

Dossier « Du foncier pour l'agriculture familiale »

Colloque du mardi 7 octobre 2014 - 2^{de} partie

Extraits résumés, par Sylvie Eyben.

« Les terres agricoles sont-elles un bien comme un autre dont le prix fluctue en fonction du marché, selon l'offre et la demande ou y a-t-il un tel enjeu de société qu'une régulation de la part des pouvoirs publics soit nécessaire pour contrôler les prix afin de pouvoir offrir, notamment aux jeunes agriculteurs, des terres à des prix abordables ? »

Ce débat divise, les gens ne sont pas d'accord. Nous avons eu l'occasion de nous en rendre compte lors du séminaire du mardi 7 octobre dernier, organisé par la DAFOR (Direction de l'Aménagement Foncier Rural) et le service Communication de la DGARNE du SPW.

Une journée qui a permis de brosser les enjeux généraux liés au foncier agricole, mais aussi de mettre en lumière les différents outils de régulation du marché foncier. Un débat auquel participait le président de NTF, Jean-Pierre Delwart qui a clôturé le colloque animé par le journaliste Eric Boever.

Droit de la propriété, accès à la terre et marchés ouverts

Par Thierry de l'Escaille, secrétaire général de ELO, European Landowners Organization.

ELO est une fédération de propriétaires exploitants, qui exploitent leurs terres de différentes manières dans 28 États membres. ELO porte la voix des propriétaires exploitants dans toutes les relations avec l'Europe. Parmi les 48 associations membres, on trouve par ex., la fédération des family farmers de Lituanie, l'association des producteurs de blé ou la société des agriculteurs de France, et bien sûr NTF, Landelijk Vlaanderen et la Société Royale Forestière de Belgique.

Le marché foncier en Europe présente des logiques assez différentes : le taux de terres en location oscille de 0 à 25% en Pologne, Irlande, Roumanie et au Portugal, et culmine à 74% en France, 67% en Belgique et 62 % en Allemagne. Quelques anomalies subsistent en Slovaquie et Bulgarie où la privatisation des terres n'a pas encore eu lieu.

La fragmentation du territoire peut être très différente selon les régions. Ainsi, en Belgique : plus de 37% des fermes en Wallonie dépassent les 50 ha, tandis qu'en Flandres, seuls 8% atteignent cette superficie. Aucune

conclusion ne peut être tirée au niveau européen, en termes d'accès à la terre ou de pratique du bail à ferme, ni bloc Est versus bloc Ouest, ni « anciens » États Membres versus nouveaux EM.

Accapement des terres : qu'en est-il ?

Selon une étude mandatée par un conseiller de Nicolas Sarkozy en 2007, on ne l'observe pas dans les anciens États membres. En revanche, la Roumanie et la Hongrie le subissent et, de manière très intense, le continent africain. Qui pratique cet accapement ? Fondamentalement, des fonds souverains, donc des États : la Chine, l'Angleterre à travers son secteur économique, et l'UE par le biais de l'importation de denrées alimentaires correspondant à 44 millions d'hectares de cultures (certains associent cela à de l'accapement de terres).

Régulation du marché foncier

Il existe différentes façons de réguler les marchés fonciers. Cela se fait par le biais de mesures :



- qui protègent le locataire;
- qui protègent le propriétaire exploitant (Danemark, Irlande et pays scandinaves);
- qui protégeraient le propriétaire non agriculteur mais cela n'existe pas en Europe;
- qui empêche le morcellement des terres agricoles.

Soulignons qu'il n'existe pas de propriétaire exploitant qui ne soit également locataire, et ceci, en vertu du code Napoléon qui a inventé le régime successoral en vigueur: bien souvent, il faut s'entendre entre frères et sœurs pour que l'exploitant qui reprend la ferme se sente soutenu.

L'étude souligne aussi que **plus on régule le marché en protégeant le locataire, plus se développent des effets pervers au niveau de la valeur des terres et des prix de location**. Ainsi, aux Pays-Bas, les terres à bail valent moitié moins cher que les terres libres. On observe le même phénomène en Belgique, qui est, après la France, le pays où le taux de protection des locataires est le plus élevé.

Il faut dès lors veiller à offrir un incitant suffisant aux propriétaires pour qu'ils restent bailleurs !

En Flandre, d'autres phénomènes sont observés qui mettent sous pression l'accès à la terre pour les productions agricoles (750.000 ha de surface agricole):

- la «chevalisation» : plus de 150.000 chevaux occupent environ 80.000 ha de prairies !
- le «verdissement» : terrains achetés par le mouvement vert qui soustrait 25.000 ha de la production agricole au profit d'espaces verts et dédiés à la nature
- les jardins : 20.000 ha
- Au total donc, au moins 125.000 ha sont retirés des 750.000 ha disponibles ! Auxquels se rajoute la législation sur les engrais qui oblige les fermiers à disposer des surfaces suffisantes.

ELO reconnaît la nécessité d'une régulation bien étudiée:

- l'accès à la terre doit être assurée, en particulier pour les jeunes;
- les problèmes environnementaux nécessitent des solutions globales où chaque partie trouve son compte, sans exclusion;
- les régulations devraient protéger tant les propriétaires que les exploitants.

Les solutions à déployer exigent donc un vrai partenariat entre propriétaires et locataires car tous deux s'appuient sur la création de valeur des terres agricoles. Notons que, pour leur activité, les fermiers doivent consentir

des investissements lourds. Or ces investissements sont très souvent garantis auprès des banques par la valeur du going concern et de la terre. Soyons attentifs, dès lors, en cas de régulation qui entraînerait une dévaluation des terres, à ne pas mettre en péril les finances des fermiers en générant des problèmes au niveau des garanties bancaires !

Pour rappel, quand la SAFER s'est constituée en France dans les années '60, ce problème ne se posait pas car le prix des terres n'était pas aussi élevé. Le prix des terres devrait pouvoir augmenter au même titre que d'autres biens (effet de l'inflation!) et ne pas être régulé artificiellement.

Conclusion

Il est fondamental de mettre en œuvre des mécanismes de transmission d'une génération à l'autre, des entreprises familiales. Il faut absolument éviter que les terres soient abandonnées par la production au bénéfice de la verdurisation, de la « chevalisation », de la transformation en jardins et autres, certes très agréables aux citadins, mais ne profitant pas du tout aux agriculteurs.

Les régulations existantes doivent être aménagées pour les rendre efficaces, mais il ne faut pas en créer de nouvelles ! La compétition est profitable au secteur agricole car elle force l'agriculture familiale à s'améliorer et à se renouveler, sans quoi, on maintiendrait en place des activités non durables. Or, ne nous voilons pas la face :

il y a et il y aura de moins en moins de subsides. Jean-Claude Juncker a demandé une réforme de la PAC.

ELO et Copa-Cogeca vont devoir se battre pour maintenir les enveloppes budgétaires.

Aperçu des marchés fonciers européens

Par Monsieur Robert Lévesque, directeur de la SCAFR (bureau d'étude de la fédération nationale des SAFER) / Terres d'Europe)

Entre 0,10 et 0,15% des espaces agricoles et forestiers alimentent chaque année l'urbanisation dans les pays européens, ce qui est assez inquiétant. La perspective de plus-value foncière impacte le marché foncier et immobilier d'origine agricole: ce sont les marchés sous influence urbaine qui permettent des plus-values très importantes.

La formation des prix : les facteurs explicatifs

En théorie, le prix de la terre est une capitalisation des revenus espérés (rente foncière) divisés par les taux d'intérêt. Deux facteurs principaux en déterminent dès lors le niveau :

- le taux d'intérêt : plus le coût de l'argent est faible, plus la capacité d'emprunt des acquéreurs est forte, plus les prix fonciers et immobiliers sont élevés. Les taux



d'intérêt réels bas observés actuellement soutiennent les prix élevés du foncier ;

- la rente foncière : c'est la valeur ajoutée espérée à l'achat d'un hectare par l'agriculteur, incluant les aides directes, qui conditionne le prix, dans un marché d'agrandissement marginal d'exploitations agricoles.

D'autres facteurs interviennent encore. Citons, les politiques environnementales ; la fiscalité des revenus agricoles (les revenus français ou allemands sont deux fois plus imposés que les revenus agricoles aux Pays-Bas) ; les conditions d'octroi des prêts ; les droits de mutation et frais de notaire ; les anticipations de changement d'usage ; l'arrivée de nouveaux acteurs au pouvoir d'achat foncier plus important, et enfin, le moral des agriculteurs.

Avis de NTF : Nous voyons que le prix de la terre agricole est le fruit d'un ensemble de facteurs aux interactions complexes, propres à chaque pays. Il faut dès lors se préserver de toute transposition hasardeuse d'un système de gestion du foncier agricole inspiré de l'étranger. Et veiller à laisser la parole aux spécialistes capables d'analyser les vraies causes des problèmes identifiés dans le marché du foncier agricole, qui puissent proposer des solutions basées sur une parfaite connaissance des spécificités du cadre légal, économique et fiscal dans lesquelles évolue l'activité agricole en région wallonne. Il n'y a place ni pour les analyses simplistes, ni pour les positions extrêmes qui risqueraient de mettre à mal sur le long terme, l'activité agricole wallonne.

© simonkr - Fotolia.com



Les politiques menées dans chaque pays ont également un réel impact sur le prix des terres agricoles : politiques d'extension urbaine, des infrastructures et modalités de répartition de plus-values foncières ; politiques environnementales ; politiques financières (bonification d'intérêt au bénéfice de certains acteurs) ; politiques d'attribution des aides directes (plafonnement, aides aux 50 premiers ha, etc.) ; droits de mutation en fonction de la qualité des acquéreurs ; organisation de la concurrence entre « compétiteurs », entre les candidats à l'achat, etc.

M. Lévesque note que le marché des terres libres est avant tout un **marché d'agrandissement**, tandis que celui des terres louées, en augmentation constante vu la progression du fermage en Europe, est un **marché de consolidation des exploitations agricoles**.

Politique foncière agricole en Wallonie

Par Renaud Baiwir, conseiller au cabinet du Ministre wallon de l'Agriculture.

Le foncier agricole, une ressource sous tension

La surface productive est en recul

- SAU wallonne en 2011 : 722.562 ha = 43% territoire wallon (85% en rajoutant la forêt) et 40% de la population wallonne attachée à ce cadre de vie ;

- perte SAU en Wallonie de 1000 ha /an (1990-2010);
- les causes sont multiples : étalement urbain, loisirs (chevaux), autres affectations (sapins de Noël), activités économiques de type zoning, etc. Dans les travaux menés sur le SDER, lors la précédente législature, le foncier a été revendiqué comme priorité en tant qu'outil nécessaire à l'activité agricole.

L'agriculture wallonne se caractérise par :

- un bail à ferme prédominant avec 68% des terres cultivées (2011);
- 1% de la SAU change de propriétaire chaque année, en moyenne;
- des prix en nette augmentation. Il est à souligner que, malgré les échos dans la presse, les acquisitions restent majoritairement le fait d'agriculteurs, même si pour certains la terre est une valeur refuge;
- des exploitations toujours moins nombreuses (30.000 en 1990 ; 13.000 en 2012), avec une taille moyenne avoisinant les 53 ha. La taille des exploitations reprises s'établit, elle, à 70 ha;
- une pyramide des âges inquiétante : moins de 3% des agriculteurs ont moins de 30 ans, ce qui souligne l'absolue nécessité de faciliter l'accès des jeunes au métier, dans ou hors cadre familial.

N'y a-t-il pas d'autres mécanismes que l'augmentation de superficie pour garantir et/ou améliorer la rentabilité? Certaines installations se font sur de petites superficies, sur les modèles alternatifs et originaux, qui font évoluer l'agriculture.

Quelles sont les attentes des acteurs ?

1. Attentes des agriculteurs ou candidats repreneurs

- Accès à un facteur de production dans des prix abordables, que ce soit à la location ou à l'achat, et moyennant un contrôle de la problématique des chapeaux, pour préserver leur outil de travail.
- Lutte contre l'envolée des prix et la spéculation
- Sécurité à long terme et transmission aisée entre les générations, vu les cycles longs.
- Législation sur le bail à ferme qui protège l'agriculteur actif.
- Maintien de la liberté culturelle.

2. Attentes des propriétaires

- Maintien ou augmentation de leur patrimoine (plus-values en cas de vente)

- Revalorisation des fermages (les sous-locations et autres pratiques se font souvent à des tarifs beaucoup plus élevés).
- N'oublions pas que la plupart des agriculteurs sont propriétaires. On ne se trouve donc pas dans un schéma agriculteur versus propriétaire. Au sein de la profession agricole, les points de vue divergent assez fort selon l'âge : les plus âgés se sont constitués un capital qui leur sert d'assurance-retraite après une carrière de dur labeur.
- Opposés au bail perpétuel = droit réel qui grève la parcelle.
- Respect du droit de propriété : les propriétaires souhaitent savoir tout simplement qui exploite, ce qui n'est pas toujours clair en fonction des sous-locations ou échanges entre agriculteurs.
- Souhait de pouvoir disposer de clauses spécifiques (ex : bail environnemental).

3. Attentes des acteurs publics (ou de la société civile)

- La protection des zones agricoles.
- La volonté de soutenir le modèle d'agriculture familiale.
- Une maîtrise foncière pour la mise en œuvre de projets d'intérêt général.
- Le maintien des paysages et du cadre de vie qui constituent un patrimoine de la Wallonie.

Le Code Wallon de l'Agriculture (CWA): les nouveaux outils

Ce nouveau cadre juridique est un peu l'équivalent des lois d'orientation agricole en France. Les différents textes juridiques y sont compilés et des objectifs y sont définis pour les politiques agricoles wallonnes.

Avant ce code, hormis la loi sur le bail à ferme, la Wallonie (DAFoR) disposait de trois lois sur le remembrement (1970, 1976 et 1978), devenues difficilement praticables. Ces lois étaient assorties d'un droit de préemption dans les zones faisant l'objet d'un aménagement foncier.

Le Code ouvre de nouvelles perspectives! D'entrée de jeu, il insiste sur la primauté de la fonction nourricière des terres de culture. Le 7^e objectif des politiques agricoles (art 1, §3) en souligne l'enjeu foncier : « conserver les surfaces affectées à la production agricole et contribuer à la baisse de la pression et de la spéculation foncière ».



© TTstudio - Fotolia.com

Citons encore d'autres objectifs d'importance : assurer aux agriculteurs un revenu décent basé sur la rémunération du travail, préserver et améliorer l'environnement et la biodiversité, soutenir l'Installation des jeunes agriculteurs, créer des emplois.

Le Code défend l'agriculture familiale, mais qu'entend-on par ce terme ?

L'agriculture familiale est un modèle dans lequel l'agriculteur, l'agricultrice, la famille, ont un pouvoir de décision et maîtrisent les différents outils de production, dont la terre. Notons que maîtrise ne veut pas dire possède, mais implique un certain droit et des garanties dessus. Le Code s'inscrit aussi dans la perspective d'une souveraineté alimentaire et pose donc un regard sur le modèle de production alimentaire que l'on souhaite et son impact sur les autres régions.

A côté du Code, la mise en œuvre de la PAC a aussi exigé des choix : il a été veillé à :

- diminuer au maximum les influences des différents droits des régimes d'aides sur le foncier, également sur l'installation en agriculture ;
- supprimer la nécessité d'acheter les différents droits à produire, devoir les négocier.

Que contient ce Code Wallon de l'Agriculture ?

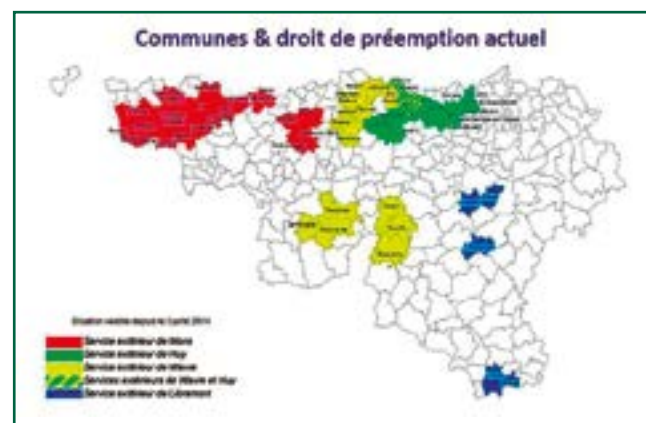
En matière de foncier, le Code prévoit d'opérer une gestion multifonctionnelle de l'espace (aménagement foncier rural (art D266-352)) impliquant une réforme des lois sur le remembrement, qui avaient acquis une image très négative. Cependant, cet outil – d'avenir - est une nécessité pour maintenir un certain caractère rural à la Wallonie. Ceci ouvre le débat sur les enjeux sociétaux et élargit, à côté de l'agricole, le champ d'action aux

domaines de la mobilité, de l'érosion, du respect de la nature. Enfin, il peut aussi contribuer à l'installation des jeunes dans le cadre de mises en œuvre de périmètres de remembrement: acquisitions, mobilisation des excédents d'emprise, terres en déshérence, terres publiques. Enfin, l'aménagement foncier amiable, qui était prévu dans la loi de 1978, a été maintenu et simplifié.

Le droit de préemption (art D 358), qui existait dans les lois sur le remembrement, a été clarifié.

Il s'applique à la vente de biens immobiliers bâtis ou non bâtis situés en zone agricole ou déclarés dans le SIGeC¹ depuis au moins cinq ans.

Ce droit a été limité à certaines zones du territoire : périmètres d'aménagement foncier, zones désignées par le GW comme étant susceptibles d'un aménagement fon-



1 SIGeC : Système Intégré de Gestion et de Contrôle. Système informatique, mis en place par le Ministère de l'agriculture, qui permet de gérer et de contrôler les dossiers de demande de subventions. L'ensemble des parcelles agricoles déclarées en Belgique (plus de 600.000 parcelles chaque année) sont digitalisées sur base d'une couverture complète du pays en photographies aériennes orthorectifiées.



cier, zones expressément désignées par le Gouvernement (zones transfrontalières aux problématiques foncières particulières).

Ce droit de préemption est hiérarchiquement plus faible que le droit du preneur, en cas de vente, dans le cadre du bail à ferme. Les zones concernées par ce droit sont reprises sur la carte ci-dessous

Le Code prévoit aussi la création d'un **Observatoire du foncier** (art. D 357). Il est né de la nécessité de disposer d'informations claires et précises sur le marché foncier pour définir des politiques adaptées. Or, jusqu'à présent, peu de données officielles étaient disponibles, et les informations les plus folles circulaient. Cet Observatoire sera alimenté par les notaires.

Enfin, la dernière nouveauté en matière de foncier du CWA concerne la création d'une **banque foncière** (Art. D 354-356). Il ne s'agit pas d'une SAFER! Le modèle retenu ne dispose pas des mêmes pouvoirs de régulation qu'une SAFER. Sa première vocation est d'assurer une gestion centralisée et transparente des biens publics régionaux agricoles, sur base de critères clairs qui doivent encore être définis (les travaux sont en cours). Cela supprime les approches locales différentes. L'objectif est de mieux mettre les terres publiques à profit et à disposition de l'agriculture, par la vente ou la location. Il s'agit d'offrir aux organismes publics un outil pour mettre en location les terres à des agriculteurs, sous le régime du bail à ferme.

Avec une réflexion prévue sur l'ouverture à des partenaires privés, sur base volontaire, un peu comparable aux A.I.S (agences immobilières sociales) : un propriétaire confie à l'État un bien qu'il possède, à charge pour l'État de l'exploiter pour une certaine vocation, et au propriétaire d'en tirer un revenu.

L'avenir : une politique foncière active

Quelles sont les volontés politiques ?

DPR 2014-2019 = la Déclaration de Politique Régionale constitue la ligne de conduite du Gouvernement pour les années à venir. Elle prévoit de faciliter l'installation de jeunes agriculteurs et de garantir aux agriculteurs actifs et aux jeunes, l'accès durable à la terre. Pour ce faire, une réflexion doit être menée sur la législation sur le bail à ferme, qui doit évoluer, sans pour autant constituer une révolution. On voit aussi la difficulté de fixer les fermages : il faut réfléchir à de nouveaux mécanismes qui permettront d'éviter les blocages.

Les objectifs politiques sont aussi d'essayer de mettre en place un système de portage des terres agricoles via la banque foncière. Cela permettrait de dissocier la reprise d'une exploitation (du foncier), de la reprise de l'outil, lorsque les deux sont vendus ensemble, par une intervention temporaire de la Banque foncière et une relocation à un agriculteur, le temps qu'il soit en capacité d'acquérir si c'est son souhait. Cet outil offre aussi une solution pour faire face à une difficulté temporaire (céder la terre aux pouvoirs publics et la relouer ensuite). La banque foncière wallonne a donc pour priorité de faire mieux avec les terres publiques agricoles en Wallonie.

En conclusion, il va falloir maintenir l'église au milieu du village! Tout le monde est d'accord sur une chose : il faut travailler sur la problématique du foncier agricole, de façon réfléchie et concertée.

Et même si les idées divergent, l'objectif partagé et le travail commun permettra de construire ensemble de nouveaux outils pour relever le défi d'offrir un accès durable à l'agriculture aux jeunes qui désirent s'installer.