



INRA
SCIENCE & IMPACT



Working Papers SMART - LERECO

Rôle des institutions et des régulations foncières sur le marché foncier agricole : illustration dans la région Bretagne

Elodie LETORT, Michel PECH

Working Paper SMART – LERECO N°14-06

October 2014

UMR INRA-Agrocampus Ouest **SMART** (Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires)
UR INRA **LERECO** (Laboratoires d'Etudes et de Recherches en Economie)

Les Working Papers SMART-LERECO ont pour vocation de diffuser les recherches conduites au sein des unités SMART et LERECO dans une forme préliminaire permettant la discussion et avant publication définitive. Selon les cas, il s'agit de travaux qui ont été acceptés ou ont déjà fait l'objet d'une présentation lors d'une conférence scientifique nationale ou internationale, qui ont été soumis pour publication dans une revue académique à comité de lecture, ou encore qui constituent un chapitre d'ouvrage académique. Bien que non revus par les pairs, chaque working paper a fait l'objet d'une relecture interne par un des scientifiques de SMART ou du LERECO et par l'un des deux éditeurs de la série. Les Working Papers SMART-LERECO n'engagent cependant que leurs auteurs.

The SMART-LERECO Working Papers are meant to promote discussion by disseminating the research of the SMART and LERECO members in a preliminary form and before their final publication. They may be papers which have been accepted or already presented in a national or international scientific conference, articles which have been submitted to a peer-reviewed academic journal, or chapters of an academic book. While not peer-reviewed, each of them has been read over by one of the scientists of SMART or LERECO and by one of the two editors of the series. However, the views expressed in the SMART-LERECO Working Papers are solely those of their authors.

Rôle des institutions et des régulations foncières sur le marché foncier agricole : illustration dans la région Bretagne

Elodie LETORT

INRA, UMR1302, F-35000 Rennes, France

Michel PECH

INRA, UMR1302, F-35000 Rennes, France

Remerciements

"Ce travail a été effectué dans le cadre de l'étude LienOSol menée par l'Association Régionale pour l'Agriculture Paysanne (ARAP) en collaboration avec l'INRA de Rennes. Cette étude est soutenue financièrement par la région Bretagne, les conseils généraux d'Ille-et-Vilaine, du Finistère et des Côtes d'Armor, ainsi que par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et le fonds européen Feader. "

Auteur pour la correspondance

Michel Pech

INRA, UMR SMART

4 allée Adolphe Bobierre, CS 61103

35011 Rennes cedex, France

Email: michel.pech@rennes.inra.fr

Téléphone / Phone: +33 (0)2 23 48 56 09

Fax: +33 (0)2 23 48 53 80

*Les Working Papers SMART-LERECO n'engagent que leurs auteurs.
The views expressed in the SMART-LERECO Working Papers are solely those of their authors*

Rôle des institutions et des régulations foncières sur le marché foncier agricole : illustration dans la région Bretagne

Résumé

En France, l'accès au foncier est fortement régulé par des politiques publiques et par le statut du fermage : le pendant de cette restriction de liberté est la relative stabilité du prix des terres agricoles. A l'inverse, dans beaucoup de pays de l'union européenne, le prix du foncier ne cesse de s'accroître dans des proportions beaucoup plus problématiques. Dans notre papier nous décrivons le fonctionnement des institutions locales et les outils juridiques qui ont, *a priori*, un rôle dans la relative stabilité du prix des terres agricoles en France. Nous illustrerons notre démonstration à partir de l'exemple de la Bretagne.

Mots-clés : foncier agricole, politique de structures, formation des prix

Classifications JEL : Q15, Q18, Q38, K11, K12

The role of institutions and land regulations on farmland market: an example in Brittany

Abstract

In France, access to land is heavily regulated by government policies and the status of the tenancy: the counterpart of this restriction of freedom is the relative stability of farmland prices. Unlike in many countries of the European Union the price of land continues to increase in much more problematic proportions. In our paper we describe the functioning of local institutions and legal tools that have a role in the relative stability of prices of agricultural land in France. We illustrate our argument from the Britain example.

Keywords: farmland, land regulation politics, price determination

JEL classifications: Q15, Q18, Q38, K11, K12

Rôle des institutions et des régulations foncières sur le marché foncier agricole : illustration dans la région Bretagne

1. Introduction

La législation foncière agricole a été définie en France après la seconde guerre mondiale afin de contribuer à l'augmentation de l'autonomie alimentaire et de moderniser les exploitations agricoles françaises, en les encourageant à investir et à améliorer ainsi leur productivité. Depuis une vingtaine d'année, l'objectif affiché des politiques foncières est de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs, de limiter la concentration des exploitations, mais également de gérer les conflits d'usage de la terre agricole, lié notamment à la forte progression de l'urbanisation. Plusieurs travaux récents sont consacrés à l'étude des politiques foncières agricoles, notamment Boinon (2011) qui décrit leurs modalités d'application et leurs effets, et Courleux (2011) qui s'intéresse plus précisément au statut du fermage et son implication sur la compétitivité des exploitations (cf. Cavailhès *et al.* 2011, pour une revue de littérature plus détaillée).

Parallèlement au fonctionnement des régulations foncières, les prix des terres agricoles et leurs déterminants ont été largement étudiés dans la littérature. Les déterminants des prix étudiés sont majoritairement les aides publiques (Latruffe et Le Mouël, 2009), la concurrence agricole et urbaine (Cavailhès *et al.* 2011, Levesque *et al.* 2011), et les externalités et aménités environnementales (Chakir *et al.* 2011, Geniaux et Napoleone 2011). Des études européennes récentes menées dans le cadre du projet européen « Factor Market » ont mis en lumière les différences de prix du foncier agricole entre les différents pays de l'Union Européenne (Ciaian *et al.* 2012). Tous les anciens pays membres de l'Union Européenne ont connu une hausse du prix des terres agricoles ces dernières années (voir même dès les années 90), excepté la France, la Suède et l'Allemagne. Le prix des terres agricoles libres de plus de 70 ares est en moyenne de 4 970€/ha en France en 2009 (Agreste¹), alors qu'il atteint 26 000€/ha au Danemark et plus de 45 000€/ha aux Pays-Bas. Ciaian *et al.* (2012) avancent un ensemble de facteurs pouvant expliquer ces différences de prix (productivité marginale, politiques publiques...), et mettent en évidence les différents outils de régulations foncières existants dans chaque pays. Ils montrent notamment que la France est le pays européen dans lequel la politique foncière est la plus encadrée.

Cette situation particulière de la France au sein de l'Union Européenne est à l'origine de ce travail. L'objectif de cette étude est de décrire le fonctionnement des institutions locales et les outils juridiques, et de mettre en évidence leur rôle sur la relative stabilité du prix des terres agricoles en

¹ Calculs effectués à partir des données des SAFER, calculs SSP -Terres d'Europe-Scafr

France. La première partie s'intéresse à la détermination de la valeur d'une terre agricole en fonction de son usage, d'un point de vue théorique et à travers l'exemple de la Bretagne. Les outils de la régulation foncière sont décrits dans la seconde partie, de manière à comprendre leurs impacts sur les prix des terres agricoles. Trois outils et/ou institutions sont détaillés, les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), le contrôle des structures et la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA), et le statut du fermage.

2. La valeur de la terre et l'usage des sols

Le prix du foncier agricole est déterminé par la somme de la valeur actualisée des rentes des services rendus par la terre qui s'exprime généralement selon la formule de capitalisation de Ricardo : le prix de la terre est égal à la rente foncière divisée par le taux d'actualisation de la capitalisation². Une terre agricole peut servir à différents usages (usage agricole, placement foncier, loisirs...). Selon les acteurs, cette rente foncière correspond à la productivité marginale de la terre, au montant du fermage, ou à un coût d'opportunité.

2.1. Détermination économique et politique du prix des terres agricoles

La valeur qu'un agriculteur est prêt à payer pour un hectare de terre reflète le revenu qu'il espère percevoir de sa production agricole. Ce revenu dépend de la productivité marginale de la terre, mais également des évolutions du marchés et des politiques agricoles. La valeur ajoutée par hectare est un indicateur souvent utilisé pour illustrer le revenu généré par un hectare de terre agricole. La comparaison de valeurs ajoutées (VA) générées par un hectare dans les anciens pays membres de l'Union Européenne permet de relativiser les écarts de prix des terres observés, mais ne suffit pas pour expliquer le niveau des prix des terres agricoles en France. A titre d'exemple, si un hectare vaut 47 100 euros aux Pays-Bas et 13 800 euros en Allemagne, les VA/ha étant respectivement de 4 000 et de 1 100 euros/ha, le ratio est très proche pour les deux pays : il faut environ 12 années pour y acquérir un hectare. En utilisant ce critère, la France reste quand même le pays européen (parmi les anciens pays membres) dans lequel la terre agricole est la plus accessible.

Les effets des instruments de politiques agricoles sur le marché de la terre sont largement discutés dans la littérature théorique et empirique, et notamment les mécanismes de capitalisation des subventions dans la valeur de la terre. De manière générale, tous les instruments qui sont liés à la

² Sous l'hypothèse que la terre donne une durée infinie de revenus annuels constants.

surface ou à la production, comme les aides directes, les droits à produire et les quotas, peuvent être capitalisées dans le prix de la terre. L'augmentation des prix de la terre en Espagne est attribuée en partie à la réforme de la PAC au début des années 90 avec l'introduction des aides couplés à la production, qui se sont capitalisées dans le prix de la terre. Les programmes de développement rural et les politiques environnementales peuvent également affecter le marché de la terre. Suite à la Directive Nitrate, la France impose à des éleveurs (dans certaines situations, comme les installations classées par exemple) la réalisation d'un plan d'épandage. Ceci les oblige à trouver des terres pour épandre leur fumier/lisier, impactant ainsi le marché de la terre. L'augmentation de la demande de terre dans les pays soumis à la directive nitrate, comme le Danemark et les Pays-Bas, a entraînée une forte augmentation du prix des terres (Ciaian *et al.* 2012).

Lorsqu'un investisseur cherche à valoriser son épargne par l'achat d'une terre agricole, la valeur de placement de la terre reflète le fermage que le propriétaire foncier espère obtenir de la location de sa terre, ainsi qu'une possible plus-value lors d'une revente s'il anticipe une hausse du prix de la terre (motif de spéculation). Enfin, certains agents achètent une terre, ni pour l'exploiter, ni pour la louer, mais seulement pour l'utiliser à des fins individuelles et/ou récréatives. La valeur de consommation de la terre est alors difficilement mesurable et représente le coût d'opportunité que ces consommateurs en retirent. Ils peuvent utiliser cette terre comme jardin, y développer des activités de tourisme rural, ou y mettre des chevaux par exemple. L'augmentation des prix moyens des terres agricoles au Royaume-Uni et en Irlande semble fortement liée à l'émergence de nouveaux acheteurs qui achètent les terres agricoles comme symbole de richesse, ou pour y construire leur habitat.

L'ensemble de ces facteurs n'influencent pas de la même manière le prix des terres agricoles des pays de l'Union Européenne, et ce principalement parce que chaque pays européen dispose de ces propres institutions et politiques foncières pour réguler les échanges sur leur marché foncier (Ciaian *et al.* 2012).

2.2. Illustration en Bretagne

Les spécificités de la Bretagne font de cette région un site particulièrement intéressant pour analyser le rôle des régulations foncières sur le prix des terres agricoles. La Bretagne est une grande région de polyculture-élevage avec une production importante en lait. Les activités hors-sol (porcs et volailles) sont également très présentes sur le territoire et ont engendré d'importants problèmes de pollutions des eaux. La Bretagne est actuellement classée dans sa totalité en zone

vulnérable, et différents zonages environnementaux existent, régulant et limitant ainsi les activités agricoles (directive nitrates). La forte demande de terres agricoles est liée à la volonté des exploitations de s'agrandir, notamment avec la fin des quotas laitiers, et de sécuriser leurs plans d'épandage. L'offre de terres agricoles diminue chaque année en faveur de l'urbanisation et du tourisme (diminution de 4% de la surface agricole utilisée (SAU) entre 2000 et 2010 selon les recensements agricoles). Ces facteurs économiques laissent présager une forte hausse des prix du foncier agricole. Or le prix moyen des terres agricoles est stable en Bretagne depuis la fin des années 90. Tous les prix présentés par la suite sont des prix hors taxes, hors TVA, hors frais de notaires et de négociations et ne concernent que les terres à destination agricole, sans bâtiments et non boisées. De plus, ces prix ne tiennent pas compte d'éventuels dessous-de-table qui augmentent vraisemblablement le prix d'une terre et dont l'importance est difficilement mesurable.

Dans le tableau 1, les parcelles agricoles présentes sur le marché de la vente en Bretagne de 2004 à 2010 sont réparties entre les différents acheteurs (agriculteurs, sociétés agricoles, particuliers non-agriculteurs, SAFER...). Les surfaces de terres vendues sont très stables d'une année sur l'autre (près de 1 000 ha échangés chaque année, soit 0,06% de la SAU bretonne). Le prix moyen du foncier agricole, sans bâtiment et non boisés, sur cette période s'établit à 5 200 €/ha (tous acheteurs confondus).³ Les agriculteurs (personnes physiques ou morales) sont les principaux acheteurs avec près de 74% de la surface échangée. Les fermiers utilisent leur droit de préemption dans 37% des situations, ce qui correspond à 43% des surfaces totales échangées sur la période soit 58% des surfaces achetées par les agriculteurs. Près de 4% de la surface échangée, soit plus de 5% de la surface achetée par les agriculteurs, proviennent de rétrocessions de la SAFER. Les sociétés agricoles interviennent dans plus de 7% des surfaces totales échangées. Leur prix moyen d'achat (5 402€/ha) est supérieur à celui des particuliers agriculteurs (pour des raisons d'économies d'échelles, d'avantages fiscaux, ou de facilité d'accès au marché du capital).

Les particuliers non-agriculteurs achètent près de 30% des terres vendues, ce qui ne correspond qu'à 17% de la surface échangée. En effet, les transactions effectuées par ses particuliers concernent essentiellement des parcelles de petite taille, ce qui peut expliquer en partie la différence de prix moyen observée entre les particuliers (6 168€/ha) et les agriculteurs (4 290€/ha). Au vu des caractéristiques des parcelles achetées (taille et prix), on peut supposer que l'achat des terres agricoles par ces particuliers n'est pas exclusivement motivé par la volonté de louer ces

³ Les queues de distribution ont été retirées (1% des prix les plus élevées et 1% des prix les plus faibles). Il ne s'agit que des ventes de gré à gré.

terres à des agriculteurs. Les personnes publiques et la SAFER interviennent peu sur le marché foncier. La SAFER a acheté 5,3% de la surface échangée à un prix un peu supérieur au prix payé par les agriculteurs. Les collectivités locales et administrations s'acquittent d'une valeur moyenne de 13 364€/ha. Il peut arriver que les collectivités souhaitent acheter des parcelles qui sont susceptibles de devenir prochainement constructibles.

Tableau 1 : Les acheteurs de terres agricoles en Bretagne de 2004 à 2010

	Nombre de transactions (en %)	Surface échangée (en %)	Prix moyen (en €/ha)
Agriculteurs	63,6	74,5%	4 290
- Particuliers	56,0	64,3 %	4 139
- Sociétés	7,6	10,2 %	5 402
Droit préemption des fermiers	37	43 %	3 696
Libre vendu par la SAFER	2,9	3,8 %	5 660
Non-agriculteurs	29,5	16,5 %	6 168
Collectivités, organismes	6,8	9,0 %	9 564
- SAFER	2,8	5,3	5 329
- autres ⁴	4,1	3,6	12 364

Source : données Perval (Cette base de données recense les transactions de terres à destination agricole notifiées par des notaires volontaires. Cela correspond entre 40 et 70% des transactions totales en fonction des départements).

Elles doivent donc payer un prix élevé pour motiver les propriétaires à leur vendre sans attendre leur constructibilité. Dans une étude sur le rôle du statut du fermage sur l'augmentation du faire-valoir indirect et ses implications, Courleux (2011) a décrit l'identité des acheteurs et des vendeurs de terres agricoles en France sur la période 2000-2007. Ces conclusions vont dans le même sens que celles obtenues sur la Bretagne. Il montre notamment que 41,1% des surfaces agricoles échangées annuellement sont directement reliées à l'exercice d'un droit dévolu à l'agriculteur via l'application de la politique foncière⁵.

3. Les outils de régulation du foncier

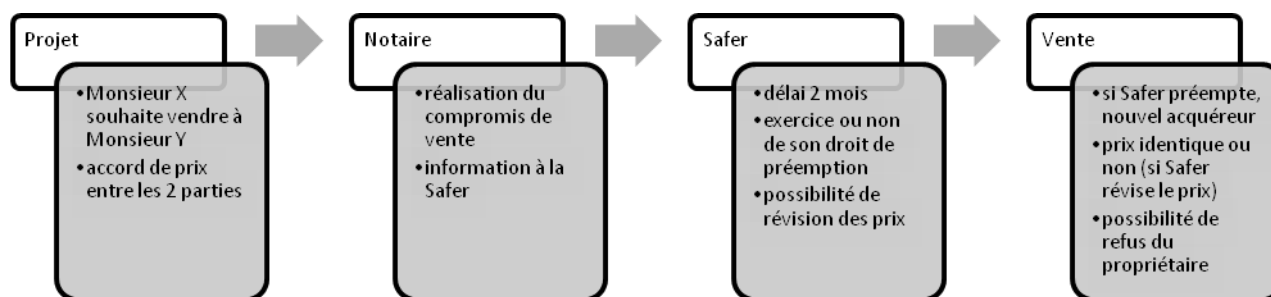
⁴ Collectivités locales, administrations, société civile immobilière.

⁵ Achat d'une terre par un fermier en utilisant son droit de préemption et achat d'une terre par l'intermédiaire d'une SAFER.

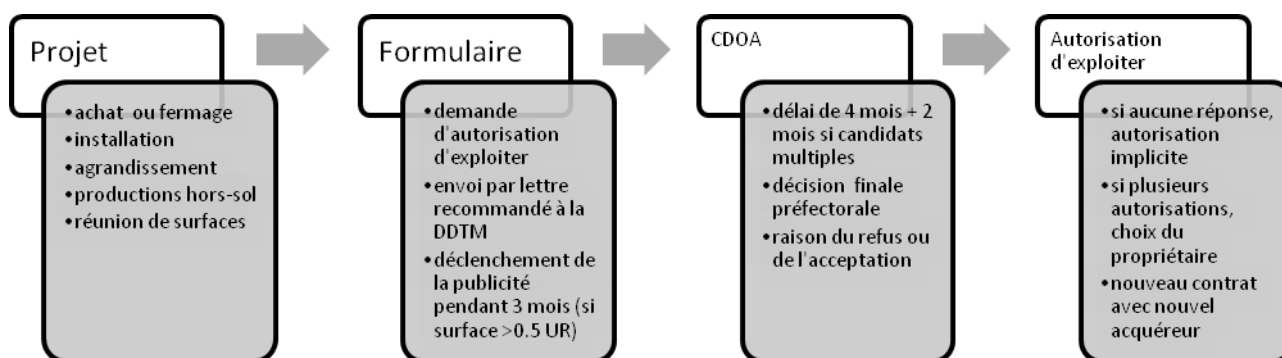
Il existe différents outils de régulation du foncier en France, qui interviennent à différents moments du processus de vente ou de location d'une terre agricole et qui peuvent impacter le prix auxquels se font ces échanges. Le marché de ventes des biens agricoles est très peu actif en Bretagne, comme en France. En effet, moins de 1% de la SAU est vendue chaque année. Généralement, le processus de vente d'une parcelle agricole commence dès lors que le propriétaire foncier a trouvé un potentiel acquéreur, et qu'ils se sont accordés sur un prix de vente. Plus la demande est forte pour cette parcelle, plus le prix négocié sera élevé. S'en suit un ensemble de démarches administratives permettant à un agriculteur d'exploiter une terre agricole.

Figure 1 : Les démarches administratives pour l'exploitation d'une parcelle agricole

Un propriétaire souhaite vendre une parcelle agricole :



Parallèlement, le potentiel acquéreur doit demander une autorisation pour exploiter :



La figure 1 décrit les procédures administratives utilisées dans le cas de la vente d'une parcelle agricole, d'un point de vue du vendeur et de l'acquéreur ainsi que les possibilités d'intervention des institutions, pour mieux appréhender le moment de la formation du prix. Ce schéma est repris au fur et à mesure des deux premières sections, qui s'intéressent au rôle des SAFER et de la CDOA.

En France, la plupart des terres agricoles sont exploitées en mode de faire valoir indirect, *i.e.* en fermage. 82% des terres sont exploitées en fermage en Bretagne contre 85% en France (selon la

base du Réseau d'Information Comptable Agricole⁶, 2011). Cette forme d'exploitation est également un marché soumis à de fortes régulations publiques. L'impact de ces régulations sur le prix de ventes des terres agricoles fait l'objet de la troisième section.

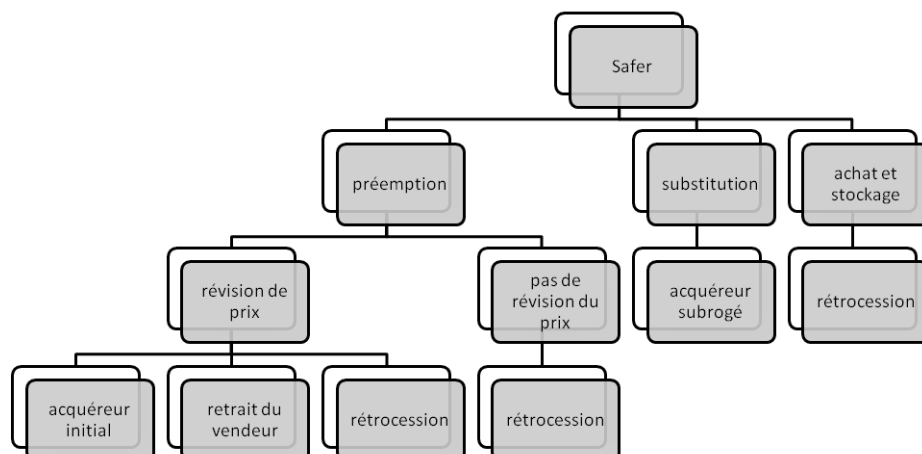
3.1. La Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

L'article L.141-161 du code rural précise que les SAFER ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitations agricoles ou forestières, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations, par la mise en valeur des sols et, éventuellement par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles peuvent concourir à la préservation de l'environnement et elles assurent la transparence du marché foncier. Depuis la loi d'orientation agricole de 1999 et la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, les SAFER ont également pour mission de protéger les espaces agricoles et naturels périurbains. Enfin et depuis peu, la loi de modernisation du 27 juillet 2010 a modifié l'article L.11-2 du code rural relatif à la préservation de la ressource en eau, à la biodiversité et aux continuités écologiques entre les milieux naturels.

Pour réaliser ses missions les SAFER disposent de différents outils qui sont plus ou moins efficaces. Dans ce cadre, il faut préciser que les SAFER constituent ou reconstituent leur patrimoine foncier, support de leurs actions, par la voie de l'acquisition amiable ou forcée par l'exercice du droit de préemption. En matière d'acquisition, les SAFER disposent de trois types d'outils : l'acquisition amiable, la substitution dans la promesse de vente et le droit préemption (cf. figure 2). Pour chaque transaction portant sur des biens agricoles, les notaires doivent obligatoirement transmettre à la SAFER une notification ou Déclaration d'Intention d'Aliéner (D.I.A.) spécifiant la nature, la localisation du bien, les noms et qualités de l'acquéreur et du vendeur, ainsi que le prix de vente.

Si la notification n'est pas soumise au droit de préemption et dans ce cas précis, même si quelqu'un d'autre est intéressé par les biens, la SAFER ne peut pas préempter, ni se substituer à l'acquéreur. En effet, le droit de préemption ne peut pas être utilisé en toutes circonstances et notamment lors des transactions consenties à des cohéritiers, des proches parents ou des co-indivisaires du vendeur, à un fermier ou un métayer exploitant le fonds depuis plus de trois ans, et à un agriculteur exproprié (sous certaines conditions).

⁶ Ce chiffre tient compte de la mise en location de terres agricoles entre associés de GAEC.

Figure 2 : Les outils d'acquisition de terres agricoles des SAFER

Par contre, si la notification est soumise au droit de préemption, la SAFER dispose alors d'un délai de réponse de deux mois, qui peut être réduit en cas de demande de procédure accélérée acceptée par la SAFER. Si quelqu'un, autre que l'acquéreur ayant déjà signé le compromis de vente, est intéressé, la SAFER peut étudier la possibilité de préempter les biens, ou de se substituer à l'acquéreur initial. Cette faculté de substitution permet aux SAFER d'éviter de devoir acquérir des biens pour les rétrocéder par la suite. Ces instructions (de préemption ou de substitution) ne peut se faire que si la demande relève d'un de ces objectifs : l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ; l'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes ; la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ; la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ; la lutte contre la spéculation foncière ; la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ; la mise en valeur et la protection de la forêt ; la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement.

Si le comité restreint et le Comité Technique Départemental l'estime justifié, la SAFER instruit le dossier de préemption auprès des commissaires du gouvernement. Il y a alors signification de la préemption auprès de l'acquéreur évincé et du vendeur (s'il s'agit d'une préemption en révision de prix), affichage en mairie des motivations de la préemption (le vendeur peut alors retirer son bien de la vente s'il s'agit d'une préemption en révision de prix). Enfin, la SAFER peut faire l'acquisition du bien et mettre en œuvre la procédure de rétrocession.

En pratique, quand la SAFER propose un nouvel acquéreur ou préempte, le prix reste le même que celui fixé initialement par le propriétaire. Par contre, si la SAFER estime que le prix et les conditions d'aliénations sont exagérés, notamment en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre, elle adresse au vendeur, après accord des commissaires du gouvernement, une offre d'achat établie à ses propres conditions. Si le vendeur n'accepte pas l'offre de la SAFER dans sa contre proposition amiable, il peut soit retirer le bien de la vente, soit demander un arbitrage de la révision du prix proposé par la SAFER par le Tribunal de Grande Instance. Le vendeur et la SAFER peuvent renoncer à l'opération au prix établi par l'expert du tribunal de grande instance, mais si le vendeur ne se manifeste pas ou ne retire pas le bien de la vente, dans les six mois, il est réputé avoir accepté de vendre au prix fixé, non pas par le tribunal mais par la SAFER dans sa contre proposition.

Sur la période 2006-2010, la SAFER a acheté à peine 3% des parcelles présentées sur le marché de vente des terres en Bretagne, ce qui correspond à 5% de la surface totale vendue. En moyenne, l'exercice du droit de préemption par la SAFER ne concerne qu'environ 8% de ses acquisitions, ce qui indique que plus de 90% des acquisitions se réalise par une acquisition amiable des SAFER. Le recours à la préemption avec révision des prix est rare (1 à 3% de ses transactions selon les régions). La faible utilisation des outils spécifiques de régulation du marché nous permet de déduire que le marché se régule par lui-même avec une intervention quasi symbolique de la SAFER. Il est bien sûr nécessaire de nuancer cette analyse puisqu'il existe différentes missions et différents niveaux de fonctionnements des SAFER qui peuvent interférer dans la formation du prix du foncier agricole. Pour être complet, il faut signaler l'existence des « dessous de table » lors de diverses transactions, cette pratique bien qu'interdite par le droit, donne la possibilité à certains vendeurs et acheteurs de se positionner hors de portée de l'action des SAFER en révision du prix.

3.2. Le contrôle des structures et la CDOA

Lorsqu'un agriculteur souhaite exploiter une terre pour une installation, un agrandissement ou un regroupement de surfaces agricoles, il doit soumettre son dossier d'autorisation ou de déclaration à la Direction Département des Territoires et de la Mer (DDTM). En principe, le préfet demande l'avis de la CDOA⁷ avant de prendre sa décision, et de donner une autorisation d'exploiter.

⁷ La CDOA est une commission consultative, composée de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, de représentants du secteur agricole, de coopératives, d'associations, d'experts.

L'exploitation des terres ne vise que la jouissance des biens, le droit de les exploiter, et non le droit de propriété. Plusieurs critères et priorités sont pris en compte dans l'avis que la CDOA transmet au préfet et plus particulièrement (mais pas seulement) lorsque des demandes concurrentes sur des mêmes biens ont un même degré de priorité. Même si le plus souvent, l'avis de la CDOA est suivi, il arrive, aussi, qu'il soit en contradiction avec le Schéma Directeur Des Structures (SDDS) et le Préfet peut être amené à prendre une décision contraire à l'avis donné.

L'objectif prioritaire du contrôle des structures, fixé dans le SDDS, est de favoriser l'installation d'agriculteurs, mais aussi et de manière dégressive, d'empêcher le démembrement d'exploitations agricoles viables pouvant permettre l'installation d'un ou plusieurs agriculteurs, de favoriser l'agrandissement des exploitations agricoles dont les dimensions, les références de production ou les droits à aide sont insuffisants au regard des critères arrêtés dans le SDDS, et de permettre l'installation ou conforter l'exploitation d'agriculteurs pluriactifs partout où l'évolution démographique et les perspectives économiques le justifient. Ces objectifs sont définis à partir de références décrites dans le SDDS (l'unité de référence et la surface minimum d'installation). Celles-ci permettent normalement de définir la surface nécessaire permettant à une famille de vivre.

Si la décision préfectorale donne l'autorisation d'exploiter à une personne différente de celle choisie initialement par le propriétaire, celui-ci peut décider de refuser la location ou la vente de son bien. Si le propriétaire accepte, dans le cas d'une vente, alors un nouveau compromis de vente doit être réalisé devant le notaire avec possibilité de renégocier le prix. Si plusieurs candidats obtiennent une autorisation d'exploiter pour le même bien, relevant du même ordre de priorité en application du SDDS des exploitations agricoles, alors la décision finale revient au propriétaire foncier.

Depuis la loi d'orientation agricole (LOA) de 2006, il n'est pas procédé à une consultation de la CDOA si les biens sur lesquels portent la demande n'ont pas fait l'objet de candidatures concurrentes dans les 3 mois suivant l'enregistrement du dossier de demande et si la reprise envisagée remplit l'une des conditions suivantes : les biens sont libres de location ou les biens font l'objet d'une location et l'exploitant en place consent à la reprise. Dans ce cas, l'acquéreur potentiel obtient l'autorisation d'exploiter et l'acte de vente avec le propriétaire peut être conclu. Normalement, depuis le décret de 1999, la publicité est obligatoire pour les autorisations d'exploiter concernant des parcelles d'une superficie supérieure à 50 ares. Pourtant aujourd'hui encore, beaucoup de ces terres vont à l'agrandissement par manque d'information et de candidats. La demande d'autorisation d'exploiter n'est intéressante et efficace que si les délégués SAFER,

syndicats et professionnels de terrain interviennent pour informer et appuyer les agriculteurs dans leur démarche.

Depuis la LOA de 2006, les biens détenus par les membres d'une même famille depuis plus de 9 ans sont transmissibles sous la formalité de déclaration en lieu et place d'autorisation préalable de l'administration. Auparavant, quand un propriétaire non exploitant ne pouvait présenter un membre de sa famille remplissant toutes les conditions requises, il était contraint de vendre ou de louer sa parcelle à un tiers, ayant l'autorisation d'exploiter. Même en présence d'un candidat concurrent dont la situation doit être privilégiée en application du schéma départemental des structures, le propriétaire pourra faire exploiter ses parcelles par un membre de sa famille, à qui il aura consenti un bail ou une vente. Parmi les parcelles agricoles vendues sur la période 2006 à 2010 en Bretagne, seulement 20% d'entre elles ont fait l'objet d'un transfert de propriété à titre onéreux lors de la mutation précédente. Presque 60% de ces parcelles ont été transmises par succession ou ont fait l'objet d'un partage entre ascendants et descendants.

Enfin, il existe des situations dans lesquelles aucune démarche n'est à effectuer au titre du contrôle des structures, et qui peuvent être volontairement provoquées afin que le propriétaire foncier puisse vendre son bien à la personne souhaitée, et ce notamment depuis la LOA de 2006. Cette loi consacre, en effet, la suppression du contrôle des structures s'agissant des prises de participation dans une société agricole, ou d'une mutation au sein d'une société agricole ayant pour effet de faire franchir à l'associé, seul, ou avec son conjoint, le seuil des 50% du capital. L'agrandissement d'une exploitation suite à une fusion de sociétés agricoles ou à un transfert de parts d'une société agricole vers une autre ne nécessite donc plus aucune demande d'autorisation à exploitation au titre du contrôle des structures. Cet exemple illustre cette tendance à l'assouplissement des modalités du contrôle des structures, favorisant ainsi les possibilités d'agrandissement des exploitations agricoles et l'émergence d'« entreprises agricoles ».

L'importance croissante du marché des locations et des transferts de parts de sociétés rend la restructuration des exploitations opaque et ne permet pas aux institutions, telles que la CDOA et la SAFER de bien appréhender les phénomènes d'agrandissement et de concentration des exploitations agricoles. Les sociétés agricoles interviennent dans plus de 7% des surfaces totales échangées, mais cela cache une importante évolution au cours de la période. En 2010, elles achètent près de 17% de la surface échangée. De plus, ces chiffres ne tiennent pas compte des transferts de parts entre les sociétés agricoles, qui ne passent pas devant les notaires et sont donc difficilement mesurables. Ce manque de transparence sur le marché favorise l'émergence de grandes structures sociétaires à l'encontre d'une agriculture plus familiale.

3.3. Le statut du fermage

Les terres en location sont soumises au droit commun des baux ruraux élaboré en 1946 et couramment appelé « statut du fermage ». Le bail rural est un contrat par lequel un propriétaire (le bailleur) transfère à un tiers (le preneur) la jouissance d'un bien rural contre le versement d'un loyer.

Les dispositifs régulant le marché de la location impactent directement le marché de ventes des terres agricoles. Le montant du fermage varie avec la qualité des sols et est calculé à partir de la productivité des exploitations⁸. Cependant, il fait l'objet d'une liberté encadrée, puisque la fixation du montant du fermage ne peut fluctuer qu'entre un minimum et un maximum déterminé par arrêté préfectoral. De manière théorique, le prix d'achat d'une terre agricole proposé par un investisseur reflète la valeur du fermage qu'il anticipe percevoir en louant cette parcelle. Plus le montant du fermage est faible pour une parcelle donnée, plus son prix de vente le sera également. Le montant du fermage étant borné, cela empêche les fortes augmentations du prix de vente des terres agricoles destinées à la location et limite la capitalisation des aides directes dans leur prix.

Le bail ordinaire est conclu pour une durée minimale de 9 ans et il peut se reconduire sans limitation, par période de 9 ans, par le jeu du renouvellement légal. Le bailleur ne peut reprendre son bien que pour l'exploiter lui-même ou son conjoint ou au profit d'un descendant majeur ou mineur émancipé qui doit participer aux travaux de l'exploitation de manière permanente et effective⁹. Les avantages pour le fermier sont absolument indiscutables et indiscutés : le contrat de fermage favorise l'accession à la terre, grâce à cet outil le fermier n'est pas dans l'obligation de posséder ou d'investir un capital pour acquérir son outil de production et s'installer durablement en agriculture. Ces mesures rendent, par contre, les terres agricoles peu attractives pour des investisseurs potentiels. Le propriétaire qui loue sa terre la rend quasiment indisponible puisque le fermier a un droit quasi acquis au renouvellement. La terre ne peut être reprise que si le bailleur

⁸ Depuis la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, les loyers sont calculés selon la variation d'un indice national des fermages (et non plus départemental). Cet indice dépend de la productivité des exploitations puisqu'il est composé pour 60 % de l'évolution du Revenu Brut d'Entreprise Agricole (RBEA) sur le plan national au cours des 5 dernières années, et à 40 % de l'évolution du niveau général des prix, mesuré par l'indice du prix du Produit Intérieur Brut (PIB) sur la dernière année connue.

⁹ Le bailleur pourra cependant refuser le renouvellement dans le cas de preneur âgé ayant atteint l'âge de la retraite ou devant l'atteindre dans la période de renouvellement, ou pour motif grave de la nature de ceux pouvant entraîner la résiliation (non paiement du loyer pendant 2 ans, cessions ou sous locations...).

souhaite l'exploiter directement ou la faire exploiter par un proche. Un tel système est franchement dissuasif, les investisseurs étant condamnés à percevoir un fermage modeste encadré par la loi et à ne pas pouvoir réaliser la moindre plus value faute de pouvoir vendre un bien « occupé ». Certains propriétaires fonciers hésitent alors à mettre leurs terres en location et préfèrent attendre d'autres opportunités (évolution du périmètre du Plan Local d'Urbanisme, vente à un voisin à un prix plus élevé que la moyenne, etc..).

Le statut du fermage est également caractérisé par le droit de préemption du fermier, ce droit procure au fermier la priorité d'achat sur la terre qu'il exploite quand le propriétaire foncier souhaite vendre. Ce droit est utilisé dans près de 40% des ventes de terres agricoles. Ces terres sont vendues généralement à un prix négocié entre le propriétaire et le fermier, inférieur au prix du marché (tableau 1). Letort et Temesgen (2014) ont estimé une diminution du prix d'environ 15%, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en excluant l'impact des autres facteurs (qualité des terres, localisation...).

Il est également des cas où un fermier n'utilise pas son droit de préemption. La loi ne lui interdit pas pour autant de présenter un successeur à son propriétaire. Dans ce cas, le bail initial prend fin et il y a tout simplement conclusion d'un nouveau contrat, bien distinct de l'ancien. La mise en relation du nouveau fermier avec le propriétaire, par l'intermédiaire de l'ancien fermier ne peut faire l'objet d'aucune rémunération (article L.411-35 du Code rural). La prohibition du « pas de porte » en matière de bail rural classique ne supporte aucun tempérament : pourtant chacun sait que cette pratique existe et que le montant du « pas de porte » doit, dans cette configuration extra juridique, compenser une récolte sur pied, un excédent de fumure, du matériel non amorti. Autant d'arguments qui voudraient moraliser ces pratiques au profit des fermiers sortant. A ces arguments plus ou moins acceptables, il faut rajouter le faible montant des retraites agricoles qui poussent certains exploitants vers des pratiques illicites. Ces arguments plus ou moins acceptables ont été pris en compte par le législateur et depuis la LOA du 5 janvier 2006, il existe des dispositions légales qui permettent au preneur de céder son bail sans l'autorisation du bailleur et en valorisant les investissements réalisés.

Le bail cessible dispose de caractéristiques spécifiques et novatrices en matière de baux ruraux. A l'expiration d'un contrat conclu pour 18 ans, le bailleur peut mettre un terme à ce bail sans avoir à invoquer une raison particulière, à condition de dédommager le fermier. Le prix du fermage peut être négocié à la hausse dans la limite de 50% du loyer fixé par la loi. Ce dispositif permet donc aux propriétaires de recevoir une rémunération supérieure et de pouvoir recouvrer la libre disposition de leur bien à une date certaine, et aux fermiers de céder le bail en dehors du cadre

familial et de valoriser les investissements réalisés. En effet, selon les cas, il serait possible d'inclure la valeur d'une clientèle ou encore d'une production non marchande qui aurait une valeur d'utilité (*i.e.*, une valeur qui s'apprécie en fonction du marché et de l'utilité du bien) dans le prix du foncier. L'article L417-74 du code rural qui interdit le pas de porte n'est pas applicable aux cessions des baux cessibles hors cadre familial. Désormais, les droits d'entrée et autres «chapeaux » ne sont plus interdits lors de la conclusion des baux cessibles, comme au moment de leur cession. Force est d'admettre que près de 4 ans après la promulgation de la LOA, le fonds agricole et le bail cessible, qui répondaient pourtant à une réelle attente des professionnels, tardent à se développer. Cette sous-utilisation a des causes multiples : la méconnaissance de ces outils, un manque de clarté sur les modalités de calcul de l'indemnité d'éviction, et l'assimilation de ce dispositif par le monde agricole à des pratiques commercialistes.

4. Conclusion et discussions

Le statut du fermage est un instrument historique et majeur de la politique foncière en France et a un rôle fondamental sur le prix de vente des terres agricoles, mais cela ne suffit pas pour expliquer la stabilité des prix en France. En effet, la Belgique, par exemple, dispose des mêmes outils de protections des fermiers que la France, or le prix de ventes des terres agricoles a atteint 25 000€/ha en 2006. Il semble donc que la stabilité du prix des terres en France provienne de la combinaison des outils et des institutions existantes qui régulent le marché foncier.

L'objectif de notre papier est de montrer le rôle de la politique foncière sur la relative stabilité des prix de la terre agricole sur le territoire breton. Nous faisons ressortir quatre points qui nous paraissent expliquer les résultats de ces politiques.

Les statistiques classiques montrent que le prix du foncier en France est bien inférieur aux prix pratiqués dans certains pays d'Europe. Le prix élevé de la terre en Europe du nord peut avoir plusieurs origines : la rareté de la ressource foncière relativement à la population, le coût de la complexification croissante des règles et normes environnementales dans les secteurs d'élevage hors sol et de cultures intensives, la valeur ajoutée générée par hectare ou encore la démographie engendrant peu de mutations foncières.

En France, sous l'impulsion de la profession agricole, le législateur de l'après-guerre a mis en place une politique des structures agricoles instituant des règles visant à défendre les intérêts d'un modèle d'aménagement foncier basé sur le développement d'exploitations familiales, notamment en contrôlant les agrandissements et en évitant la spéculation.

L'application de la politique des structures agricoles s'est traduite par une profusion de textes¹⁰ et un éparpillement des objectifs visés. L'orientation de ces textes est restée relativement stable depuis une quarantaine d'années, ils ont toutefois dû faire l'objet d'adaptations plus ou moins conséquentes afin de répondre aux nouvelles problématiques de terrain.

L'analyse des données statistiques bretonnes sur le prix de la terre montre que la politique foncière dans sa globalité a une certaine efficacité puisque les prix pratiqués paraissent ne pas faire l'objet d'une forte spéculation et que l'évolution de la dimension de la ferme bretonne se situe dans la moyenne nationale. Cette affirmation est d'une certaine manière à nuancer car nous ne sommes pas capables de dire, en raison des effets de dispersions des résultats, quelle est la mesure qui a été la plus efficace au sein de la politique des structures.

Les diverses politiques que nous venons d'examiner ont des systèmes de gouvernance spécifiques allant du niveau européen, au niveau national puis local, avec plus ou moins de transparence. Ces politiques sont mises en œuvre sous l'égide de la cogestion, cette particularité est classique en agriculture mais pas toujours bien comprise. En clair, cela indique que ces politiques sont soumises à des révisions et à des améliorations quasi permanentes et que leur cadre d'action est marqué par un certain partage du pouvoir¹¹. De ce fait, les règles du jeu ne sont pas toujours très claires et ce manque de transparence dans la gestion de l'action publique induit de nombreuses incompréhensions (cf. application confidentielle du bail cessible par exemple).

Depuis quelques années les déterminants du prix de la terre ou pour être plus précis, les déterminants de la valeur de la terre tendent à évoluer dans le cadre des droits corporatistes : c'est par exemple le cas du bail environnemental, du bail cessible et du fonds agricole. Un droit corporatiste est un droit fait par la corporation, c'est un droit intermédiaire entre l'Etat et les individus (Dupeyron *et al.*, 1988). Les exemples ci-dessus montrent que ces nouveaux outils intègrent des déterminants du prix ou de la valeur d'un bien (Pech et Giorgis, 2013) qui étaient jusqu'ici ignorés (patrimonialité, fonds agricole, clientèle, investissements réalisés, etc.) dans les évaluations monétaires. Ces évolutions du droit sont utilisées de manière marginale et dans des cas

¹⁰ Statut des baux ruraux, développement des compétences des SAFER en matière d'aménagement, de régulation foncière et d'environnement, contrôle des structures, politiques d'installation et de développement, droits à produire, etc....)

¹¹ Pour illustrer ce propos nous pouvons prendre l'exemple du fonctionnement des CDOA : à des fins d'efficacité les problèmes qui sont à traiter font l'objet d'un examen en amont de la CDOA, ainsi le jour de la commission le travail est largement facilité. Certes, il y a un gain d'efficacité dans la gestion des dossiers mais par contre cela engendre un manque de transparence pour de nombreux acteurs.

bien précis, il n'est toutefois pas improbable que ces déterminants rentrent demain dans la composition des prix de la terre.

Références

- Boinon J.P. (2011). Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. *Economie et Statistique*, 444-445: 19-37.
- Cavailhès J., Mesrine A., Rouquette C. (2011). Le foncier agricole : une ressource sous tension. *Economie et Statistique*, 444-445: 3-18.
- Cavailhès J., Hilal M., Waversky P. (2011). L'influence urbaine sur les prix des terres agricoles et ses conséquences pour l'agriculture. *Economie et Statistique*, 444-445: 99-125.
- Chakir R., De Cara S., Vermont B. (2011). Emissions de gaz à effet de serre dues à l'agriculture et aux usages des sols en France : une analyse spatiale. *Economie et Statistique*, 444-445: 201-221.
- Ciaian P., Kanks A., Swinnen J., Van Herck K., Vranken L. (2012). *Institutional factors affecting agricultural land markets*. Factor Markets Working Paper n°16.
- Courleux F (2011). Augmentation de la part des terres agricoles en location : échec ou réussite de la politique foncière ? *Economie et Statistique*, 444-445: 39-53.
- Dupeyron C., Théron J-P, Barbieri J-J. (1988). *Droit agraire. 2ème volume : Droit foncier*. Droit-Economica. Economica, Paris. ISBN 2-7178-1462-0
- Geniaux G., Napoleone C. (2011). Evaluation des effets des zonages environnementaux sur la croissance urbaine et l'activité agricole. *Economie et Statistique*, 444-445: 181-199.
- Latruffe L., Le Mouél C. (2009). Capitalization of government support in agricultural land prices: what do we know? *Journal of Economic Surveys*, 23 (4): 659-691.
- Letort E., Temesgen C. (2014). The influence of environmental policies on farmland prices in the region Bretagne of France. *Review of Agricultural and Environmental Studies*, 95(1):71-109.
- Levesque R., Liorit D., Pathier, G. (2011). Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines. *Economie et Statistique*, 444-445: 75-98.
- Pech M., Giorgis D. (2013). Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes : l'exemple d'un projet d'acquisition collective en PACA. *Revue Pour*, 220: 151-161.

Les Working Papers SMART – LERECO sont produits par l'UMR SMART et l'UR LERECO

- **UMR SMART**

L'Unité Mixte de Recherche (UMR 1302) *Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires* comprend l'unité de recherche d'Economie et Sociologie Rurales de l'INRA de Rennes et les membres de l'UP Rennes du département d'Economie Gestion Société d'Agrocampus Ouest.

Adresse :

UMR SMART - INRA, 4 allée Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes cedex
UMR SMART - Agrocampus, 65 rue de Saint Briec, CS 84215, 35042 Rennes cedex

- **LERECO**

Unité de Recherche *Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Economie*

Adresse :

LERECO, INRA, Rue de la Géraudière, BP 71627 44316 Nantes Cedex 03

Site internet commun : <http://www.rennes.inra.fr/smart>

Liste complète des Working Papers SMART – LERECO :

<http://www.rennes.inra.fr/smart/Working-Papers-Smart-Lereco>

<http://ideas.repec.org/s/rae/wpaper.html>

The Working Papers SMART – LERECO are produced by UMR SMART and UR LERECO

- **UMR SMART**

The « Mixed Unit of Research » (UMR1302) *Structures and Markets in Agriculture, Resources and Territories*, is composed of the research unit of Rural Economics and Sociology of INRA Rennes and of the members of the Agrocampus Ouest's Department of Economics Management Society who are located in Rennes.

Address:

UMR SMART - INRA, 4 allée Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes cedex, France
UMR SMART - Agrocampus, 65 rue de Saint Briec, CS 84215, 35042 Rennes cedex, France

- **LERECO**

Research Unit *Economic Studies and Research Lab*

Address:

LERECO, INRA, Rue de la Géraudière, BP 71627 44316 Nantes Cedex 03, France

Common website: http://www.rennes.inra.fr/smart_eng/

Full list of the Working Papers SMART – LERECO:

http://www.rennes.inra.fr/smart_eng/Working-Papers-Smart-Lereco

<http://ideas.repec.org/s/rae/wpaper.html>

Contact

Working Papers SMART – LERECO

INRA, UMR SMART

4 allée Adolphe Bobierre, CS 61103

35011 Rennes cedex, France

Email : smart_lereco_wp@rennes.inra.fr

2014

Working Papers SMART – LERECO

UMR INRA-Agrocampus Ouest **SMART** (Structures et Marchés Agricoles, Ressources et Territoires)

UR INRA **LERECO** (Laboratoires d'Études et de Recherches en Économie)

Rennes, France
