

# Dossier « Du foncier pour l'agriculture familiale »

colloque du mardi 7 octobre 2014.

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.

**C**e compte-rendu résume les interventions présentées, sans être exhaustif, qui reflètent donc l'avis de leur orateur. Nous y reprenons ce qui nous paraît concerner au plus près les propriétaires de terres agricoles en Wallonie et insérons, lorsque cela s'impose, un commentaire de NTF.

Vu le nombre important d'intervenants, le compte-rendu sera publié en deux parties, dans deux *Silva* successifs.

Vous trouverez les textes des présentations sur le site de NTF à l'adresse : <http://ntf.be/colloque-du-foncier-pour-l-agriculture-familiale>.

## Introduction par Monsieur le Ministre René Collin, en charge notamment de l'agriculture

Le titre, « du foncier pour l'agriculture familiale », aurait pu être formulé en ces termes : « Quel espace pour l'agriculture familiale ? » Et plus précisément :

- **quel espace physique ?** la SAU<sup>1</sup> représente 43 % de l'ensemble du territoire wallon, ce qui est énorme, mais elle subit une forte pression. Or l'agriculture se distingue des autres activités économiques par son

besoin fondamental en terre. En effet, la main d'œuvre et le capital ne suffisent pas à fonder cette activité économique ;

- **Quel rôle pour l'agriculture familiale ?** Comment veiller à ce que ce soit cette agriculture familiale qui soit la pierre angulaire de la politique agricole ? Ce modèle, utilisé depuis des décennies, est ancré dans le territoire et contribue à la vitalité de nos campagnes, en se fondant d'abord sur l'activité agricole durable.

Selon René Collin, le Gouvernement wallon s'inscrit résolument dans la défense de l'agriculture familiale, un modèle qui privilégie les actifs et conserve une taille humaine au secteur agricole.

Certains éléments de la Déclaration de Politique Régionale (DPR) vont dans ce sens :

- le principe du revenu décent assuré aux agriculteurs ;
- la volonté de préserver les surfaces agricoles et de soutenir en priorité l'installation des jeunes agriculteurs.

Il est important de rappeler que la Wallonie a voté sous la précédente législature un **Code Wallon de l'Agriculture**. Celui-ci prévoit une certaine régulation du marché foncier rural, principalement par le biais de deux outils ;

- un **Observatoire foncier** : qui prendra la température du marché du foncier agricole pour savoir qui vend à qui et à quel prix. Cet outil permettra de mieux appréhender le marché des terres, d'accroître la transpa-

<sup>1</sup> SAU : surface agricole utile



© Christian Schwier - Fotolia.com

rence des transactions foncières et surtout de bénéficier de données pertinentes qui doivent sous-tendre les nouvelles actions ;

- Une **Banque foncière** : un terme qui fait peur et une notion qui date, dont la mission, plus interventionniste, sera d'acheter des terres pour les rétrocéder ensuite à des fermiers, par exemple des jeunes qui s'installent. Ceux qui y croient ont prudemment souhaité qu'elle soit d'abord testée sur les terres publiques. Il y a là un outil à explorer, ce qui explique la présence de témoins français au colloque, venus parler de la SAFER<sup>1</sup>.

Rappelons que depuis juillet 2014, la Région est devenue compétente en matière de bail à Ferme.

Or, 68 % des terres agricoles en RW sont sous bail et la situation actuelle génère des insatisfactions des 2 parties prenantes :

- insatisfaction des propriétaires quant à la rentabilité et au caractère « perpétuel » du bail ;
- Insatisfaction des locataires concernant le problème de la sécurité, face au capital nécessaire pour pouvoir acquérir des terres en suffisance.

<sup>1</sup> SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (France). Selon leur site [www.safer.fr](http://www.safer.fr) les SAFER « permettent à tout porteur de projet viable - qu'il soit agricole, artisanal, de service, résidentiel ou environnemental - de s'installer en milieu rural. Les projets doivent être en cohérence avec les politiques locales et répondre à l'intérêt général ».

Ndlr : nous ne développerons pas dans ces lignes les présentations relatives à la SAFER, estimant qu'un tel système n'est en rien un exemple à suivre.

Pour illustrer nos propos et montrer les dérives du système SAFER en France, nous renvoyons le lecteur au site internet <http://www.ifrap.org> : faites-y une recherche sur le mot SAFER.

Vous y lirez, entre autres articles édifiants : « Cour des comptes 2014 : Safer, les dérives d'un outil ». L'ensemble de ces articles fournissent tous les arguments – s'il en fallait encore – pour appuyer le refus catégorique d'un tel système en Wallonie. NTF a déjà fermement combattu cette idée lors de la législature précédente et poursuivra dans cette voie.

Cette loi a eu beaucoup de mal à trouver un équilibre : René Collin estime qu'il ne faut pas une révolution pour l'aménager, mais bien une évolution lente et réfléchie qui exigera une concertation importante et indispensable des agriculteurs et propriétaires - mais pas uniquement - pour faire converger les points de vue, dans un objectif d'efficacité et de pertinence à long terme.

On observe une raréfaction des terres agricoles. Quelles en sont les causes ? Elles sont multiples : urbanisation croissante ; concentration des exploitations agricoles ; ar-

rivée de nouveaux acteurs (investisseurs financiers, terre = valeur refuge) qui mettent les prix sous pression.

Dans ce contexte, quels sont les enjeux spécifiques pour les jeunes qui désirent s'installer ?

## Terres agricoles : enjeux liés à l'installation des jeunes agriculteurs

par Monsieur Olivier Plunus, Fédération des Jeunes Agriculteurs (FJA)

Comment se comporte le marché foncier agricole en région wallonne ? L'analyse distingue deux segments de marché spécifiques :

- un marché locatif prédominant mais problématique ;
- un marché de la vente sous pression.

Olivier Plunus met en évidence les problématiques rencontrées et les principales conséquences observées, en soulignant les enjeux spécifiques pour les jeunes agriculteurs.

Selon une enquête commanditée par la DG Agri de la Commission Européenne en août 2014, 80% des jeunes agriculteurs européens interrogés considèrent que l'accès au foncier (acquisition ou location) est le facteur problématique majeur pour leur installation. L'étude montre que c'est en Belgique que le problème semble le plus manifeste.

### 1. Le marché locatif, principal mode de faire-valoir en Wallonie (68%)

Marché encadré par la Loi sur le Bail à ferme, qui s'appuie sur quelques principes fondamentaux: liberté culturelle, sécurité d'exploitation et limitation des fermages payés par les agriculteurs.

La majorité des acteurs (Pouvoirs publics, propriétaires, organisations d'agriculteurs) s'accordent sur la nécessité de faire évoluer le cadre légal (22/11/1988, dernière réforme de la Loi « Bail à ferme »).

Les principaux facteurs problématiques du bail à ferme (baux classiques de 9 ou 18 ans) sont repris dans le tableau ci-après.

Mais ces éléments du bail à ferme ne sont pas les seuls problèmes des jeunes agriculteurs. Un autre élément intervient, à savoir la possibilité pour les agriculteurs en

Inconvénients majeurs	qui ont comme conséquences sur le terrain
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caractère Indéterminé du bail à ferme</li> <li>• Fermages considérés comme trop peu rémunérateurs</li> <li>• Absence de clauses environnementales (dans une moindre mesure)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du nombre d'agriculteurs en fin de carrière, sans successeurs, qui se maintiennent en activité ou proposent des contrats de sous-location par nature précaires</li> <li>• Augmentation des montants réellement payés : parfois supérieurs aux montants maximums des fermages légaux</li> <li>• Accroissement de la pratique du chapeau</li> <li>• Augmentation de la SAU exploitée par des propriétaires gestionnaires agricoles entraînant une augmentation des contrats saisonniers et un déploiement des activités des sociétés de gestion foncière.</li> </ul>

fin de carrière, d'activer des droits au paiement unique (DPU) et désormais des droits à paiement, ... quelle que soit la production sur ces surfaces.

### Quelles sont les conséquences spécifiques de cette problématique pour les jeunes agriculteurs ?

Selon Olivier Plunus, elle occasionne :

- une diminution des opportunités de location or celle-ci garantit une sécurité d'exploitation !
- une précarisation croissante (contrats saisonniers, d'une durée limitée dans le temps, sans reconduction automatique) contraire à la sécurité d'exploitation nécessaire ;
- une fragilisation économique des projets portés par les jeunes agriculteurs (majoration illégale du montant des chapeaux et fermages) ce qui augmente leur vulnérabilité et diminue donc la viabilité de ces exploitations.

### 2. Le marché de la vente

Il est caractérisé par des prix en augmentation. Notons cependant qu'il n'existe pas, en Belgique, d'organisme qui centralise les valeurs et le nombre des surfaces échangées ! Les dernières données disponibles pour la Belgique (Eurostat – 2012) affichent, la période 2000-



© Sly - Fotolia.com

2006, une augmentation de 75% du prix de vente des terres labourables (de 14.145€ à 24.888 €/ha).

Quelques données plus récentes montrent qu'en Hainaut occidental, une terre libre s'achète en moyenne 25.000 €/ha, en augmentation de 23% entre 2012 et 2013.

### *Quels sont les facteurs explicatifs de l'augmentation de la pression foncière ?*

Il y en a trois principaux :

- la rareté de l'offre de terres en vente, due à la prédominance du bail à ferme. Une terre louée à bail se vend plus rarement qu'une terre libre (décote de 40 à 50% pour les terres louées !), et fait l'objet d'un droit de préemption en faveur de l'agriculteur locataire ;
- la concurrence entre les agriculteurs eux-mêmes pour l'acquisition d'un bien ;
- la capitalisation des DPU (droits à paiement unique) dans le prix de la terre.

Monsieur Plunus analyse quels éléments sont à l'origine de ces trois facteurs problématiques :

- l'absence de politique de structure et une capacité de préemption insuffisante des pouvoirs publics qui implique une mise en concurrence entre acquéreurs aux capacités d'investissement très hétérogènes. Les jeunes agriculteurs sont forcément défavorisés ;
- l'évolution de la PAC (DPU/revenu): l'agrandissement des exploitations agricoles est devenu un des moyens utilisés par les agriculteurs pour maintenir ou augmenter leurs revenus, d'où concurrence interne entre agriculteurs déjà évoquée ;

- les perspectives de changements d'usage créant des opportunités de plus-values ultérieures ;
- suite à la crise financière de 2008, la terre est devenue une valeur refuge pour certains investisseurs financiers.

### *Quelles sont les conséquences d'une telle situation ?*

M. Plunus souligne le renchérissement du prix du foncier, ce qui provoque un renforcement du décalage entre la valeur de vente et la valeur économique du bien.

Le marché locatif est également impacté en raison d'un comportement spéculatif: vu la forte augmentation des prix de vente du foncier, les propriétaires vont davantage retenir leurs terres, dans l'attente d'une plus-value supérieure. Ils conservent leur terre libre d'occupation

Ndlr : NTF estime que les propriétaires n'ont que très rarement un comportement spéculatif. Ils sont, en revanche, très attachés à leur patrimoine foncier, souvent hérité familialement (ancêtres agriculteurs ?). La toute grande majorité d'entre eux souhaite rester bailleur de leurs terres, mais dans des conditions équitables qui leur assure un revenu décent de leurs terres. NTF a toujours rappelé que la meilleure – et unique ? – solution pour les jeunes d'accéder à la terre, est la location. Celle-ci sera rendue plus fluide dès lors que le bail à ferme n'enfermera plus le bailleur dans une relation de quasi perpétuité avec son preneur et ses descendants, et que les revenus de la location de la terre auront atteint un niveau décent et juste.

en proposant des contrats précaires aux agriculteurs ou les confient à des sociétés de gestion foncière.

En retour, cela provoque un accroissement de la rareté de l'offre et donc une amplification du problème de l'augmentation de la pression foncière. Celle-ci induit aussi une pression à la hausse sur le montant des fermages et des chapeaux puisque les propriétaires-bailleurs estiment que les fermages qu'ils percevront sont trop faibles par rapport à la rente qui pourrait provenir de la vente.

### *Quelles conséquences cela implique-t-il pour les jeunes agriculteurs ?*

- Un accroissement des difficultés de négociation intra-familiale : la pression à la hausse du prix du foncier peut rendre l'évaluation du montant de la reprise plus délicate, notamment vis-à-vis des frères et sœurs, en accentuant les intérêts familiaux divergents.
- Les jeunes agriculteurs déjà installés et confrontés à la vente d'une terre qu'ils exploitent en bail à ferme ne peuvent que rarement utiliser leur droit de préemption.
- Les jeunes porteurs de projets non issus du milieu agricole sont confrontés à la concurrence des agriculteurs en place pour l'agrandissement et au décalage entre la valeur économique et la valeur de transaction, ce qui leur bloque l'accès au foncier et la création de leur activité.

A terme, cette situation représente aussi une menace pour l'agriculture familiale, suite à l'apparition d'investisseurs financiers dans la terre et à la part croissante de l'activité des sociétés de gestion foncière.

### *Quelques pistes de solutions reflétant les attentes et propositions de la FJA*

Olivier Plunus identifie de multiples leviers d'action sur lesquels on pourrait agir :

#### 1. La PAC

Vu l'influence manifeste de la PAC sur le marché foncier, il faudrait envisager :

- une réforme du système d'attribution des aides (MT), à nouveau couplées aux productions ;
- une redéfinition de « l'agriculteur actif » (CT): exclusion des bénéficiaires d'une pension de retraite, liaison à l'acte productif. Ceci exclut les propriétaires qui confient leurs terres à une société de gestion ;



- des mécanismes stabilisateurs de régulation des marchés.

#### 2. Le bail à ferme

La révision du cadre légal du bail à ferme, devenue compétence régionale, est soulignée dans la Déclaration de Politique Régionale (DPR 2014-2019) et annonce la nécessité de mener une réflexion.

A cet égard, Olivier Plunus souligne l'importance de veiller à en conserver les principes fondamentaux de sécurité d'exploitation et limitation des fermages ; de cessions simple et privilégiée utiles aux jeunes agriculteurs ; et d'encourager les baux de longue durée et les baux de carrière.

La FJA souhaiterait qu'un régime particulier « jeune agriculteur » soit mis à l'étude, mais également des baux de plus courtes durées et d'une durée limitée, ou encore, des baux « pratiques agricoles » et « environnementaux ».

#### 3. Une véritable politique publique de structure

Le Code Wallon de l'Agriculture annonce la mise sur pied d'une politique foncière intégrée.

Certains éléments constituent des motifs de satisfaction pour les jeunes agriculteurs : L'Observatoire foncier qui va permettre de lutter contre l'opacité actuelle ; la préemption publique qui améliorera la transparence des ventes. La région pourrait aussi, afin d'aider les jeunes agriculteurs qui ont des difficultés à utiliser leur droit de préemption, se substituer à eux, pour louer ensuite ces terres selon les modalités du bail à ferme.

Mais il subsiste des motifs d'insatisfaction et des questions :



© hppd - Fotolia.com

- pas d'impact sur l'importante pression foncière, problématique centrale pour les jeunes ;
- accompagner le droit de préemption public d'une possibilité de réévaluer le prix de la terre ?
- quels moyens financiers et humains seraient alloués au nouveau dispositif ?
- quelle procédure et quels critères de sélection des projets seraient d'application ?

#### 4. Outils fiscaux

Certains dispositifs existent déjà :

- donation-héritage: prolongation du système de donation à taux 0 % qui facilite les accords intrafamiliaux ;
- recensement auprès des cédants sans repreneur (60 % des agriculteurs de > 50 ans en Wallonie !): quels dispositifs fiscaux inciteraient à l'installation d'un porteur de projet ?
- avantages fiscaux à l'acquisition des parts de groupements fonciers.

La Fédération des Jeunes Agriculteurs proposerait la taxation des revenus perçus par les propriétaires qui confient leurs terres aux sociétés de gestion foncière, ainsi qu'un précompte immobilier supérieur en cas d'affectation de terres agricoles à des fins de loisirs.

## Enjeux liés à la production agricole et à la Souveraineté alimentaire

Par M. Cyrille Verlinden – Mouvement d'Action Paysanne, représentant Euro Via Campesina (cfr site)

L'exposé de Monsieur Verlinden est disponible sur le site de NTF. A titre d'information, il a rappelé que depuis le printemps de 2014, à l'initiative des organisations paysannes FUGEA et MAP, une **Plateforme wallonne « pour l'accès à la terre agricole en Wallonie et à Bruxelles »** s'est mise au travail, dans l'objectif de « faire des propositions concrètes en matière d'accès au foncier agricole ». D'emblée, elle a associé à ce travail la coopérative TERRE EN VUE, le CNC, et l'ONG FIAN. D'autres organisations, comme Inter-Environnement Wallonie, Nature & Progrès, l'Union des Agrobiologistes, ont ou vont les rejoindre.

L'objet de cette Plateforme est d'approcher toutes les facettes qui ont trait à l'accès la terre : les problématiques de l'artificialisation, des pressions, des changements d'affectation, du mitage et de l'étalement urbain. Sans oublier la question de l'établissement du prix des terres agricoles, des montants des fermages et la loi du Bail à ferme régionalisée. A court terme, cette plateforme souhaite se profiler comme un interlocuteur sérieux dans les négociations qui vont présider à la régionalisation de la loi sur le bail à ferme.

L'étude d'Astrid Bouchedor : « **Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe - Difficultés et opportunités pour une gouvernance foncière responsable** » publiée par l'Association FIAN, permet de mieux découvrir comment la concentration foncière en Europe et en Belgique se fait au détriment des paysans ; comment nous pouvons nous saisir de quelques leviers d'action pour une meilleure gouvernance foncière.

L'étude conclut par quelques propositions à appliquer en Belgique au niveau fédéral et régional :

- contribuer à la transparence du marché foncier ;
- affecter prioritairement l'usage des terres publiques à des projets d'installation en agriculture paysanne ;
- recenser de manière exhaustive les terres et leurs propriétaires ;

- donner les moyens à l'administration (DAFOR – Direction de l'aménagement foncier rural) d'exercer ses nouvelles fonctions, suite à l'adoption du CWA<sup>1</sup> ;
- étendre le droit de préemption à toutes les terres ;
- renforcer les politiques d'aménagement du territoire pour une préservation effective des surfaces agricoles.
- consulter les parties prenantes (bailleurs, preneurs, société civile) en vue de l'application de la politique foncière agricole régionale décrite dans le CWA , plus particulièrement dans la définition des missions des principaux outils : observatoire foncier, droit de préemption, banque foncière ;
- initier un programme ambitieux de réforme redistributive du foncier agricole ;
- soutenir les dynamiques citoyennes ;
- et animer un débat constructif avec les différentes parties prenantes en vue de la réforme du bail à ferme en privilégiant l'intérêt général.

## **La terre : un facteur clé de production pour les agriculteurs**

Par Yves Somville (Copa-Cogeca, FWA)

### **La terre agricole est une ressource limitée**

La planète semble grande pour l'humanité, les zones de végétation le sont déjà moins et les zones cultivables le sont moins encore. Si l'on rajoute à cela les contraintes en termes de pentes, climat, utilisation des sols et durée de végétation, on se rend compte combien la ressource est limitée.

**La terre agricole est dès lors à protéger face aux enjeux climatiques et démographiques !**

Lorsqu'on analyse l'impact prévisible du changement climatique sur l'agriculture européenne, on peut schématiquement diviser l'Europe en 4 grands blocs.

La région qui englobe la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la moitié Ouest de l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Luxembourg et les 3/4 de la France, se situe, selon les projections, dans une zone qui sera la moins impactée, mais la quasi-totalité de ces territoires se trouve en zone périurbaine, ce qui constitue un autre type de pression.

Le facteur multiplicateur alimentaire exprime la quantité d'aliments nécessaires en 2050 par rapport aux quantités disponibles en 2000, pour pouvoir nourrir les populations. Ce facteur s'établit, pour les pays de l'OCDE à 1, tandis que pour l'Afrique subsaharienne, par exemple, il est de 5 !

Régionalement, la terre reste un facteur de production essentiel au même titre que le travail et le capital. Le capital engagé par l'exploitant en 2010 s'élève en moyenne en Wallonie à 548 K€ (capital foncier et d'exploitation) dont environ 314 K€ sont du capital foncier (terres agricoles, améliorations foncières, bâtiments et quotas), étant entendu qu'il y a lieu d'ajouter à ce capital, le capital foncier engagé par le bailleur puisque près de 70% des terres sont en faire-valoir indirect en Wallonie.

### **Les éléments de concurrence avec la terre agricole**

Ils sont multiples : la terre sert de valeur refuge, est objet de spéculation, subit l'artificialisation, sert de compensation environnementale (éoliennes) ou encore est soumise à diverses politiques européennes (énergie, environnement, PAC...). Enfin, on observe une « course à l'agrandissement » des exploitations par les agriculteurs qui visent à maintenir ou améliorer leurs revenus, encouragés par une PAC qui lie les aides à l'hectare.

L'artificialisation des terres agricoles soustrait de l'agriculture les meilleures terres et les mieux situées. Elle concerne chaque année 750.000 ha en Chine, 700.000 ha en Europe dont 70.000 ha en France et 2000 ha urbanisés en Wallonie. Cela porte à réfléchir !

### **L'influence des politiques UE: l'exemple de la PAC**

En 50 ans, on est passé d'un système de prix garantis à un système d'aide directe par ha. Et encore, celui qui va être mis en application en 2015, n'est pas encore celui que la Commission souhaite mettre en place, à savoir le « Flat Rate par ha », ce qui signifie le paiement d'un même montant à l'hectare quel qu'il soit et où qu'il soit situé.

A ce sujet, onze organisations professionnelles agricoles européennes dont la FWA et le Boerenbond se sont opposées dès le départ au principe de « Flat Rate/

<sup>1</sup> CWA : Code wallon de l'Agriculture

ha», car il entraînait automatiquement la capitalisation des aides directes dans la valeur foncière. Il faut savoir que la Commission avait commandité une étude à un consultant sur le fonctionnement du marché foncier dans les États Membres. Pour éviter la capitalisation des paiements directs, l'étude concluait qu'il fallait :

- moins d'aides directes que d'hectares éligibles;
- une valeur différente entre les différents paiements directs;
- permettre la commercialisation des aides directes.

Mais la Commission n'a absolument pas tenu compte des conclusions de cette étude qu'elle avait elle-même commanditée!

### Quelques réflexions

- Les politiques européennes influencent le prix des terres agricoles (énergie, environnement, transport, PAC,...).
- Dans toutes ces politiques (sauf PAC), l'aspect « production alimentaire » est inexistante (ex: directive Sols).

### En conclusion

L'Union Européenne devrait :

- reconnaître l'importance des terres agricoles pour la production alimentaire, voire non alimentaire et ce de manière transversale dans toutes ses politiques;
- mener une réflexion approfondie sur le problème de l'accélération de l'artificialisation de la terre agricole (en lien avec le maintien de sa souveraineté alimentaire);
- aider les États Membres (benchmark) afin d'identifier les meilleurs outils de gestion en vue de maintenir le capital terre à disposition des producteurs agricoles (outils fonciers,...).

Au plan régional, dans le nouveau CoDT qui entrera en application en 2015, on observe l'absence d'outil de protection de la réserve de surface qu'est le terroir agricole! Par ailleurs, l'Administration de l'Agriculture devrait, dans sa mission d'expertise, avoir une vision forte et globale de l'agriculture dans le cadre des études d'impact. Et pour terminer, soulignons que les relations « propriétaires-locataires » doivent faire l'objet d'une indispensable réflexion.

