainsi que les prescriptions sur le modèle d'agriculture susceptibles d'être associées au portage du foncier
- Identifier et analyser les différents dispositifs de portage du foncier, les innovations en émergence, la cohérence d'ensemble ainsi que les besoins non satisfaits
- Démontrer, ou invalider, leur pertinence, leur attractivité¹⁶⁶, leur impact sur la dynamique d'installation et le marché du foncier agricole, leur pérennité et leur potentiel de déploiement à plus grande échelle
- Détecter et caractériser le besoin éventuel d'une intervention publique incitative ou régulatrice, les indicateurs de suivi et de réalisation ainsi que l'échelle géographique pertinente de sa gouvernance

La mission s'attachera à faciliter la bonne compréhension de problématiques dont le chapitre précédent a souligné la complexité ainsi qu'à étayer ses constats.

Elle accordera une attention particulière à l'analyse de la motivation des investisseurs non agriculteurs, existants ou potentiels et de son adéquation avec les caractéristiques des dispositifs existants.

- Méthode

La mission mettra en œuvre :

- Une analyse bibliographique,
- Une analyse des données pertinentes disponibles,
- Une enquête auprès des DRAAF-DDT(M)¹⁶⁷, permettant d'établir une typologie des pratiques et d'identifier des territoires d'approfondissement
- Des entretiens avec les parties prenantes acteurs dans le cadre de déplacements sur 4 à 5 territoires d'approfondissement ainsi qu'au niveau national

Le parangonnage sera réalisé par une sollicitation des conseillers agricoles de 3 pays européens identifiés avec l'aide de la DGPE¹⁶⁸. Il permettra d'identifier les évolutions observables dans ces pays.

4. CALENDRIER D'EXECUTION

La mission remettra son rapport en mars 2022.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
	<u>Structures nationales</u>		
LHERMITTE Serge	MASA/DGPE/SD	Chef du service Compétitivité et performance environnementale	20/09/2021
BOUVATIER Sébastien	MASA/DGPE/	Adjoint au S/D de la performance environnementale et valorisation des territoires	10/01/2023
MEUNIER Baptiste	MASA/DGPE/	Chef du bureau du foncier	20/09/2021
THOMAS Florian	MASA/DGPE/	Chef de bureau du foncier	10/01/2023
ROUXEL Jean-Michel	MASA/DGPE/Bureau	Adjoint au Chef du bureau du foncier	20/09/2021 10/01/2023
CHANDELLIER Jean-Louis	FNSEA/Département de l'entreprise et des territoires	Directeur	31/01/2023
THOMAS Michel	FNSEA/Département de l'entreprise et des territoires	Sous-directeur Politiques structurelles et territoires	31/12/2023
MEYER Pierre	Jeunes Agriculteurs / Membre du Conseil d'administration	Chargé du foncier	12/12/2022
De SACY Inès	Jeunes Agriculteurs	Conseillère juridique en droit rural	12/12/2022
HYEST Emmanuel	FNSAFER	Président	13/12/2022
GOZAL Muriel	FNSAFER	Directrice générale	13/12/2022
AGRESTI Nicolas	FNSAFER Service Etudes, Veille et Prospective	Directeur	13/12/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
REBOUX Linda	Banque des Territoires Direction de l'investissement	Responsable du pôle Transition écologique et sociale des territoires – département cohésion sociale et territoriale	10/01/2022 23/06/2022
AUBRY Yves	Banque des Territoires Direction de l'investissement	Chargé de mission	10/01/2022 23/06/2022
BEASSE Jean-Nicolas	Banque des Territoires Direction de l'investissement	Chargé de projet d'investissement – programme Territoires d'innovation	10/01/2022
LENOT Ollivier	Banque des Territoires Direction de l'investissement	Directeur adjoint département de l'innovation	23/06/2022
JANNOT Vincent	Terre de Liens	Directeur des partenariats	24/01/2022
ROUMET Damien	Terre de Liens	Responsable du centre de ressource	24/01/2022
LEROUX Delphine	Terre de Liens Bretagne	Juriste	24/01/2022
BONDUELLE Damien	Agridées	Président	26/01/2022
MILLARD Jean-Baptiste	Agridées	Délégué général	26/01/2022
BERTRAND Marc	AMUNDI Immobilier	Directeur général	08/11/2022
LENOIR Floriane	Groupe SOS	Directrice Pôle alimentation	30/11/2021
DANLOS Sophie	Fermes d'avenir	Directrice	30/11/2021
	<u>Structures territoriales</u>		
MAUSSION Patricia	Conseil régional Pays de la Loire	Conseillère régionale	03/03/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MATHIEU Alain	Comité Interprofessionnel de Gestion du Comté (CIGC)	Président	05/11/2021
ELISSEEFF Valéry	CIGC	Directeur général	05/11/2021
PEZZIARDI Pierre	La Ceinture Verte	Co-fondateur	24/11/2021
PAWLACK Maxime	ELOI	Co-fondateur	30/11/2021
KRAUS Vincent	FEVE (Ferme En ViE)	Co-fondateur	14/12/2021
GAUDICHE Jean-Jacques	Terrafine <u>Loiret</u>	Fondateur	17/12/2021
HUS Christophe	DDT Loiret	Directeur	04/07/2022
REVERCHON-SALLE Sandrine	DDT Loiret	Directrice adjointe	04/07/2022
GUILLET Nicolas	DDT Loiret	Chef du service Agriculture et développement rural	04/07/2022
BILLEREAU Emmanuel	Crédit Agricole Centre-Loire	Responsable marché agricole	04/07/2022
BOISTARD Florence	Crédit Agricole Centre-Loire	Experte Installation-Loiret	04/07/2022
RAPEDEAU Stéphane	Crédit Agricole Centre-Loire	Expert comité d'engagement	04/07/2022
VIANDIER Arnaud	Crédit Mutuel du Centre	Responsable du marché de l'agriculture	04/07/2022
DELALANDE Jean-Luc	CERFRANCE Alliance Centre	Directeur Méthodes Process Relation Adhérents	05/07/2022
BESSE Marie-Antoinette	CERFRANCE Alliance Centre	Directrice Accompagnement de gestion	05/07/2022
LE PIRONNEC Jean-François	CERFRANCE Alliance Centre	Directeur Accompagnements et projets adhérents	05/07/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BEAUVALLET Alexandre	AGRIUP	Fondateur	05/07/2022
DOUSSINEAU Julien	AGRIUP	Associé	05/07/2022
FORTIN Jean Marie	Chambre agriculture du Loiret45	Président	05/07/2022
BERNARDON Emmanuelle	Chambre d'agriculture du Loiret	Responsable du service Installation Transmission Entreprise	05/07/2022
BAUDE Laurent	Orléans Métropole	Maire de Semov	04/07/2022
JAILLOT Fanny	Orléans Métropole	Direction de la compétitivité Chargée de mission agriculture urbaine et périurbaine	04/07/2022
BEAULIEU Gabriel	Jeunes Agriculteurs du Loiret	Président	04/07/2022
DUMAS Gabriel	Jeunes Agriculteurs du Loiret	Référent Installation foncier chargé de mission	04/07/2022
BOUIN Dominique	FDSEA du Loiret	Agriculteur	05/07/2022
BOUGRAIN Anne	FDSEA du Loiret		05/07/2022
HAUTEFEUILLE Magalie	FRSEA Centre-Val-de-Loire	Chargée de mission politique foncière	
SPACH Claude Eve	Confédération paysanne du Loiret		05/07/2022
SAISON David	SAFER	Directeur SAFER Eure et Loir Loiret par intérim	05/07/2022
VEDERE Sylvaine	EPFLI Cœur de France	Directrice	05/07/2022
ROUSSEAU Arnaud	EPFLI Cœur de France	Chargé de mission foncier	05/07/2022
LACOSTE Yves	Terre de Liens Centre-Val-de-Loire	Co-président	05/07/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
COURIAS Manon	<u>Drôme</u> DDT Drôme	Chef du service agriculture	07/07/2022
FAURIEL Mac	SAFER Drôme	Pdt du comité SAFER Drôme et VP SAFER AURA	07/07/2022
VENET Martin	SAFER Drôme	Directeur adjoint	07/07/2022
ROUSSIN Sandrine	FDSEA Drôme	Présidente	07/07/2022
KOTOMSKI Nathalie	FDSEA Drôme	Membre du bureau	07/07/2022
TARDIEU Edmond	FDSEA Drôme	Membre du CA Correspondant foncier	07/07/2022
BELLE Sylvain	CERFRANCE Drôme-Ardèche	Responsable conseil	07/07/2022
JARNIAS Yvan	Jeunes Agriculteurs Drôme	Président	07/07/2022
PEYSSON Mathieu	Jeunes Agriculteurs Drôme	Vice Pdt foncier	07/07/2022
HUGUES Anne	Valence-Drôme-Agglo	Direction de l'environnement développement local et transition énergétique Chef de projet économie agricole et espace foncier rural	07/07/2022
MIACHON Joris	Coordination rurale Drôme	Président	07/07/2022
LEGER Rémy	Les Fermes Partagées	Co-président	08/07/2022
BADEL Béatrice	Les Fermes Partagées	Animatrice	08/07/2022
PEYREMORTE David	Confédération paysanne Drôme	Président	08/07/2022
ABEL-COINDOZ	Confédération paysanne Drôme	Déléguée structure et SAFER	08/07/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
JULIEN Franck	Crédit agricole Drôme	Directeur marché de l'agriculture	08/07/2022
MOREAU-OLIVEIRA Stéphanie	La Ceinture Verte Drôme Chambre d'agriculture Drôme	Présidente Membre du Bureau	08/07/2022

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ADEAR	Association pour le développement de l'Emploi Agricole et Rural
BRE	Bail rural environnemental
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGI	Code général des impôts
CMD	Convention de Mise à Disposition
COPP	Convention d'Occupation Précaire et Provisoire
DJA	Dotation Jeune Agriculteur
ESUS	Entreprise solidaire d'utilité sociale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FINANSOL	Labellisation de produits financiers solidaires
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
GFA	Groupement Foncier Agricole
GFI	Groupement Forestier d'Investissement
GFR	Groupement Foncier Rural (Agricole et Forestier)
GFV	Groupement foncier viticole
HCCA	Haut Conseil de la Coopération Agricole
HVE	Certification Haute Valeur Environnementale
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
MSA	Mutualité sociale agricole
OPA	Organisations professionnelles agricoles
OTEX	Orientation technico-économique
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projets alimentaires territoriaux
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNNS	Programme national nutrition santé

SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAS	Société par actions simplifiée
SAU	Surface agricole utilisée
SCEA	Société civile d'exploitation agricole
SCI	Société civile immobilière
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SIQO	Signes officiels de la qualité et de l'origine

Annexe 5 : Bibliographie

Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires. JORF n°0299 du 24 décembre 2021, 7 p.

Assemblée nationale

Rapport d'information sur le régime juridique des baux ruraux / MM Jean Terlier et Antoine Savignat. Assemblée nationale – 22 juillet 2020, 64 p.

Proposition de loi relative au régime juridique des baux ruraux. Assemblée nationale – 17 janvier 2023, 8 p.

Proposition de loi visant à lever les freins au développement des sociétés coopératives d'intérêt collectif / Anne-Laurence Petel. Assemblée nationale - 10 mai 2022, 8 p.

Proposition de loi visant à reconnaître le caractère d'intérêt général de l'agriculture et agir efficacement dans l'espace rural / Vincent Bru et Jean-Bernard Sempastous. Assemblée nationale - 10 mai 2022, 20 p.

Assurer la transmission familiale du foncier et des exploitations viticoles afin de garantir la pérennité et l'indépendance stratégique de la viticulture française ; Rapport demandé par le Premier ministre / Éric Girardin. Assemblée nationale – Avril 2022, 54 P.

Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur le foncier agricole / Anne Laurence Petel, Dominique Potier. Assemblée nationale - Décembre 2018, 193 p.

Rapports/études

Réforme de la fiscalité agricole / Ministre de l'économie et des finances et ministre de l'agriculture et de l'alimentation ; propositions issues de la concertation associant parlementaires et profession agricole – 20 septembre 2018

Évaluation des mesures prises dans le cadre de la Loi d'orientation agricole de 2006 pour faciliter la transmission des exploitations agricoles et le financement des facteurs de production par des capitaux extérieurs / Jean Gault, Sylvain Marty, Jean-Noël Ménard et Jean-Marc Pringault - Rapport CGAAER n° 12064 - Mars 2013, 239 p.

Portage foncier : les GFA/SCI solidaires et citoyens développés en Bretagne ; Terre de Liens Bretagne – Note, 6 p. - Décembre 2022

La transmission des exploitations viticoles - La coopération agricole – Vignerons coopérateurs Note, 7p. - 25 mars 2022

Les besoins financiers des secteurs agricole et agroalimentaire : publication de 24 rapports pays fi-compass, sur la base d'enquêtes réalisées en 2018 et 2019. Banque européenne d'investissement – Juin 2020

La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière / Dominique Potier, Pierre Blanc et Benoît Grimonprez. Fondation Jean Jaurès, Planète A – 2019, 51 p.

Avant-propos à un avant-projet de loi foncière / Hubert Bosse-Platière, Professeur à l'Université de Bourgogne – 24 p. Le foncier rural dans sa dimension territoriale - 23 août 2018

Demain le territoire. 114^{ème} congrès des notaires de France, Cannes 27-30 mai 2018 / Emmanuel Clerget. Éd. LexisNexis. 976 p.

Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques / Frédéric Courleux. Agriculture Stratégies - Novembre 2019, 48 p.

Graph'Agri 2022 : l'agriculture, la forêt, la pêche et les industries agroalimentaires / Agreste. Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche. 2022, 224 p.

Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? / Cécile Claveirole, rapporteure. Avis du CESE - Janvier 2023, 104 p.

Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive AIFM / Alexandre Jevakhoff, inspecteur des finances. Hervé Lejeune et Georges-Pierre Malpel, inspecteurs généraux de l'agriculture - Rapport CGAAER n° 12119 - Janvier 2013, 55 p.

Le prix des terres; l'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2021 / FNSafer et Agreste, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Mai 2022, 12 p.

Le prix des terres : analyse des marchés fonciers ruraux - 76 p. éditions 2020 et 71 p. édition 2021

Coopératives et foncier, guide pratique / Coop de France et Vignerons de France coopérateurs - édition 2016, 96 p.

L'enjeu du foncier agricole : quel rôle de l'outil coopératif ? Haut Conseil de la Coopération Agricole – section économique. 24 p.

Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les actes du colloque « Les collectivités territoriales, leviers de développement des territoires ruraux » / MM. Jean-Marie Bockel, Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall. Sénat, 2 janvier 2020, 70 p.

Les initiatives foncières citoyennes : Quelles réponses au renouvellement des générations dans le milieu agricole ? Louise Klerlein – Synthèse de rapport de stage de dernière année d'école d'ingénieur agronome VetAgro Sup à Clermont Ferrand ; Stage porté par la Fédération Terre de Liens et Terre de Liens Midi-Pyrénées. Novembre 2021, 13 p.

Baromètre du crowdfunding en France 2020 / Mazars – Financement participatif France (FPF). 14 p.

Guide de la propriété foncière agricole responsable / Terre de Liens ; 1^{ère} édition - Juin 2021, 115 p.

Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action / INRA IFSTTAR. Rapport de l'expertise scientifique collective. Éditions Quae, - Décembre 2017, 182 p.

Évolution des structures agricoles en Europe : politique, régulation et instruments fonciers / AEIAR et SAFER - Décembre 2015, 48 p.

Rapport annuel, exercice 2020 / Association des sociétés et groupements fonciers et forestiers (ASFFOR)

La politique des structures en France : une capitalisation d'expérience / Michel Merlet (Agter) - Juin 2016, 34 p.

Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole : une analyse par les coordinations, les transactions et les institutions / Christine Léger-Bosch. Économies et finances. Université Grenoble Alpes. 2015 – 165 p.

Terres nourricières ? : la gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire : enquêtes dans l'Amiénois, le Lyonnais et le sud-est de l'Aveyron / Adrien Baysse-Lainé. Université de Lyon, 2018, 518 p.

Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers / Catherine de Menthiere, Hélène de Comarmond, Yves Granger. Rapport CGAAER n° 17076 - Mars 2018, 138 p.

Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ? Avis du CESE / Jacques Pasquier - Janvier 2018, 122 p.

Foncier agricole : accaparement ou investissement ? La nécessaire évolution des outils de régulation ; Rapport CGAAER n° 16070 / Charles Gendron et Yves Granger - Avril 2017, 99 p.

L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises ; Jeanne Pahun ; Thèse de doctorat en Sciences Politiques ; Soutenue le 01-10-2020 à Paris Est, dans le cadre de l'École doctorale Organisations, marchés, institutions (Créteil ; 2015), en partenariat avec Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (laboratoire) et de Laboratoire Interdisciplinaire Sciences-Innovations - Sociétés / LISIS (laboratoire)

Articles / revues

Agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification / Frédéric Courleux, Marie-Sophie Dedieu, Alexis Grandjean et Anne-Sophie Wepierre. Centre d'Études et de Prospective, MAA. Économie rurale, n° 357-358 - 2017, 15 p.

L'agriculture familiale en France métropolitaine : éléments de définition et de quantification. Centre d'Études et de Prospective n° 90 - Mai 2016

Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière / Frédéric Courleux. INSEE, Économie et statistique n° 444-445 – 2011, 17 p.

Le foncier agricole : une ressource sous tensions / Jean Cavailhès (INRA Dijon), Annie Mesrine (Chef de division agriculture INSEE), Céline rouquette (Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Service de la Statistique et de la Prospective). INSEE, Économie et statistique n° 444-445 – 2011, 17 p.

La structure foncière des exploitations agricoles : prédominance du patrimoine au Sud, de l'entreprise au Nord / Alice Barthez (INRA), Annie Fouquet (INSEE) et Michel Villac (INSEE). Économie et statistiques n° 214 - Octobre 1988, pp. 41-52

Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines / Robert Levesque, Dimitri Liorit et Guillaume Pathier. INSEE, Économie et statistique n° 444-445 – 2011, 25 p.

« Faciliter l'accès au foncier pour les porteurs de projet en Bio : levier et outils » fiche n°4 « Installation en agriculture biologique : état des lieux et dispositifs pour accompagner les porteurs de projet » / FNAB - Décembre 2013, 11 p.

La pratique du pas de porte en agriculture ou la surévaluation du capital d'exploitation : frein à l'installation agricole dans les régions de fermage en France ? L'exemple du Nord-Pas-de-Calais / William Loveluck. POUR 2013/4 N° 220 - pp. 111-117

Les petites exploitations agricoles françaises : types, contributions et soutiens / Pauline Lécole. Centre d'Études et de Prospective, Service de la Statistique et de la Prospective ; Notes et études socio-économiques n° 50 - Décembre 2021, pp. 34-66

Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945 / Jean-Pierre Boiron. INSEE, Économie et statistique N° 444-445 – 2011, pp.19-37

Le prix réel des terres agricoles a plus que doublé en 20 ans / Pierre Greiner. INSEE, Économie et statistiques, n°24 - Juin 1971, pp. 3-12

Le foncier au cœur des débats, Dossier. AgrIDées n°247 - Décembre 2021

Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural / Cours de comptes ; rapport annuel 2014 - pp. 91-123

Sous-traitance et délégation du travail : marqueurs des mutations de l'organisation de la production agricole / Geneviève Nguyen, François Purseigle, Julien Brailly et Bruno Legagneux. Centre d'Études et de Prospective ; Service de la Statistique et de la Prospective ; Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Notes et études socio-économiques n° 47, Juillet 2020, pp. 43-88

L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique / Maurice Desriers. INSEE, L'agriculture, nouveaux défis, édition 2007 - pp. 17-30

Déterminants, hétérogénéité et soutien du revenu des agriculteurs français / Laurent Piet, , INRAE, Jean-Noël Depeyrot, Centre d'études et de prospective, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Analyse n° 152 - Août 2020, 4 p.

La diversification des statuts juridiques des exploitations comme outil de politique agricole / Nelly Schutz, Hervé Savy. POUR, 2010/1 n° 204. pp. 75-84

Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole ; Des modèles d'innovation collaborative / C. Leger-Bosch, A. Gueringer, N. Bertrand. Sciences Eaux et Territoires n° 17 - 2015, pp. 66-71

Vers une nouvelle relation entre la terre, le capital et le travail / Hubert Cochet, Président d'AGTER ; Études foncières — n°134 - Juillet-août 2008, 7 p.

Un large éventail de revenus agricoles / Mélanie Chassard et Bernard Chevalier ; L'agriculture française et l'Europe ; L'agriculture, nouveaux défis. Edition 2007 – pp. 31-45

Le droit rural à la croisée des chemins / Bernard Peignot. AgrIDées n°233 - Juin 2018, pp. 24-27

Annexe 6 : Les conditions de mise en place d'un bail rural environnemental (BRE)

Synthèse des conditions de mise en place d'un BRE

L'application cumulative des critères de localisation, de qualité du bailleur, ainsi que les règles relatives au contenu des clauses sont récapitulées dans le tableau suivant :

	Zones protégées	Hors zones protégées
Tous bailleurs	Maintien, création ou mise en œuvre des pratiques environnementales correspondant au cahier des charges de la zone et choisies parmi celles prévues à l'article R. 411-9-11 du Code rural et de la pêche maritime.	Maintien des pratiques ou infrastructures existantes et choisies parmi celles prévues à l'article R. 411-9-11 du Code rural et de la pêche maritime.
Bailleurs publics	Maintien, création ou mise en œuvre des pratiques environnementales correspondant au cahier des charges de la zone et choisies parmi celles prévues à l'article R. 411-9-11 du Code rural et de la pêche maritime.	Maintien, création ou mise en œuvre des pratiques environnementales répondant aux nécessités de la situation du bien loué et choisies parmi celles prévues à l'article R. 411-9-11 du Code rural et de la pêche maritime.

Annexe 7 : L'« effet ciseaux » défavorable au portage du foncier agricole en France

La taxation élevée (... et de plus en plus élevée) du foncier agricole en France s'applique sur des loyers de fermage nettement plus faibles (... et de plus en plus faibles en € constant) en France qu'en moyenne dans l'UE¹⁶⁹.

1. Les loyers parmi les plus faibles d'Europe

En Europe, les loyers de fermage sont le plus souvent libres. Les loyers moyens du fermage à l'hectare sont de 140 €/ha en France (32 M d'ha de SAU et 80 % de la SAU en fermage) contre 350 €/ha en Allemagne (peut dépasser 600 €/ha et plutôt 200 à 300 € dans les nouveaux Länder ; 16,9 M d'ha de SAU et 60 % de la SAU en fermage) et 800 €/ha aux Pays-Bas, 530 au Danemark, 500 en Suisse, 300 en Irlande et en Autriche, 230 en Finlande, 220 au Royaume-Uni et en Pologne, 160 en Suède, 150 en Espagne, en Slovénie et en Hongrie.

Les fermages sont en moyenne deux fois supérieurs à l'hectare en Belgique qu'en France, deux pays où existe un plafonnement réglementaire des fermages. L'écart est supérieur vis-à-vis de beaucoup de pays européens.

Dire qu'en France les fermages sont en moyennes inférieurs de moitié à la moyenne européenne permet de simplifier la présentation mais correspond à une évaluation *a minima* du différentiel. Cette différence provient du fait que les loyers de fermage sont réglementés en France.

2. Des terres agricoles davantage taxées en France

L'effet des taxes non liées au revenu dans leur calcul comme dans leur évolution

Quand les taxes sont toutes liées au revenu brut dégagé, le taux de rendement net reste le même que le fermage soit élevé ou bas. Mais ce n'est pas le cas pour les impôts qui ne sont pas liés au revenu : un revenu brut bas, taxé par des impôts élevés et en grande partie indépendants du revenu aboutit à un revenu net après impôt faible voire à un rendement nul ou négatif en euros constants.

Ainsi, les taxes quand elles portent sur la valeur des terres agricoles et non sur leur revenu incitent davantage à leur urbanisation ou à leur vente, quand elles sont réglementairement urbanisables et même aussi lorsqu'elles ne le sont pas, par anticipation qu'elles le deviennent un jour. Une taxe sur la valeur d'un actif, quand cet actif engendre un revenu réglementé non lié à sa valeur, risque souvent d'aboutir à cette impasse.

Ces taxes ne tiennent pas compte non plus de l'évolution des loyers. Dans le cas de la TFNB la valeur locative, qui correspond à un revenu net théorique, n'a été actualisée qu'une fois en 1980 depuis la révision foncière de 1961 et ne correspond donc pas à la réalité du marché locatif d'aujourd'hui malgré des revalorisations nationales annuelles intégrant l'inflation.

S'agissant des revenus eux-mêmes, les loyers étant réglementés, l'indice de référence peut baisser une année ou plusieurs années de suite. Les bases taxables et les taux de la TFNB, de la taxe pour frais de Chambre d'agriculture (TCA), etc. n'en diminuent pas pour autant. Ainsi, les taxes suivent leur logique propre, très orientée par la logique de financement des bénéficiaires de leur produit. Si les besoins des affectataires s'accroissent ou si l'on cherche à compenser la baisse d'une autre recette fiscale, les taux de ces taxes peuvent même augmenter. Cela peut se produire même les années lors desquelles le revenu foncier rural baisse. C'est bien ce qu'il s'est passé en France depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Le revenu brut agricole a eu tendance à baisser : depuis 1950, en France, les loyers de fermage augmentent moins vite que l'inflation. Ils reculent d'environ 1,2 % à 1,3 % par an en euros constants. Plus récemment, entre 1999 et 2019, le rendement locatif brut des terres agricoles a diminué de près de moitié. Mais, dans le même temps, les taxes assises sur les terrains agricoles ont augmenté sans tenir compte de la baisse du revenu brut.

Comparaison avec la Belgique

La Belgique est l'État membre de l'UE dont le système est le plus proche de la France. Les loyers de fermage y sont aussi réglementés. Une comparaison entre la Belgique et la France s'avère donc intéressante. Celle-ci met en évidence deux différences importantes :

D'une part, même si ces deux États pratiquent des loyers réglementés, ceux-ci sont fixés à un niveau nettement plus élevé en Belgique puisqu'il y est plus du double (voir § 1).

D'autre part, la taxation des revenus des terres agricoles se révèle très inférieure en Belgique. Ainsi, les prélèvements sociaux et l'impôt sur les revenus que constituent les loyers de fermage y est, souvent, inexistant ou très faible.

Bien que les loyers de fermage soient réglementés en Belgique, ils y sont beaucoup plus élevés et beaucoup moins taxés qu'en France. C'est la combinaison de ces éléments qui permet la rentabilité du foncier agricole en Belgique. C'est la combinaison inverse qui l'empêche en France.

Des fermages réglementés en soutien au revenu agricole mais soumis aux prélèvements sociaux

Il existe une contradiction entre le fait d'amputer de 50 % les revenus du bailleur pour des raisons en grande partie sociales et le fait, malgré cela, de soumettre à des prélèvements sociaux les 50 % du revenu restant après un premier prélèvement de 50 % pour des raisons sociales. Autrement dit, le bailleur acquitte 58,6 % de son loyer théorique de marché en prélèvements sociaux.

Il paraît illogique de taxer un revenu réglementé et diminué de moitié, de façon supérieure à un revenu libre. Sur 100 € de revenu de valeurs mobilières, le contribuable paye l'IR à 30 %. Il lui reste 70 € ou 70 % du revenu. Sur 100 € de revenu foncier rural théorique, le contribuable en reçoit 50 et acquitte un IR-PS pouvant aller jusqu'à 62,2 % (sans prendre en compte les autres taxes) sur ces 50 € restants. Un revenu perçu divisé par deux est taxé à un taux pouvant dépasser le double du taux de taxation d'un revenu libre.

3. L'« effet ciseaux » d'une taxation des terres agricoles progressant nettement plus vite que leur revenu brut en France

Le prix d'un actif se rapprochant, en tendance longue, de la somme actualisée de ses revenus futurs, la situation française entraîne des effets majeurs sur le prix des terres agricoles. La diminution de moitié du loyer de marché par l'effet des loyers règlementés conjuguée à une taxation élevée de la moitié du revenu brut restant et à une taxation des terres agricoles elles-mêmes élevée et en grande partie indépendante du revenu, aboutit à des prix des surfaces agricoles extrêmement bas en France. L'hectare agricole y vaut, en moyenne, 6 000 € quand il est libre (4 500 € quand il est loué), contre 10 000 € en Pologne, 12 000 € en Espagne et en Grèce, 17 000 € en Slovaquie, 18 000 € au Danemark, 21 000 € en Allemagne, 23 000 € en Irlande, 25 000 € au Royaume-Uni, 30 000 € en Suisse, 63 000 € aux Pays-Bas. Ce différentiel de prix facilite le rachat des terres agricoles françaises par les étrangers.

Le prix des terres agricoles qui avait progressé entre 1953 et 1978 a régressé après. A partir de cette date, l'appréciation du prix des terres n'a plus compensé l'érosion des loyers de fermage. Entre 1979 et 1982, ce prix a diminué en euros constants de 30 %. A partir de 1983, il a même diminué en euros courants. Depuis 1997, il remonte à nouveau lentement. Mais, aujourd'hui, le prix réel moyen de l'hectare agricole est toujours inférieur de plus d'un tiers à sa valeur de 1978 et ne vaut pas plus qu'en 1965. Un demi-siècle après, son prix reste donc le même.

Cette évolution négative aurait pu être compensée en rendement net par un allègement de la taxation des terres agricoles. Or, on a assisté au phénomène inverse. La taxation des terres agricoles a augmenté par quatre biais, au moment même où leur rentabilité globale brute s'érodait. D'abord, des taxes existantes sur les terres agricoles et leurs revenus ont vu leurs taux accrus à plusieurs reprises. Ensuite, même sans hausse de taux, les revalorisations des valeurs locatives cadastrales ont accru le montant de la taxation. Également, de nouveaux impôts taxant le foncier agricole ou ses revenus ont été créés et les taux de plusieurs d'entre eux ont progressé rapidement : Par exemple, les prélèvements sociaux sur les loyers de fermage passent de 0 % en 1990 à 1,1 % en 1991 puis à 17,2 % en 2018. Enfin, les barèmes de plusieurs impôts (Droits de Mutation à Titre Gratuit, IFI et, dans une moindre mesure, IR) ont été gelés depuis 2012, entraînant une taxation accrue des terres agricoles puisque les différentes tranches n'ont pas été ajustées en fonction de l'inflation.

Les loyers de fermage ne tenant pas compte de la hausse des taxes existantes ou de l'instauration de nouvelles taxes, la taxation des terres agricoles a progressé nettement plus vite en France que leur revenu brut, ce qui a entraîné un « effet ciseaux », accentuant encore leur rendement négatif.

Certes, le poids effectif d'une taxe dépend de la faculté d'un agent d'en répercuter tout ou partie sur un autre agent. Or, précisément, les règles françaises empêchent la répercussion des taxes pesant sur le foncier agricole et de leurs hausses sur l'aval (exploitants). La situation est même inverse puisque, d'une part, les loyers sont fixés règlementairement sans que la hausse des charges fiscales ne soit prise en compte dans cette évolution et que, d'autre part, quand des allègements fiscaux temporaires ou de longue durée sont institués (TFNB notamment), les règles prévoient qu'ils doivent être répercutés vers le preneur.

La création de l'impôt sur la fortune en 1981, même avec un taux réduit pour les terres agricoles, a ajouté une pression fiscale supplémentaire sur les terres agricoles, au moment où leur prix et leur rendement diminuaient. Son remplacement par l'impôt sur la fortune immobilière à partir de 2018 a accru la taxation relative des terres agricoles par rapport à celle des valeurs mobilières. Et cela au moment où les autres taxes frappant les terres agricoles s'accroissaient (contribution sociale généralisée, plus-value immobilière, gel des barèmes). Toutefois, en 1981, la situation particulière des terres agricoles a été prise en compte par l'application du taux du nouvel impôt sur une partie seulement de leur valeur. En 1990, en revanche, lors de l'institution des prélèvements sociaux sur les revenus fonciers ruraux puis lors de leurs multiples augmentations successives, le fait qu'ils s'appliquaient à des loyers de fermage diminués de moitié par l'État à leur formation n'a pas été pris en compte. La soumission des loyers de fermage aux prélèvements sociaux, à partir de 1990, s'est faite en omettant que ce revenu était déjà diminué de moitié pour des raisons sociales.

Annexe 8 : Le portage du foncier agricole mis en œuvre par les différents niveaux de collectivité

Les Régions, nouveau chef de file sur les questions agricoles et alimentaires

Les Régions ont bénéficié de la régionalisation de la PAC et de l'acte III de la décentralisation¹⁷⁰ qui se sont ajoutés à leurs compétences « historiques »¹⁷¹ pour assoir leur positionnement comme acteurs incontournables sur les questions agricoles locales¹⁷². Elles acquièrent ainsi une capacité forte d'entraînement à l'échelle de leurs territoires, qui ne pourra qu'être confortée, à partir de 2023, par la gestion de l'ensemble des mesures non-surfaciées du FEADER et le transfert de la politique de l'installation. Elles appuient aussi leur légitimité sur la différenciation et l'expérimentation, permettant d'adapter les politiques nationales.

Le nombre important d'acteurs impliqués dans l'élaboration et le fonctionnement des dispositifs et porteurs d'une large palette de sensibilités, nécessite, en effet, un important travail de coordination pour permettre à tous ceux qui veulent s'investir de pouvoir le faire, tout en conservant une certaine cohérence de l'action publique¹⁷³.

Les Régions sont ainsi devenues un acteur à part entière des politiques de renouvellement des générations, domaine dans lequel elles ont affirmé leur place en mobilisant des crédits sur fonds propres en plus de leur implication dans les dispositifs européens et nationaux. Elles considèrent cependant que « les initiatives régionales en faveur des transmissions agricoles disposent d'une capacité d'action encore limitée et n'ont pas pu révolutionner les modalités d'intervention et de financement de l'action publique en faveur de l'installation et de la transmission ». Cela serait en grande partie dû à un cadre présenté par les Régions comme « contraignant à mesure que les enjeux augmentent au sein de leur territoire ».

Le foncier ne figure pas dans les dispositifs ouverts dans le cadre de l'AITA¹⁷⁴ tant pour l'Etat que les Régions. Il mobilise pourtant les Régions qui y consacrent 7 % des crédits engagés en lien avec le renouvellement des générations en agriculture (8 % hors AITA). Ce champ d'action, investi par les Régions en dehors de tout cadre national Etat-Région (dont AITA) ou de toute compétence clairement attribuée, confirme qu'il est identifié comme décisif pour agir en faveur du renouvellement des générations en agriculture¹⁷⁵.

L'intervention prend la forme de

- Subventions aux opérations portées par d'autres acteurs (SAFER, coopératives) permettant de minorer les frais pour le bénéficiaire
- Création de foncières.

L'intérêt d'agréger au niveau national des statistiques et des indicateurs des actions dans le contexte de la régionalisation conduit à faire une recommandation.

Le rapport de « Régions de France » d'octobre 2022, retient « qu'à l'avenir, l'action publique tendra à s'orienter spécifiquement en faveur d'un meilleur accès au foncier et d'un accompagnement plus individualisé et plus ouvert aux différents profils ».

La diversité des partenariats mobilisés dans la mise en œuvre des dispositifs constitue en effet un moyen de s'adapter aux évolutions des porteurs de projet aux profils de plus en plus diversifiés.

Les villes dans la régulation du système alimentaire

Dans le contexte des années d'après-guerre et de la régulation principalement assurée par l'Etat, les villes interagissaient avec l'agriculture essentiellement dans le champ de l'urbanisme et de l'habitat plutôt à l'encontre de l'agriculture avec l'urbanisation des anciennes ceintures maraîchères et laitières du 19^{ème} siècle et de la 1^{ère} moitié du 20^{ème} siècle.

Après des décennies pendant lesquelles ils ont tourné le dos à leur environnement agricole, certains centres urbains manifestent un regain d'intérêt pour le secteur agricole et alimentaire et doivent trouver de nouvelles voies réglementaires et institutionnelles pour intervenir. Les villes et les métropoles n'ont pas de compétences spécifiques sur l'agriculture. Elles peuvent cependant actionner plusieurs leviers pour agir sur la production agricole. Les métropoles surtout, plus que les villes-centre, disposent de territoires agricoles périphériques et de leviers juridiques et techniques qui leur permettent d'agir indirectement sur le secteur agricole (voir 4.2.1.). Leurs communes périphériques sont sensibles à la lutte contre l'artificialisation des terres et au maintien de leur caractère « rural ».

La mobilisation du foncier agricole est considérée comme un des leviers principaux avec l'installation de nouveaux producteurs en maraichage (fruits et légumes). Les métropoles ont souvent l'ambition d'engager une politique intégrée de soutien aux filières alimentaires, notamment maraîchères, associant tant les agriculteurs que les transporteurs et les acheteurs, en encourageant des outils de transformation de proximité (vente directe, légumeries...) et de taille intermédiaire ou des supports de communication. Dans ce contexte, le dispositif de labellisation des PAT est fréquemment utilisé pour structurer les actions ou prendre le relai de plans d'actions antérieurs en leur donnant plus de visibilité.

Les communes rurales et les communautés de communes, en ordre dispersé

Des initiatives existent à l'échelle de petites communes rurales même si elles sont plus difficiles à recenser¹⁷⁶. Elles émergent selon des processus variables mais s'appuient le plus souvent sur un historique local d'actions collectives sur l'agriculture et/ou l'alimentation avant d'être reprises par une municipalité. Les démarches font le plus souvent appel à la persuasion sans exclure, si besoin, d'envisager de « municipaliser » une production agricole (projet de la ville de Marseille) ou de recourir à un droit de préemption et une acquisition par la commune voire, à l'extrême, de mettre en œuvre la procédure de mise en valeur des terres incultes pour reconquérir des friches¹⁷⁷. Ces initiatives bénéficient de l'appui technique déterminant de structures professionnelles agricoles auxquelles elles offrent un relai opérationnel¹⁷⁸.

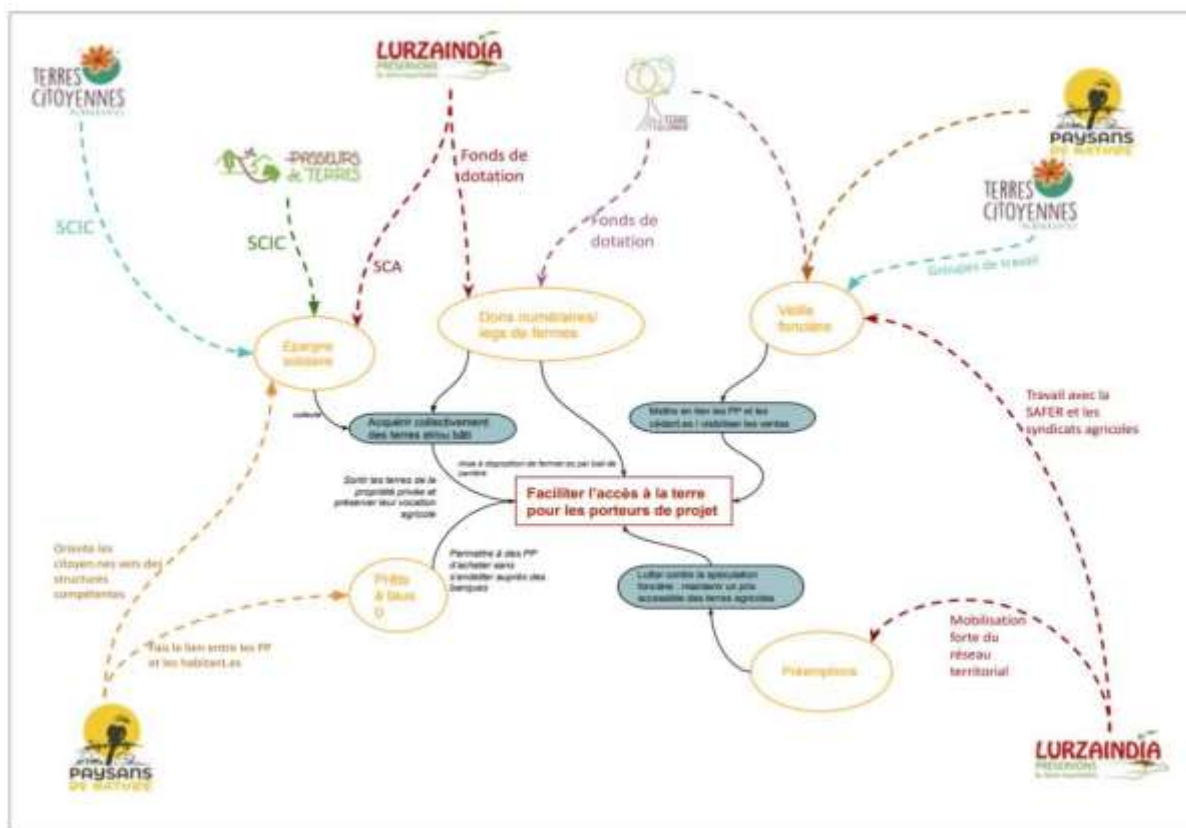
La mise en œuvre concrète mobilise la palette des différents acteurs et solutions : mobilisation citoyenne, SAFER, Terre de Liens, nouveaux intervenants, ... et plus rarement la gestion en régie.

Les interventions prennent la forme de :

- Prémption de foncier agricole
- Acquisition
- Médiation
- Subventions pour la mise en œuvre d'opérations confiées à différents acteurs de portage

Les résultats obtenus sont le fruit d'alchimies singulières, difficilement transposables et peuvent paraître modestes du point de vue national mais ont un impact local non négligeable.

Annexe 9 : Analyse d'initiatives « citoyennes » de portage du foncier agricole



Source : Terre de Liens – 2022

Annexe 10 : Tableau des différentes situations de portage identifiées :

Problématiques communes et singulières

Approches du point de vue de l'exploitant	Approches du point de vue de l'investisseur	Durée	Types d'agriculture	Modalités	Partenaires	Opérateurs de portage (éventuellement chef de fil)	Enjeux identifiés
<p>Problématiques communes : Eléments de contexte communs aux différentes situations de portage analysées</p> <p>27 M d'ha de SAU 1 M d'ha changent d'exploitant annuellement (3 % de la SAU) 21 M d'ha (80 % de la SAU) loués par 2 M de propriétaires fonciers</p> <p>A comparer à : 500 000 ha de foncier agricole acquis annuellement Dont 100 000 ha rétrocédés par les SAFER</p> <p>Une cible à 5 ans de 20 000 ha potentiels par les nouveaux intervenants (1/1000 des propriétaires bailleurs traditionnels)</p>							
<p>La dissociation du foncier et de l'entreprise agricole est dominante, y compris en faire-valoir direct.</p> <p>La sensibilité au risque résiduel d'éviction du fermier dans le statut du fermage est forte.</p> <p>Le souhait de pouvoir matérialiser le fruit de son travail dans un actif tangible est fréquent.</p> <p>La réticence aux prescriptions de gestion et au partage des décisions avec des porteurs de capitaux extérieurs</p> <p>Le portage du foncier ne résout pas à lui seul la question de l'accès au foncier</p>	<p>Distinguer le financeur (prêteur) de l'investisseur (apporteur de capitaux-fonds propres) et/ou le propriétaire-bailleur.</p> <p>L'acquisition directe du foncier agricole est peu accessible pour la plupart des investisseurs personnes physiques non agriculteurs</p> <p>Le rendement du fermage (faible) est souvent complété par la fiscalité sur la transmission à titre gratuit (bail long terme et Pacte Dutreil) ou sur l'investissement PME (Madelin) voire compensé par un impact</p>	<p>Distinguer le portage long terme (dont propriétaire-bailleur) du portage « aider à acquérir » (le temps de finaliser le projet ou décaler la charge d'acquisition)</p> <p>Disposer d'une possibilité de rachat (foncier ou parts sociales) selon un calendrier à la convenance de l'exploitant</p>	<p>La plupart des solutions de portage comporte des conditions sur le type d'agriculture</p>	<p>Le faire-valoir indirect (location auprès de tiers) concerne 80 % de la surface agricole utile.</p> <p>Une solution de portage combine une ressource (€), un montage juridique et la fiscalité.</p> <p>Elle s'inscrit, sauf exception, dans le statut du fermage.</p> <p>L'imperfection des outils simples (GFA) conduit à des montages complexes.</p> <p>L'approche du point de vue de l'exploitant est souvent dominante pour la conception des modalités.</p> <p>L'approche souvent insuffisante du point de vue de l'investisseur tend à pénaliser le développement des solutions de portage.</p>	<p>Les parties prenantes ont des motivations multiples mais agir sur l'alimentation et/ou l'agriculture les conduit au levier du foncier.</p> <p>Ils peuvent être alternativement opérateurs et partenaires les uns des autres.</p>	<p>Le modèle économique pour le transfert des baux et les opérateurs de portage du foncier est souvent tendu voire déficitaire.</p> <p>L'individualisation des parcours et l'hétérogénéité croissante des profils et des situations (dont les NIMA) dégrade la productivité des processus.</p>	<p>Réagir à la dégradation de la rentabilité de la location du foncier agricole.</p> <p>Il est illusoire d'imaginer se passer de capitaux privés extérieurs à la sphère agricole.</p> <p>La dissociation croissante du foncier et des exploitations permet de répondre aux craintes d'ingérence des investisseurs extérieurs dans la gestion de l'exploitation.</p> <p>Améliorer l'attractivité du statut du fermage et des outils juridiques du portage</p> <p>Résorber les irritants tant pour le propriétaire et/ou l'investisseur que pour le preneur.</p> <p>Identifier des contreparties pour les évolutions les plus sensibles.</p>

Approches du point de vue de l'exploitant	Approches du point de vue de l'investisseur	Durée	Types d'agriculture	Modalités	Partenaires	Opérateurs de portage (éventuellement chef de fil)	Enjeux identifiés
	de l'investissement (ESS et/ou environnement) La liquidité des parts sociales de foncières (GFA, SCIC, ...) est souvent insuffisante						
Problématiques singulières à chacun des types de situation identifiées							
Détient un droit de préemption si le propriétaire bailleur souhaite vendre mais qu'il ne peut pas transmettre hors du cadre familial	Entretien la motivation des actuels propriétaires-bailleurs Fiscalité sur la détention démotivante pour le propriétaire-bailleur			Le statut du fermage prévoit plusieurs types de baux, distincts notamment par leur durée. Le bail cessible est encore peu développé		Propriétaires-bailleurs traditionnel y compris en indivision, GFA, SCI, ... Souvent anciens exploitants agricoles ou leurs descendants	Donner envie à de nouveaux investisseurs et/ou porteurs de capitaux de prendre le relai de ceux qui souhaitent vendre pour ne pas dégrader la part de faire-valoir indirect, voire l'augmenter, quelle que soit la forme traditionnelle ou plus innovante.
Portage le temps de finaliser l'acquisition ou le portage de plus long terme	Sans objet	Inférieur à 2 ans, le temps d'identifier et de finaliser un projet d'installation 1 à 2 ans		Acquisition par la SAFER et COPP avec tiers pour l'entretien puis revente Marchand de biens	Terre de Liens	SAFER ELOI	Quand la suspension de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploiter est insuffisante Restructurer une exploitation avec garanti de bonne fin pour le cédant
Aider l'exploitant à acquérir son foncier Avec éventuellement la prise en compte au moins partielle des loyers dans le prix de rachat	Sans objet	De 2 à 12 ans, pour différer la charge d'acquisition de foncier d'une installation-reprise	Couvrir tous les types d'agriculture	CMD, bail SAFER Déroatoires des statuts du fermage	Collectivités, coopératives et banques Financement et la prise en charge de tout ou partie des frais de portage et couvrir les risques de défaillance au dénouement	SAFER	Fonds propres SAFER limités pour les acquisitions Risques pour la SAFER Associer un cahier des charges à la revente Complexité des partenariats
Aider l'exploitant à acquérir son foncier	Investisseurs institutionnels	De long terme (10 jusqu'à 30 ans)	Renouvellement des générations et transition agro-écologique	Fonds de portage national en cours de constitution Bail rural long terme	Tour de table auprès d'institutionnels	SAFER	Equilibrer l'approche du point de vue de l'exploitant agricole bénéficiaire du portage et celle du point de vue de l'investisseur

Approches du point de vue de l'exploitant	Approches du point de vue de l'investisseur	Durée	Types d'agriculture	Modalités	Partenaires	Opérateurs de portage (éventuellement chef de fil)	Enjeux identifiés
Prendre le relai d'un propriétaire-bailleur qui vend	Approche patrimoniale d'apporteur de capitaux		Eventuellement engagement de location par cahier des charges SAFER	Acquisition directe, par personne physique le plus souvent, logée éventuellement dans un GFA ou une SCI		Mise en contact par SAFER, notaires, centres de gestion, ...	Le droit de préemption du preneur n'est pas cessible hors cadre familial Attractivité dégradée pour l'investisseur
Portage de long terme avec possibilité de rachat	Liquidité des parts sociales		Investissement à impact selon cahier des charges variables	Foncières : SCIC, SCI, GFA, Investisseurs privés Location par bail à long terme Dénouement du portage par l'acquisition pas systématique	Banques, collectivités, SAFER,	Plateforme de financement participatif dédiées : Terres Adonis SCI Volney Bocage Terra Hominis	Le bâti constitue un risque pour le gestionnaire et n'est pas systématiquement pris en compte. Importance pour le bénéficiaire de disposer d'une option d'achat
	Solidarité et rentabilité Installer des jeunes, maintenir des fermiers en place et accompagner des agriculteurs en difficulté			GFA mutuel Ne peut ni exploiter ni vendre Bail rural à long terme Rachat possible des parts sociales par l'exploitant		Collectifs de professionnels : Agriculteurs et personnes physiques en milieu rural	Volontarisme des agriculteurs d'un territoire Renouveler les investisseurs
	Investisseurs acquéreurs de parts sociales Défiscalisation transmission à titre gratuit Liquidité des parts sociales			GFA, GFV Bail à long terme		Etablissements financiers gestionnaires de produits de placement patrimonial	Liquidité des parts sociales Lever les freins pour se rapprocher des Groupements forestiers d'investissement
Portage de long terme excluant le rachat par l'exploitant	Mobilisation de l'épargne citoyenne Part sociale accessible (100 €) Pas de revenu distribué et part sociale faiblement revalorisée	Revente interdite dans les statuts	Agriculture biologique	Fondation et foncière SCIC, GFA	Plateforme de « fundraising » (Miimosa, Bluebees, ...) Effet levier des ressources institutionnelles (collectivités, Banques des territoires, ...)	Terre de Liens Associations de mobilisation citoyennes (Luzarainda, Terres citoyennes albigeoises, Passeurs de terre, ...)	Approche du foncier agricole « bien commun » Difficultés pour porter le bâti Installation de NIMA Lentueur du processus
	Collectivités investisseurs publics directs ou indirects (ex : conservatoire des terres)		Promotion de systèmes production respectueux de	Levier de l'acquisition foncière (y compris préemption) et mise à disposition (convention	Opérateurs de portage foncier Coopératives EPFL	Collectivités locales	Approche intégrée articulant agriculture et alimentation ainsi que lutter contre

Approches du point de vue de l' <u>exploitant</u>	Approches du point de vue de l' <u>investisseur</u>	Durée	Types d'agriculture	Modalités	Partenaires	Opérateurs de portage (éventuellement chef de fil)	Enjeux identifiés
	agricoles de Haute-Savoie ; foncières en Occitanie, en Bretagne, ...)		l'environnement et d'une alimentation de qualité accessible Lutte contre les friches et l'artificialisation des terres en périphérie d'agglomérations	d'usage temporaire, bail rural, ...) voire gestion en régie Subventions dont à des fonds de portage Levier de l'achat public de produits agricole	OPA Mobilisations citoyennes Terre de Liens SAFER Banques Banques des territoires (dont pour le compte de l'Etat : Fonds VitiREV Terradev en Aquitaine)		l'artificialisation ou protéger les captages AEP Coordonner les initiatives et cohérence de l'action publique Structuration de filières PAT : effet structurant des actions
Portage transitoire ou de long terme	Attractivité (rendement) et confiance (gestion du GFA, liquidité, conditions de rachat par l'exploitant)	Inférieur à 2 ans, le temps d'identifier et de finaliser un projet d'installation 1 à 2 ans De long terme (10 jusqu'à 30 ans)	Cahier des charges des apports des adhérents coopérateurs	Acquisition directe ou participation dans des GFA avec mise à disposition par bail rural Montages complexes pour contourner les contraintes (limites de l'activité hors adhérents coopérateurs voire hors objet statutaire, interdiction de gestion des GFA, ...)	Opérateurs de portage foncier Collectivités (levier des subventions publiques pour minorer le coût du portage) OPA Terre de Liens SAFER Banques Adhérents coopérateurs investisseurs	Coopératives	Pérennisation de l'approvisionnement des coopératives Articulation de l'engagement coopérateur d'apport et de la durée du bail Gestion des GFA pour rassurer les investisseurs Crainte de l'emprise des coopératives sur les exploitants
Le foncier levier de l'installation (reprise ou création) et du développement des exploitations Bail à long terme éventuellement à clauses environnementales et plus rarement bail cessible	Investisseurs dans une logique d'investissement PME, pas complètement désintéressés (rendement même faible incluant une incitation fiscale) Moins complexe qu'un investissement direct	De long terme (10 jusqu'à 30 ans) le plus souvent, avec option d'achat	Investissement à impact traduit dans un cahier des charges pour l'exploitant Agriculture diversifiée d'exploitations de taille moyenne à petite engagées dans la transition agro-écologique et la	Structure de tête fournisseur de prestations rémunérées aux foncières ou SCIC louant par bail à long terme Ciblage souvent spécifique sur une typologie de situations Positionnement en apporteur et souvent intégrateur de solution, au-delà de la seule mise à disposition du foncier (plusieurs repreneurs pour une même exploitation, accompagnement des repreneurs, commercialisation, ...) ou offre	Cherchent à coopérer avec les acteurs traditionnels y compris en partage de compétences rétribuées Les SCIC permettent d'associer une large palette de partenaires Double approche combinée du point de vue de l'exploitant et de l'investisseur, sans	Nouveaux opérateurs de portage du foncier agricole La Ceinture verte, FEVE, Fermes d'avenir, Terrafine, ...	Concilier l'adaptation et l'insertion du modèle au contexte local, à la performance du modèle économique du point de vue de l'opérateur et au passage à l'échelle Formaliser et assurer les critères d'impact Diversifier pour amplifier la collecte de fonds Assurer la liquidité pour l'investisseur et la pérennité des dispositifs fiscaux de faveur

Approches du point de vue de l' <u>exploitant</u>	Approches du point de vue de l' <u>investisseur</u>	Durée	Types d'agriculture	Modalités	Partenaires	Opérateurs de portage (éventuellement chef de fil)	Enjeux identifiés
			commercialisation en circuits courts	simplifiée de plateforme de financement participatif	doute parmi les plus abouties		Prérequis de l'accès au foncier

Annexe 11 : Notes de référence

-
- ¹ L'ensemble des règles s'appliquant automatiquement aux baux ruraux
 - ² Les acquisitions de « terres et prés » et de « vignes », à destination agricole, représentent annuellement 450 000 ha (répartis à égalité entre biens vendus libres et loués pour les « terres et prés » et respectivement 2/3 – 1/3 pour les « vignes ») pour une valeur de 6,15 milliards d'€ en valeur au sein desquelles les transactions réalisées par les SAFER représentaient en 2020, près de 50 000 ha. Les personnes physiques agricoles restent les principaux acquéreurs de « terres et prés » tant en nombre de transactions (60 %) qu'en surface (53,5 %).
 - ³ L'économiste Jean Madec, cité dans le rapport d'information Terlier-Savignat de 2020, a démontré en 1969 que la logique d'accession à la propriété du foncier était en réalité un frein à la modernisation agricole dans la mesure où les « ressources destinées au rachat des terres jusqu'alors en location étaient ainsi employées, au détriment des investissements productifs ».
 - ⁴ Inclure du foncier dans les actifs de l'exploitation lui permet, dans le cadre d'une transmission familiale, de bénéficier du dispositif Dutreil, actuellement plus avantageux que la transmission d'un GFA – Bail à long terme (Le choix de cette externalisation et de son affectation à la location en fait un bien de rapport pour son détenteur).
 - ⁵ Depuis 30 ans la part des terres comptabilisées dans l'actif immobilisé ne cesse de diminuer : 17 % de la valeur comptable en 2019 pour 36 en 1990.
 - ⁶ Les associés-exploitants mettent leurs propres terres à disposition de l'exploitation ainsi que bien souvent celles dont ils sont fermiers. De leur côté, les propriétaires-bailleurs s'abstiennent de conclure des baux au profit de personnes morales puisqu'ils y perdraient en pratique tout contrôle sur l'identité des personnes physiques habilitées à exploiter, la personne morale, faisant écran, demeure titulaire du bail malgré d'éventuels changement d'associés.
 - ⁷ Programme National Nutrition Santé, dont l'objet est l'amélioration de l'état de santé de l'ensemble de la population en agissant sur la nutrition considérée comme un déterminant majeur.
 - ⁸ Programme National pour l'Alimentation dont la finalité est d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.
 - ⁹ Confrontés au besoin de sécuriser l'approvisionnement en produits agricoles (« sourcing »), notamment les coopératives.
 - ¹⁰ De 44 % à 81 % du nombre de transactions en 2020, selon qu'il s'agit de biens libres ou loués et en fonction du type d'acquéreur
 - ¹¹ Le pourcentage de bénéficiaires de la DJA hors cadre familial a doublé entre 1993 et 2021 (36 %). Les non issus du milieu agricole représentent 60 % des 20 000 personnes reçues dans les points d'accueil installation.
 - ¹² Risque d'éviction d'un exploitant fermier notamment quand l'acheteur du foncier exploité est lui-même exploitant agricole et exerce, lui ou ses descendants, son droit de reprise au terme du bail.
 - ¹³ En lien notamment avec la transition agro-écologique, l'adaptation au changement climatique ou la baisse des revenus.
 - ¹⁴ Analyse des marchés fonciers ruraux réalisée par la FNSAFER
 - ¹⁵ Le marché foncier agricole est considéré, quand on le possède en direct, comme complexe, difficile d'accès et très encadré : risque de préemption de la SAFER, prix très variables, investissement peu liquide, décote de 25 % des terres louées...
 - ¹⁶ Jean-Marie Séronie
 - ¹⁷ Agriculture Bio, diversifiée, néo-ruraux, circuit courts, maraichers, fermes pédagogiques, accueil à la ferme, ...
 - ¹⁸ Quand les biens détenus par le GFA sont des vignes, on parle souvent de Groupement Foncier Viticole (GFV)
 - ¹⁹ Il ne peut détenir que des biens à destination agricole dans la limite de 15 surfaces minimum d'installation (SMI). Ils ont succédé en 1970 au Groupement agricole foncier créé par la loi n° 60-808 du 5 août 1960.
 - ²⁰ Prise de participation transitoire par la SAFER ; Les coopératives depuis la loi d'avenir de 2014 ; Les SCEA sont exclues

²¹ Pas de pouvoir de gestion, d'administration ou de direction, droit de préférence pour les cessions de parts et droits de vote double dans les décisions collectives aux seules personnes physiques afin d'en conserver la maîtrise aux personnes physiques

²² La pertinence d'un GFA dépend des dispositions inscrites dans les statuts et leur mise en œuvre par son gérant désigné par les associés.

L'article L.322-23 du CRPM prévoit l'accord unanime des associés pour le retrait, à défaut de clause contraire, mais ce qui bloque bien souvent la possibilité de retrait du GFA des enfants non-repreneurs.

²³ Comporte des associés jusqu'à la 4^{ème} génération

²⁴ N'a pas la possibilité de procéder à une offre au public de titres financiers, ne peut recourir à aucune communication sur les conditions de l'offre et les titres offerts, ni à un placement de titres financiers par des intermédiaires financiers (ne constitue pas une offre au public celle qui s'adresse à un cercle restreint d'investisseurs dont le nombre ne doit pas dépasser 150)

²⁵ Formule mise au point pas dans la Marne où il en existe depuis 50 ans ; s'inscrit dans une dynamique collective équilibrant solidarité et rentabilité ; Ne vend pas et ne peut pas exploiter ; Possibilité pour l'exploitant de racheter progressivement les parts ; Les investisseurs ne peuvent être que des personnes physiques et chaque porteur ne peut détenir plus de 30 % du capital ni plus de 5 % des voix en assemblée générale.

²⁶ S'interdire statutairement d'exploiter en faire-valoir direct, louer par bail à long terme de 18 ans, ou plus, dans le cadre du statut du fermage ou par bail cessible hors cadre familial, à un exploitant soit individuel soit sous forme sociétaire.

²⁷ L'association des sociétés et groupements foncier et forestiers estime que les GFA non familiaux représentent de l'ordre de 500 M d'€ de capitalisation

²⁸ Société d'investissement non commerciale reposant sur un équilibre économique très simple

²⁹ Depuis la transposition de la directive européenne dite AIFM par l'ordonnance du 25 juillet 2013 et la loi SAPIN2, du 9 décembre 2016, l'appel public à l'épargne n'est plus possible pour un GFA.

³⁰ Créée par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Il s'en serait créé un millier au total. Une SCIC peut adopter le statut de société anonyme, société par actions simplifiées ou société à responsabilité limitée régies par le code du commerce.

³¹ Les statuts définissent des collèges de vote et peuvent prévoir une pondération des voix en attribuant à chaque collège entre 10 et 50 % du total des suffrages de l'assemblée générale. Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent devenir associés et détenir jusqu'à 50 % du capital. Le capital social est variable, ce qui permet la libre entrée et sortie de sociétaires. Une SCIC est soumise à une procédure de révision quinquennale pour analyser l'évolution du projet coopératif.

³² Créé par la Loi d'avenir du 13 octobre 2014 et l'ordonnance du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement de la dette

³³ La gestion extinctive est un dispositif inscrit dans le code monétaire et financier qui sécurise les fonds des prêteurs en organisant la poursuite des opérations de financement et de remboursement jusqu'à leur terme, dans le cas où la plateforme cesserait son activité.

³⁴ Avec les produits d'épargne salariale solidaires dont les critères de labellisation sont proches, ils constituent l'essentiel de l'épargne solidaire à ne pas confondre avec les « Investissements Socialement Responsable » et la « Finance solidaire ».

L'Investissement Socialement Responsable (ISR) désigne une méthode de sélection des entreprises cotées en Bourse en fonction non seulement de leur performance financière mais aussi d'une appréciation de leur comportement éthique, social et/ou environnemental. La finance solidaire repose sur un degré d'engagement plus fort puisque les activités financées sont choisies en fonction de leur utilité effective en matière de lutte contre l'exclusion, de cohésion sociale ou de développement durable et de leur capacité à produire un impact mesurable. Elles ne sont pas conduites par des sociétés cotées en Bourse.

³⁵ L'art R.411.9.11.1 du CRPM prévoit 15 types de pratiques culturelles pouvant être prescrites.

³⁶ La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative ; Fondation pour la recherche sur la biodiversité ; 2022

Cette étude montre à quel point la fiscalité de la détention est défavorable au portage du foncier agricole et favorise l'artificialisation des terres

³⁷ Référence : Article 199 terdecies 0, A, AA et AB du code des impôts

³⁸ Graph'Agri 2022

³⁹ Article 411.2 du CRPM

⁴⁰ Dossier thématique élaboré par AGTER sur la politique foncière

-
- ⁴¹ Rapport CGAAER 12119 - Inspection générale des finances 2012-M-090 Janvier 2013 – les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive AIFM Hervé Lejeune Georges-Pierre Malpel et Alexandre Jévakhoff
- ⁴² Graph'Agri 2022
- ⁴³ Introduits en 1970 avec des mesures fiscales incitatives
- ⁴⁴ Programme du Conseil National de la Résistance du 15 mars 1943
- ⁴⁵ Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006
- ⁴⁶ Au-delà de cette complexité, il a fallu déjà à deux reprises que le Conseil constitutionnel annule deux projets de loi sur le contrôle des transferts de part de société qui ne respectaient pas des principes constitutionnels (droit de propriété, libre entreprise et « affectio societatis »)
- ⁴⁷ Ce droit de propriété plein et entier offre un cadre incitatif intéressant pour le paysan-propriétaire libéré des servitudes collectives (avant 1804) mais il ne prévoit rien de particulier pour les fermiers qui bénéficiaient de certains droits coutumiers.
- ⁴⁸ Le démembrement classique du droit de propriété est celui entre la nue-propriété (abusus) et l'usufruit (usus + fructus) dont il est parfois fait usage pour ne pas recourir au fermage. Selon la FNSAFER, l'équivalent de 1,3 % du foncier rural est vendu en démembrement de propriété (rapport 2020 de la FNSAFER sur le prix des terres.
- ⁴⁹ C'est ce qui a amené le ministère des finances à toujours limiter les aides publics à l'achat du foncier considéré comme un investissement non productif.
- ⁵⁰ Les « personnes physiques non-agricoles » (propriétaires-bailleurs) sont des acquéreurs importants : près du quart des achats de terres et près en 2020 (93 000 ha pour une valeur de 1,6 milliards d'€ et dépassent en 2021 les 100 000 ha pour la première fois) et 29 % en valeur, à quasi égalité avec les « personnes physiques fermiers en place ».
- ⁵¹ Dans « Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole », Christine Léger-Bosh, Nathalie Bertrand, Alain Gueringer, INRAE « Sciences Eaux et Territoires », N° 17, 2015, p 69.
- ⁵² 80 % de la SAU (26,6 millions d'ha selon Graph'Agri 2022) exploitée en faire-valoir indirect, en fermage pour l'essentiel, soit 21,3 millions d'ha, et un prix moyen estimé à 6 100 €.
- ⁵³ Evaluée à 25 %, si toutes ces terres étaient vendues louées,
- ⁵⁴ Projets ou initiatives de portage du foncier par la FNSAFER, Terre de lien, Terrafine, Fève, Eloi, Groupe SOS, coopératives
- ⁵⁵ Dont une partie est conçue d'emblée pour n'être que transitoire
- Evaluation des auteurs selon les entretiens conduits avec ces acteurs, soit 1 pour 1000 du « portage » des propriétaires-bailleurs traditionnel
- ⁵⁶ Société anonyme à but non lucratif dotée d'une mission de service public et bénéficiaires d'un droit de préemption sur les ventes de foncier agricole. Elles interviennent aussi pour réaliser des transactions (achats-substitution le plus souvent) à l'amiable sur sollicitation d'un propriétaire vendeur. Elles peuvent enfin réaliser de l'intermédiation locative (mise en relation d'un propriétaire avec un fermier) et les critères de choix du fermier reprennent alors ceux pour attribuer en propriété.
- ⁵⁷ Dérogatoires au statut du fermage
- ⁵⁸ Le processus de décision articule des comités locaux permettant de recueillir l'avis du territoire, de comités techniques départementaux donnant un avis sur les projets d'attribution ou de location et un Conseil d'administration régional instance de décision. La rétrocession issue de la procédure de préemption supporte les frais SAFER, les frais de notaires (actes de préemption et de rétrocession), la TVA à 20 % mais les transactions réalisées par l'intermédiaire de la SAFER sont exonérées des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière au titre de l'article 1028 du CGI.
- ⁵⁹ Société en commandite par actions créée en 2006, gérée par une société à responsabilité limitée « Terre de Liens – Gestion ». Un 1er fonds de dotation a été mis en place en 2009 et a reçu l'autorisation de l'AMF suivi d'un second en 2017. Le montant de l'action est fixe : 103,50 €. « Terre de liens » collecte l'épargne et achète du foncier agricole dans le but de « mettre en réserve du foncier ». La revente n'est pas prévue dans les statuts. Elle a levé 55 M d'€ en dix ans lui permettant d'acquérir 142 fermes pour 3 000ha, loués par bail rural à clause environnementale, imposant une certification en agriculture biologique.
- ⁶⁰ Créée en 2013 et reconnue d'utilité publique, elle recueille les dons (en argent ou en nature). Elle est habilitée à acquérir des terres risquant de perdre leur usage agricole et là aussi, la revente n'est pas prévue dans les statuts.
- ⁶¹ Terre de Liens Limousin a permis d'acheter 8 fermes grâce à la foncière avec l'épargne de citoyens
-

sensibilisés à cette cause : 1.7 M d'€ en 10 ans investis en Limousin grâce à 482 actionnaires et 22 agriculteurs installés sur 350 ha. Résultats à mettre en regard de 3 500 fermes qui ont disparu entre 2010 et 2020 en Limousin.

- ⁶² Terre de Liens a été soutenue en 2016 par la Caisse des dépôts à hauteur de 6 M d'€.
- ⁶³ Une confusion théorique et sémantique conduit ici à penser la terre comme « bien commun » avec probablement en mémoire les projets d'offices fonciers de 1981 au lieu de penser la terre « au service du bien commun » d'où on peut décliner les modalités les mieux adaptées pour l'atteinte du bien commun et notamment le débat entre propriété privée et propriété collective.
- ⁶⁴ Multiplication de petits GFA, gestion du dénouement des opérations au cas par cas, pouvoir fusionner les GFA pour améliorer la liquidité des parts sociales pour les investisseurs, pouvoir limiter le risque de perte en capital à la valeur des parts pour ouvrir l'appel public à l'épargne, ... Mais aussi « risque d'image » pour le banquier (au moment du dénouement du portage, exploitants écartés de la reprise du foncier objet du portage, ...) qui le rend sensible au positionnement des acteurs locaux de l'installation transmission.
- ⁶⁵ L.214-89 du Code rural : « la responsabilité de chaque associé d'un GFI ne peut dépasser le montant de sa part dans le capital »
- ⁶⁶ Avec des financements apportés par le programme France 2030 et le Grand plan d'investissement 2018 – 2022
- ⁶⁷ « Dijon, alimentation durable 2030 », « Nouvelle Aquitaine : Vitirev » et « Cœur d'Essonne, Sésame ».
- ⁶⁸ Existence d'un modèle économique viable ; Projets ayant un impact social, sociétal et environnemental maximal ; Projets de territoire, soutenu par les collectivités. Principes d'intervention : Structures de l'ESS (associations, coopératives, SCIC, sociétés commerciales intégrant les clauses de la loi ESS de 2014). Ticket d'investissement de 200 K€ minimum avec présence d'au moins un co-investisseur privé
Horizon d'investissement supérieur à 5 ans.
- ⁶⁹ Plafond en ratio d'emprise de 10 à 15 voire maximum 20 % des fonds levés, rendement minimum de 2 %, durée maximale de 10 ans, vigilance sur l'atteinte effective des critères d'impact, d'autant plus grande que le rendement est faible, évaluation des risques liés au changement climatique notamment sur l'évolution du prix des terres.
- ⁷⁰ Dans la Marne, la rentabilité locative est en moyenne de 2 % / an et la valeur augmente en moyenne de 3 % / an, sans compter l'avantage fiscal au titre de l'IFI et des droits de mutation à titre gratuit (bail de 18 ou 25 ans).
- ⁷¹ 2 GFA Mutuels constitués respectivement en 2018 et 2019 mais aucune surface portée. L'interdiction de la publicité et la difficulté à trouver des investisseurs, le manque de réactivité, la rentabilité pour l'investisseur plus faible que dans la Marne, le contexte « culturel » départemental, l'inquiétude sur la fluidité des parts, ... figurent parmi les freins évoqués par les organisations professionnelles du département.
- ⁷² Envisagé respectivement en 2016 et en 2019 mais non concrétisé dans l'Aveyron et la Somme, concrétisé en 2018 dans l'Aisne qui en compte maintenant 5.
- ⁷³ Classiquement 9 personnes dont un nombre de propriétaires supérieur à celui des fermiers. Chaque porteur de parts ne peut détenir plus de 30 % du capital et est limité à 5 % du montant de voix total.
- ⁷⁴ Les Régions du fait de la régionalisation d'une partie des fonds de la PAC ainsi que des collectivités infrarégionales variées
- ⁷⁵ Aucun texte n'instaure une compétence alimentaire, ni ne précise à quelle collectivité elle appartiendrait. L'action publique des collectivités dans ce domaine relève pour l'essentiel de la liberté d'initiative de chaque type de collectivité.
- ⁷⁶ C'est-à-dire, élaborées, gérées et mises en œuvre à des échelles infranationales
- ⁷⁷ « Nées dans les années quatre-vingt-dix, les politiques agricoles des villes évoluent pour passer d'une politique de protection foncière à une politique de réorientation du système de production et de distribution. »
Xavier Guyomar, Enseignant chercheur à AgroParisTech spécialiste des politiques agricoles locales et des territoires périurbains (Agra-presse du 12 septembre 2022)
- ⁷⁸ Cette dynamique bénéficie du doublement du plafond des aides « de minimis » tous les 5 ans, passant de 3 500 à 15 000 €
- ⁷⁹ Ils conservent en propre la possibilité de délimiter les périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), le financement de projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement de communes et d'assurer en direct l'approvisionnement des cantines scolaires des collèges.

⁸⁰ Des acquisitions de foncier agricole peuvent être financées par le Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles et mise à disposition sous bail rural environnemental, mais cette ressource reste limitée au regard des montants en jeu.

⁸¹ Définis et encouragés par la Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, labellisés par le ministère de l'agriculture, élaborés de manière collective, les PAT veulent relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires via l'installation d'agriculteurs, le développement des circuits courts ou l'approvisionnement local des cantines.

Le contenu reste très souple et variable d'une collectivité à l'autre.

⁸² Note de position n°12 « autonomie alimentaire des villes » agence de conseils Utopies mai 2017

⁸³ La ville de Rennes a réussi à dépasser son périmètre en jouant sur sa compétence d'approvisionnement en eau potable par la mobilisation de terre situées sur ses bassins versants.

⁸⁴ Thèse de Jeanne Pahun : « L'agriculture face aux politiques alimentaires : une analyse comparée dans trois régions françaises » Université Paris-Est 2020 - page 202

⁸⁵ Les aides des collectivités territoriales au secteur agricole représentaient 1 milliard d'€ en 2012

⁸⁶ Les coopératives soutiennent l'installation souvent financièrement : avance de trésorerie (sur récolte), règles spécifiques de paiement, aide à l'investissement, remise sur les achats d'intrants ou de matériels, avance de souscription pour la reprise de capital social, voire caution bancaire.

⁸⁷ R.521-1 du Code rural relatif à l'objet des coopératives

⁸⁸ 58 % des viticulteurs adhèrent à une coopérative.

En 2013, 25 % des caves coopérative viticoles interrogées faisaient état à 10 ans d'une perte de 10 % à 30 % des surfaces qu'elles rassemblaient à l'époque

⁸⁹ Exemple de coopératives fruitières dans la Drôme pour lesquelles l'acquisition de vergers devenait une question de « vie ou de mort »

⁹⁰ SAFER : animation foncière, sélection des candidatures concurrentes de coopérateurs.

Coopérative : garanti de bonne fin dans des opérations de portage temporaire mises en œuvre par la SAFER.

⁹¹ « Enjeu du foncier agricole : quel rôle de l'outil coopératif ? » : document de référence ayant le statut de recommandation.

⁹² Les coopératives s'associent avec des coopérateurs dans des « GFA investisseur » (L.322-3 du CRPM) mais il leur est impossible de le diriger. Or les investisseurs sont réticents au fait de dépendre de l'exploitant pour la gestion du GFA.

⁹³ Exemple d'un schéma développé en ciblant des agriculteurs de moins de 40 ans éligibles à la DJA avec un projet de faible envergure et portant sur des cultures pérennes de faible superficie. L'acquisition s'effectue conjointement par la coopérative et la SAFER et au moyen d'un prêt « in fine ». Le foncier est mis à disposition de l'exploitant pendant une durée de 5 à 11 ans maximum, par convention d'occupation précaire ou de mise à disposition, assortie d'une promesse de vente au terme convenu. Le portage est autofinancé : le fermage, éventuellement complété par la subvention d'une collectivité, couvre les intérêts ainsi que les frais financiers et de gestion quand la vente permet de rembourser le prêt « in fine ». La SAFER doit désigner un nouveau candidat, dans le cas où le bénéficiaire initial ne lève pas l'option d'achat.

⁹⁴ Elles empruntent, en effet, plusieurs des caractéristiques définissant une start-up : elles testent et diffusent des modèles d'affaires innovants, répondent à des besoins pas ou insuffisamment satisfaits, avec l'idée d'accélérer les transitions et pour cela, décortiquent la complexité des processus, tant technique qu'économique ou juridique. Elles isolent une problématique précise sur laquelle elles choisissent de se concentrer.

⁹⁵ Ce « passage à l'échelle » vise une couverture nationale rapide.

⁹⁶ Exemples : diagnostics technico-économiques avec les chambres d'agriculture.

⁹⁷ Investisseurs pionniers issus de leur réseau, crowdfunding à impacts à 1 % ou investissement jeune PME de moins de 5 ans avec défiscalisation « Loi Madelin ».

⁹⁸ Permet pour les achats-revente de ne payer les « frais de notaire » qu'une seule fois, à l'exception des frais d'enregistrement.

⁹⁹ La SCIC porte directement les opérations en propriété physique ou en part de SCI.

¹⁰⁰ La structure porteuse du foncier évite de porter des charges fixes de structure (pas de salariés) en mobilisant des prestations pour les tâches de gestion, de transaction et de levée de fonds, voire d'accompagnement technique des exploitants agricoles.

Ces prestations contribuent à l'équilibre économique de la structure de tête.

¹⁰¹ FEVE et Terrafine bénéficient de la labellisation FINANSOL

¹⁰² C'est-à-dire, tant qu'elles n'ont pas mis à disposition les terrains qu'elles achètent et équiper des porteurs de projet

¹⁰³ Exemples : Fermes d'avenir (Groupe SOS) avec le projet de « Ferme de l'Envol » (sur une partie de l'ancienne base aérienne située dans l'Essonne)

Fermes Partagées – Archipel d'Emancipation Paysanne (dans le département de la Drôme)

¹⁰⁴ Exemple d'ELOI avec des « grappes » de porteurs de projet : apparier la bonne ferme et la bonne grappe de porteurs de projet permettant de payer le bon prix.

Exemple de « La Ceinture Verte » : installer des maraichers en location sur des terres prêtes à cultiver

¹⁰⁵ Le pas de porte payé par le fermier à la création du bail cessible, permet de réduire le prix d'achat par l'investisseur.

¹⁰⁶ Le couple « GFA investisseur - bail cessible » constitue une solution intéressante procurant une meilleure rentabilité aux porteurs de parts (majoration du loyer avec les mêmes avantages fiscaux que le Bail rural – Long terme).

¹⁰⁷ Exemple de Terrafine : Un foncier qui vaut, occupé (bail de 25 ans), 10 000 €/ha (valeur de marché) avec un loyer de 200 €/ha (2 % de rendement) en passant en bail cessible avec un loyer de 300 €/ha et un « droit au bail-pas de porte » de 4 000 € acquittés par le fermier permet de ramener le montant investi à 6 000 €/ha et de porter le rendement foncier brut à 5 % (2,5 à 3 %, net des frais de gestion). Celui-ci est complété par la défiscalisation au moment de l'investissement de 25 % sous condition de le conserver 7 ans. L'exploitant inscrit le droit au bail au bilan et le récupère au moment de la cession de son exploitation.

¹⁰⁸ Les souscriptions au capital des SCIC sont éligibles à l'avantage fiscal défini à l'article 199 terdecies-0 AA du Code général des impôts, octroyant une réduction d'impôt sur les revenus aux souscripteurs (taux de la réduction d'impôt est de 18 % avec une bonification à 25 %) en lien avec le statut d'ESUS.

¹⁰⁹ Exemple de « La Ceinture Verte » : financement d'environ 15 installations en maraichage avec 2 M d'€ constitués d'un apport de la collectivité de 100 K€ en parts sociales de la SCIC, d'une levée de fonds d'investisseurs à hauteur de 300 K€, d'aides de l'Agences de l'eau, Leader, ... complétés par un financement bancaire. Alors qu'avec 100 K€ de subvention, la collectivité, seule, n'aurait financé qu'une installation

¹¹⁰ Accompagnement technique et pour la commercialisation, prise en compte de la question du logement, ...

¹¹¹ Générant une moins-value pour l'investisseur

¹¹² Miimosa, Bluebees (plateforme française de financement participatif dédiée à l'agroécologie et l'alimentation durable), ... avec des prêts rémunérés à 3-6 %

¹¹³ La société civile des terres du Larzac, créée en 1985, gère encore aujourd'hui 6 378 ha.

¹¹⁴ Référence à l'instruction AMF DOC-2019-22 : prise en application des dispositions de l'article 212-38-3 du règlement général de l'AMF relatif aux offres au public de parts sociales de sociétés coopératives constituées sous la forme d'une société anonyme relevant de l'article 11 de la loi n° 47-1175 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Elle définit les modalités de dépôt et les contenus du document d'information synthétique ou du prospectus à établir en fonction du montant de l'offre au public.

La part sociale est fixée à un montant faible (exemple : 100 €) pour être accessible au plus grand nombre mais les montants collectés peuvent atteindre quelques centaines de milliers d'€.

Les souscriptions au capital des SCIC sont éligibles à l'avantage fiscal défini à l'article 199 terdecies-0 AA du Code général des impôts, octroyant une réduction d'impôt sur les revenus aux souscripteurs (taux de la réduction d'impôt est de 18 % avec une bonification à 25 %) en lien avec le statut d'ESUS.

¹¹⁵ Baux à long terme : majoration possible du prix de 15 à 20 % ; baux de carrière : majoration possible du prix de 25 % ; baux cessibles : majoration possible du prix jusqu'à 50 % en sus du prix pour les baux à long terme).

¹¹⁶ Les baux de plus de 12 ans sont obligatoirement notariés

¹¹⁷ Avec la mise en place de règles, de mécanismes de régulation et d'organisations participant à leur mise en œuvre.

¹¹⁸ Dont les SAFER

¹¹⁹ Les organisations professionnelles agricoles non majoritaires ont attendu l'extension du pluralisme syndical des années 1990 pour être associées à la gouvernance et à la comitologie.

¹²⁰ On parle de « l'âge d'or de la politique des structures des années 70 et 80 ».

¹²¹ On recense davantage de fermages dans la moitié Nord de la France et en Rhône Alpes. Le fermage s'est plus développé dans les régions de grandes cultures annuelles. Il est beaucoup moins répandu dans les zones de cultures pérennes comme la vigne.

¹²² Passant de 45 % en 1945 à 51 % en 1980

-
- ¹²³ 0,8 % en métayage
- ¹²⁴ Une grande part de ce fermage demeure intra-familial : des parents ou des collatéraux propriétaires ont leurs enfants ou leurs neveux pour fermiers.
- ¹²⁵ Les propriétaires sont des membres de la famille cédant l'usage des terres à celui qui est agriculteur de profession, souvent dans le cadre d'indivisions.
- ¹²⁶ Situation d'un nouveau propriétaire agriculteur qui souhaiterait exploiter lui-même ces terres au terme du bail
- ¹²⁷ Ces formes sociétaires sont variées : EARL, SCEA, GAEC, SARL, ...
- ¹²⁸ Société civile de personnes permettant à des exploitations individuelles de travailler ensemble en partageant le revenu.
- ¹²⁹ Ainsi, à la fin des années 1970, le pourcentage d'exploitations sous statut de société ne représente encore que 3,8 % de l'ensemble des exploitations agricoles.
- ¹³⁰ Possibilité ouverte en 1985 de créer une exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL) mais qui se distingue du droit commun par l'absence de fonds de commerce, adaptation dans la loi de modernisation de l'agriculture de 2010 des règles régissant les GAEC, possibilité, depuis 2012 pour deux conjoints de créer un GAEC, ...
- ¹³¹ 41 % si on ne prend en compte que les seules exploitations professionnelles (Dimension économique représentant l'équivalent d'au moins 12 ha de blé et utilisant au minimum l'équivalent d'une personne employée à trois quart de temps).
- ¹³² 4/5 des sociétés sont des EARL ou des GAEC ; les SCEA représentent moins de 5 % des exploitations en 2010
- ¹³³ Mais pour 64 % de la surface agricole utile, mobilisant 61 % de la force de travail et assurant les 3/4 de la production (Agreste).
- ¹³⁴ La proposition de loi portée par le député Jean-Bernard Sempastous en cours d'examen au parlement vise à réguler l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires, après deux tentatives infructueuses de réguler les transferts de parts sociales des formes sociétaires, censurées par le Conseil constitutionnel.
- ¹³⁵ Le détenteur du patrimoine (foncier) et du capital ne mettant plus du tout, ou de moins en moins, la main à la pâte, tandis que le travailleur apporte de moins en moins de capital ou de foncier au processus de production.
- ¹³⁶ Ce portage peut s'opérer au travers d'une participation directe des parents et d'autres membres de la famille dans le capital de l'exploitation sociétaire (SCEA, EARL pluripersonnelle, SA) ou dans celui d'une société chapeautant les autres.
- ¹³⁷ Créé par analogie revendiquée avec le fonds de commerce : faculté de céder en bloc tous les éléments, matériels et immatériels qui font la valeur économique de l'exploitation (cheptel, matériel, stocks, contrats et biens incorporels tels que les contrats de productions, la clientèle, les droits à produire, les droits d'épandage, ...) mais à l'exception, comme pour les fonds de commerce, des biens immobiliers (terres et bâtiments) dont la jouissance ne peut être transmise que par un bail.
- ¹³⁸ Pour rendre opérationnel le fonds agricole, il faut créer, à côté du bail-type relevant du statut du fermage de 1947, un bail cessible directement par le fermier en place. Celui-ci ouvre la voie à la libéralisation partielle des fermages (majoration possible jusqu'à 50 % du plafond légal), à la possibilité de congédier le preneur, à la suppression du droit de préemption de la SAFER, et à la légalisation des pas-de-porte.
- Le bailleur ne peut s'y opposer qu'en rachetant lui-même le bail et en indemnisant le fermier cédant.
- ¹³⁹ Elle permet en effet une valorisation maximale voire une survalorisation, y compris du bail rural réputé jusqu'alors non-marchand, de l'exploitation à transmettre, supérieure à la vente en éléments séparés ou à la dislocation (terre à l'agrandissement et bâtiment à l'usage urbain).
- ¹⁴⁰ Relèvement du seuil de surface au-delà duquel les autorisations d'exploiter sont soumises à autorisation préalable, suppression de dispositions de 1999 destinées à contrôler l'agrandissement dissimulé par la diminution du nombre d'exploitants au sein d'un GAEC ou la participation active d'un exploitant dans plusieurs exploitations agricoles, suppression de l'avis systématique de la CDOA.
- ¹⁴¹ En lien avec la rente foncière inexistante et le faible niveau des retraites
- ¹⁴² En lien avec la dégradation du revenu agricole
- ¹⁴³ Notamment celles visant à contourner la régulation publique. Par exemple, le développement du travail à façon lorsqu'il est utilisé pour contourner le contrôle des structures et éviter le bail rural.
- ¹⁴⁴ La réduction de la population n'est maintenant plus indispensable.
- ¹⁴⁵ Demande de considérer la terre comme un bien commun

-
- ¹⁴⁶ A différents échelons territoriaux, sans en être systématiquement initiatrices, pour la protection de la ressource en eau, l'approvisionnement alimentaire de proximité et qualité des produits, des projets agricoles de territoire, le soutien aux filières, l'exercice d'un droit de préemption
- ¹⁴⁷ Dans un contexte où leurs approvisionnements sont impactés par les décisions des agriculteurs d'abandonner certaines productions et doit répondre à l'évolution des attentes du consommateur
- ¹⁴⁸ Il permet de compléter le contrôle des structures en réservant des terres pour l'installation de nouveaux agriculteurs sans qu'ils aient à supporter le poids du foncier.
- ¹⁴⁹ Le portage foncier intervient alors en complément des outils d'urbanisme qui peinent à endiguer l'étalement urbain et consiste à acquérir les terres agricoles pour en contrôler l'usage. Il est alors associé à des enjeux environnementaux et alimentaires. Il s'inscrit souvent dans des projets agricoles de territoire intégrés aux politiques publiques d'aménagement.
- ¹⁵⁰ Dont fait partie la politique foncière
- ¹⁵¹ Notamment : les types d'exploitations, les modèles d'agriculture, l'équilibre entre installation et consolidation des exploitations existantes pour les terres disponibles
- ¹⁵² Y compris en :
- associant à la transmission une restructuration de l'exploitation
 - portant du foncier pour lequel il n'y a pas encore de repreneur identifié
- ¹⁵³ L'incertitude de la reprise du foncier en fermage est spécifique aux reprises Hors Cadre Familial
- ¹⁵⁴ Groupements fonciers agricoles, groupements fonciers ruraux, sociétés civiles immobilières agricoles
- ¹⁵⁵ Rapport d'information Assemblée nationale N°1460 décembre 2018 par la mission commune sur le foncier agricole de Mme Anne-Laurence PETEL et M. Dominique POTIER, Députés
- ¹⁵⁶ Répertoire Départ Installation, Point Accueil Installation, Centre d'Elaboration du Plan de Professionnalisation Personnalisé,
- ¹⁵⁷ Ex : Terres de Liens, dispositif financier SAFER -Collectivités territoriales et/ou banques, Instal'dating, Ou simple site d'annonces Agriaffaires, Parcelle à vendre...
- ¹⁵⁸ ELOI, La Ceinture Verte, SOS-Ferme En Vie,
- ¹⁵⁹ Miimosa, BlueBees
- ¹⁶⁰ En complément des dispositifs de stockage à court et moyen terme développés par les SAFER avec des institutionnels et des collectivités
- ¹⁶¹ Solution de financement long terme permettant à terme l'acquisition du foncier par les exploitants
- ¹⁶² Le chiffre de 10 % de mises en relation aboutissant à une installation est évoqué en Bretagne
- ¹⁶³ D'éventuelles perspectives d'évolution du statut du fermage par exemple
- ¹⁶⁴ Analyse de nouvelles formes juridiques d'organisation de la production agricole : relâchement des liens entre terre-capital-travail (force de travail éventuellement constituée de salariés dont le nombre re-augmente depuis le recensement de 2002, apporteurs de capitaux distincts de la maîtrise du foncier), ou différencie les associés au sein de formes sociétaires, ...), dispositif « fonds agricole – bail cessible » autorisé par la Loi d'orientation agricole de 2005-2006 mais encore peu développé, assolement collectif, entreprises de matériels agricoles à statut coopératif, regroupement de troupeaux dans des « sociétés civiles laitières » sans fusion des exploitations, concept de société agricole flexible, ...
- ¹⁶⁵ Cédants, candidats à l'installation, agriculteurs fermier, services de l'Etat, collectivités, OPA, investisseurs non agriculteurs, établissements bancaires, Chambres d'agriculture, SAFER, Etablissements publics fonciers, ainsi que des acteurs relevant du secteur privé ou coopératif qui à partir de préoccupations pour leur approvisionnement en produits agricoles s'intéressent à la dynamique d'installation et au foncier agricole
- ¹⁶⁶ Selon les configurations, attractivité pour le cédant, le repreneur, l'exploitant ou le propriétaire ainsi que l'investisseur
- ¹⁶⁷ La mission sollicitera l'appui de la DGPE pour la mobilisation des DRAAF-DDT(M)
- ¹⁶⁸ Dont Italie et Espagne
- ¹⁶⁹ D'après le note FRB sur la fiscalité foncière agricole dont le constat sur la « sur-taxation du foncier agricole » est confirmé par un récent rapport de l'IGF.
- ¹⁷⁰ Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux, et modifiant le calendrier électoral (2013, modifiant la Loi de réforme des collectivités territoriales de 2010), Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPTAM 2014 désignant les Régions comme autorité de gestion du FEADER, second pilier de la PAC, 1.8 milliards d'€ de fonds européens auxquels s'ajoutent 550 Millions d'€ de

ressources propres mobilisées par les conseils régionaux), loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (Loi NOTRe 2015)

- ¹⁷¹ Construction, entretien et fonctionnement des établissements d'enseignement agricole, la formation des professionnels du secteur ou la gestion des cantines des lycées.
- ¹⁷² L'essentiel des dispositifs créés par les Régions l'ont été entre 2015 et 2019 avec un pic en 2018 avec l'effet de la Loi NOTRe et le lancement du programme AITA,
- ¹⁷³ Certains évoquent l'impact négatif des sensibilités politiques des Régions dans la déclinaison des politiques agricoles, des effets lisières entre les Régions, mais la majorité font état de bonnes relations avec les Régions.
- ¹⁷⁴ Programme Etat-Régions d'Accompagnement à l'Installation-Transmission en Agriculture
- ¹⁷⁵ Exemple du Plan de l'installation et de la transmission pour les agriculteurs, adopté en 2022 par le Conseil régional de Bretagne et qui prévoit notamment la création d'une foncière agricole régionale complémentaire de la SAFER, avec des financements de la Région qui constituera une réserve de terres agricoles destinées à l'installation et au confortement des fermes existantes par des échanges de terres » et la création d'un open data du foncier agricole régional partagé entre tous les acteurs, ainsi qu'un partenariat renforcé avec les intercommunalités.
- ¹⁷⁶ La mission n'a pas identifié de travaux universitaires portant sur les communes rurales et a travaillé à partir de la revue de presse du MASA
- ¹⁷⁷ Moëlan-sur-Mer (Finistère) où 120 ha de friches exploitables ont été identifiées sur un total de 350 ha de friches : Procédure de mise en valeur des terres incultes (CRPM) qui permet à l'Etat d'imposer un exploitant agricole au propriétaire d'un terrain en friche depuis au moins 3 ans, pour installer des agriculteurs Bio et développer l'utilisation de produits durables dans la restauration scolaire
- ¹⁷⁸ Notamment pour les organisations professionnelles non majoritaires insuffisamment structurées pour porter directement l'ensemble des projets accompagnés