CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

LE FONCIER AGRICOLE, UN BIEN COMPLEXE À MULTIPLES FACETTES

L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA

Michel Pech, Diane Giorgis

GREP | « Pour »

2013/4 N° 220 | pages 151 à 161

ISSN 0245-9442
DOI 10.3917/pour.220.0151

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-pour-2013-4-page-151.htm

Distribution électronique Cairn.info pour GREP.
© GREP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

Michel PECH
Ingénierie et recherche en droit rural, UMR INRA SMART, Agrocampus Ouest, Rennes, michel.pech@rennes.inra.fr
Diane GIORGIS
Ingénieure de recherche, projet Biens Publics et Politiques Publiques, CNRS – LaDySS, Université de Paris Ouest Nanterre-la Défense, diane.giorgis@gmail.com
Les auteurs remercient
Pierre FABRE pour ses contributions, son aide et sa confiance dans la réflexion.

Le foncier agricole, un bien complexe à multiples facettes

L'exemple d'un projet d'acquisition collective en région PACA[1]

Introduction

La valeur d'un bien s'examine et se comprend en mesure qualitative et non en unité monétaire. Ainsi cette valeur qui ne se prête qu'à une évaluation qualitative, a également un rôle essentiel dans la justification du prix. Dans l'exemple que nous allons développer, nous verrons que la valeur du bien, en l'occurrence les 3,5 ha de terre situés en zone périurbaine, est liée étroitement à l'activité économique de cette zone.

1 Région Provence Alpes Côte d'Azur.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

Selon les champs disciplinaires, le foncier agricole est parfois considéré comme un bien commun. Or, pour être plus juste, il faudrait plutôt qualifier le foncier agricole, structuré en territoires, de « patrimoine commun de la nation » (cf. article L110 code de l'urbanisme). Pour d'autres, le foncier est une ressource commune : les ressources communes sont des ressources naturelles ou artificielles partagées par différents utilisateurs. Nous venons de voir très schématiquement que le foncier agricole, ses déterminants, ses utilités sont l'objet de multiples perceptions et qu'il convient d'en préciser la nature exacte.

D'un point de vue juridique et institutionnel, pour contenir les effets de ces différentes acceptions et usages du foncier, les pouvoirs publics ont mis en place dans le début des années 1960 une politique des structures. Cette politique innovante s'organise autour de trois axes principaux : les SAFER, le contrôle des structures et le statut du fermage.

La question majeure que nous posons ici est de savoir si l'action des SAFER reste toujours efficace aujourd'hui. Dans un second temps nous tenterons de comprendre comment la société civile a pu enclencher une démarche de nature à compléter l'action des SAFER en vue d'éviter la spéculation foncière et la perte de terres agricoles en zone périurbaine.

Pour amener des éléments de réponse à ces questions, nous avons étudié le cas du projet des Jonquiers à Aubagne, dans lequel se mêlent action des SAFER, actions privées et actions concertées. Dans un premier point nous allons examiner l'évolution du rôle des SAFER et l'émergence de l'association Terre de Liens.

Contexte

Rôle des SAFER : la recherche d'un équilibre, entre actions classiques et innovations

Pour assurer la maîtrise du marché foncier les SAFER ont été investies, dès le départ, d'une mission d'intérêt général qui s'assimile à une délégation de mission de service public.

Dès l'origine (loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960), les SAFER ont quatre objectifs majeurs : elles doivent améliorer les structures agraires, travailler pour faciliter la mise en culture des sols, augmenter la superficie de certaines exploitations et enfin favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Pour atteindre leurs objectifs les SAFER achètent des terres librement mises en vente, le cas échéant en exerçant leur droit de préemption[2]. Ce droit spécifique encadré

2 C'est le droit accordé par la loi aux SAFER d'acquérir un bien agricole en priorité sur toute autre personne, lorsque son propriétaire le met en vente.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

très fortement par la loi est une prérogative exorbitante de droit commun qui tempère l'absolutisme du droit de propriété. L'objectif de cette prérogative est de permettre aux SAFER de mener une politique plus efficace (article 7 de la loi complémentaire du 8 août 1962).
Bien sûr, toute l'histoire de la SAFER se confond avec l'évolution du territoire rural et de son agriculture.

Tableau synoptique de l'évolution des SAFER

1960-1992	1992-2000	2000-2013
Restructuration des exploitations agricoles	Développement local Protection de l'environnement	Équilibres quant aux usages du foncier Partenariat avec les collectivités locales

Depuis 50 ans, les SAFER et toute la politique des structures s'efforcent de réguler en France le marché du foncier, et force est de constater que cette régulation ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs affichés. Pendant des années la baisse de la surface agricole utile a été compensée par l'augmentation des rendements et surtout par la baisse du nombre d'agriculteurs. C'est cet artifice qui a pu permettre l'accroissement moyen de la taille des exploitations sans que la profession agricole ne se soucie sérieusement de la consommation du foncier par des usages du sol autres qu'agricoles et, par voie de conséquence, de l'augmentation/spéculation du prix du foncier eu égard à sa rareté.

Émergence de Terre de liens : les citoyens au secours du foncier agricole

L'association Terre de liens est une association loi 1901 créée en 2003. Elle se définit comme un mouvement de citoyens, son principal objectif est de pérenniser les terres agricoles en les sortant de la spéculation grâce à l'épargne citoyenne. Par les installations qu'il permet le mouvement souhaite aussi recréer du lien entre les citoyens et les agriculteurs et favoriser une agriculture ancrée dans les principes du développement durable, c'est-à-dire « une agriculture de proximité, biologique et à taille humaine »[3]. Ce collectif s'est constitué grâce à la convergence de plusieurs mouvements alternatifs d'éducation populaire et d'agriculture biologique et biodynamique.

3 Selon la formulation du site de l'association dans la rubrique « Un mouvement, trois piliers ».

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

À première vue, si l'on examine sans trop rentrer dans les détails les objectifs de la SAFER et de Terre de liens, ces organismes ont des rôles complémentaires et similaires sous certains aspects. Pour tenter de comprendre l'essor de Terre de liens et l'évolution des SAFER dans le contexte que nous venons d'exposer, il faut donc aller dans le détail et en particulier s'attarder sur le système de gouvernance et de déterminants du prix/valeur du foncier. Sur certains espaces, il semblerait que ces organismes rencontrent des difficultés à travailler en concertation. Si le mouvement Terre de liens met en évidence des failles dans le fonctionnement public, il n'est pas exclu que les deux structures travaillent ensemble : dans l'exemple du projet des Jonquiers à Aubagne le privé et le public ont collaboré pour acquérir du foncier agricole. Ce cas n'est pas le seul en France mais il est exemplaire par le nombre d'acteurs mobilisés dans la collaboration et la gravité du cas de spéculation foncière auquel il fait face.

Le Cas du projet des Jonquiers à Aubagne

Chronologie d'une acquisition de foncier agricole comme bien commun

Le projet des Jonquiers a vu le jour en 2011 à Aubagne, près de Marseille, en région PACA. Il est le fruit de longues négociations et partenariats entre des structures publiques (communauté d'agglomération (CAPAE)[4], SAFER, Région) et des structures privées (Terre de liens entre autres). Il concerne l'achat d'une ferme de 3,5 ha avec bâtiments d'habitation et d'exploitation, située en bordure d'une zone d'activité à Aubagne. La carte ci-dessous localise le projet.

En 2009, le propriétaire de la ferme a mis en vente les 2,68 ha au sud de celle-ci, classés zone agricole, au prix de 536 000 euros. Ce prix élevé ne correspond pas au prix des terres dans la plaine d'Aubagne.

La SAFER préempte les terres et entame une procédure en révision de prix : elle propose le prix de 272 000 euros, qui est encore très loin du prix des terres agricoles du département, déjà très élevé (18 500 euros/ha dans les Bouches du Rhône contre 5 420 euros/ha en France en 2012[5]). Le propriétaire, jugeant que le prix fixé est trop bas, retire son bien de la vente.

Deux ans plus tard le bien est remis en vente. La SAFER l'achète après négociation pour le compte de l'agglomération. Un accord est trouvé avec le prix de vente définitif de 322 000 € pour les 2,68 ha de terrain et les deux cabanons agricoles, et 352 000 € pour la maison d'habitation et les 6 000 m² attenants. La SAFER préempte le bien attenant à la maison pour le compte de la CAPAE. La négociation entre les parties amène à l'accord suivant : la partie constructible des terres sera

4 La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile (CAPAE) compte 101 000 habitants répartis sur 12 communes. Le territoire compte 1 500 hectares de terres fertiles mais aujourd'hui seulement 600 hectares sont exploités.

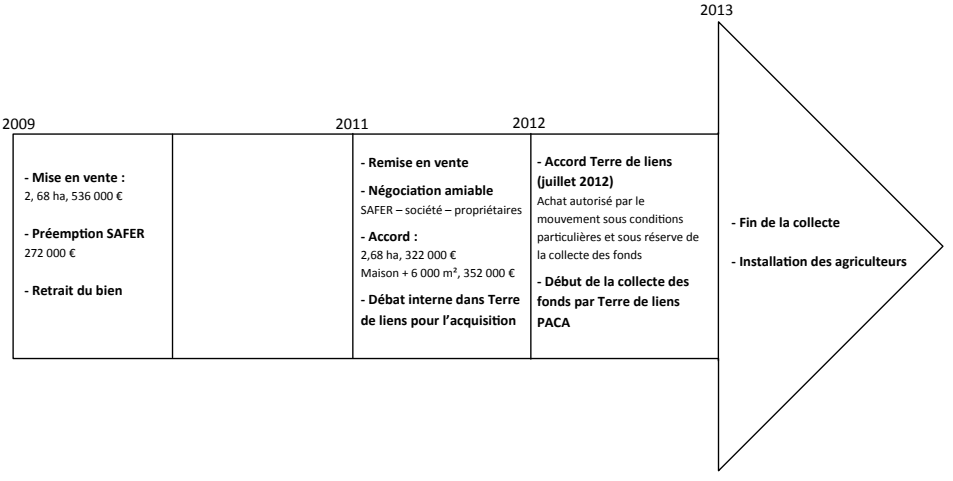
5 Selon les chiffres de la SAFER (le-prix-des-terres.fr) et de l'AGRESTE.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

vendue à la société Alinéa et la partie agricole sera maintenue en agriculture et achetée par la communauté d'agglomération et Terre de liens.

Illustration 1: localisant du projet des Jonquiers à Aubagne

Illustration 2 : Frise chronologique des grandes étapes de la construction de ce projet



© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

La CAPAE lance alors un appel à porteurs de projet pour l'installation. À la demande de la CAPAE l'association Terre de liens intègre à la demande de la CAPAE le comité de suivi du projet, afin de participer à la recherche de financement pour acheter l'exploitation, et à la recherche de porteurs de projet dans le cadre de la politique définie dans la charte agricole de l'agglomération.
Aux fonds publics amenés par la Région et la CAPAE viennent s'ajouter des fonds privés d'épargne citoyenne apportés par Terre de liens :
– Terre de liens, via son association régionale, acquiert avec la Foncière les 2,68 ha au prix de 321 780 € hors frais, soit 370 400 € tous frais compris[6].
– La communauté d'agglomération par le biais de la SAFER achète avec des fonds publics les bâtiments et les 5 ares attenants, au prix de 352 000 euros.
Cette négociation et la construction du projet a mis en jeu au niveau local tout le réseau agricole, associé aux collectivités publiques et au réseau associatif militant. Ces différents acteurs sont ainsi parvenus, au nom de l'enjeu commun de la préservation des terres agricoles en zone périurbaine, à se rassembler et à construire un partenariat fort. Terre de liens PACA, plus qu'un rôle de financeur, a aussi joué un rôle non négligeable dans la concertation. En effet, dès sa mise en place dans la région, Terre de liens a eu à cœur d'inclure tous les acteurs du territoire, et de communiquer sur son rôle auprès des institutions, SAFER comprise. Ce positionnement à l'interface des institutions et cette attitude de dialogue lui ont permis d'accompagner la mise en place du projet des Jonquiers en tant que médiateur. Le tableau ci-dessous reprend les différents acteurs de la négociation et leur rôle dans le projet.

Acteur	Rôle
Communauté d'Agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile	Porteur de projet, appui politique, financeur public
SAFER	Négociation, fixation du prix, ingénierie foncière
Terre de liens PACA	Financement privé, concertation, mobilisation citoyenne
Conseil général	Financeur public

6 Notaire pour deux actes car portage, SAFER, Terre de liens, participation aux travaux d'irrigation subventionnés par le CG13 et le CR PACA, frais de portage pour la période non prise en charge par le Conseil régional c'est-à-dire avant la mise en place de leur dispositif.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

Région PACA	Financeur public
Ville d'Aubagne	Appui politique
CETA	Appui technique aux agriculteurs installés
Chambre d'agriculture	Soutien aux agriculteurs installés
Collectif de défense des Terres fertiles	Soutien politique

Les agriculteurs seront installés sur la ferme avec un bail de carrière sur les différentes parties de la ferme, ce type de bail étant la marque d'un engagement sur le long terme. Cependant, si cette coopération d'acteurs fonctionne et si la négociation a débouché sur l'acquisition partagée de la ferme et l'installation pérenne d'un couple de maraîchers en situation précaire, elle n'allait pas de soi. Cette acquisition a notamment créé des débats au sein de Terre de liens national.

Une acquisition controversée

L'association Terre de liens s'appuie sur un réseau d'associations locales (régionales) pour fonctionner. L'organe décisionnel et financier pour l'acquisition de biens fonciers (la Foncière) est, lui, national. Lorsqu'une association locale valide en son sein un projet d'acquisition, elle porte ce dossier devant le comité d'engagement de la Foncière, qui statue sur la mise en marche de l'acquisition ou non. L'antenne locale doit alors récolter 75 % du montant de l'acquisition, 25 % restant à la charge de la Foncière.

Dans le cas du projet des Jonquiers, Terre de liens PACA a essuyé plusieurs refus de la part de l'association nationale, qui détient 45 % des voix dans la gestion de la Foncière[7], avant de voir sa proposition acceptée. Le motif principal de ce refus est le prix de vente des terres. Pour le national, il n'est pas justifiable ni légitime d'acheter des terres à un prix aussi élevé (près de 12 euros le m^2). Cela remettait en question la négociation future avec les propriétaires : comment faire baisser les prix du foncier si même les associations de lutte contre la spéculation sont prêtes à payer le prix fort ? Par ailleurs, la situation des terres posait le problème de la préservation à tout prix de terres enclavées dans la ville : est-ce une solution pour le futur, ces terres ne doivent-elles pas être considérées comme perdues pour l'agriculture et l'action ne doit-elle pas se concentrer sur des terres moins enclavées et plus simples à exploiter ?

7 Ces 45 % de voix sont dédiés à l'association dans le commandité qui gère la Foncière avec la Nef (45 %) et S. Wartena (10 %). ➔

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

Pour Terre de liens PACA et les défenseurs du projet des Jonquiers en revanche, ce projet était l'occasion de mettre en place une opération emblématique autour de la question du prix des terres agricoles et de la spéculation. Terre de liens, par cette acquisition, bloque la spéculation puisqu'elle ne revendra pas ces terres. Le projet était pensé afin d'avoir une vocation de communication autour de ce phénomène, de sensibilisation des citoyens et de mobilisation des acteurs décisionnels du territoire. En effet, pour Terre de liens PACA, réussir ce projet permettait d'envoyer le message que les acteurs politiques étaient capables de s'allier autour de la question du foncier pour lutter contre la spéculation. L'association locale soutenait donc cette acquisition dans cette optique : faire des Jonquiers un projet modèle pour stopper l'augmentation du prix des terres agricoles et rassembler les acteurs publics et privés dans cette action. Après plus de huit mois de débat, le projet ne fait toujours pas l'unanimité au sein de l'association. Il est cependant accepté par la Foncière sous les conditions suivantes :

• Terre de liens PACA doit réunir 80 % des fonds, et non 75 %, soit 296 560 € euros en un an,

• La communauté d'agglomération doit s'engager sur un partenariat à long terme avec l'association régionale,

• Le projet des Jonquiers doit être une installation créant vraiment du lien social et une dynamique dans le territoire,

• La communauté d'agglomération et Terre de liens PACA doivent engager une communication extérieure claire pour expliquer le but de cette acquisition.

Une convention de partenariat entre Terre de liens PACA et la collectivité d'Aubagne a donc été signée, dans la charte agricole de la communauté d'agglomération. L'association régionale a maintenant presque finalisé sa collecte. À part trois gros apports de 50 000 €chacun, les souscriptions (actions solidaires) varient de 102 € (la part minimale) à 5 000 €. Les souscriptions de 102 à 1 000 € et les trois gros apports viennent de personnes locales, connaissant le projet et étant directement impactées par lui. Les souscriptions entre 1 000 et 5 000 euros viennent d'un public plus large, non concerné directement par cette acquisition, donc plutôt de militants. Ce projet emblématique a permis de montrer un exemple de coopération public-privé très bien réussi sur un territoire donné. La terre est ici clairement perçue comme une ressource commune, à pérenniser et à sortir du marché des biens. La SAFER a joué toutes ses cartes et a choisi, avec les collectivités, de s'appuyer sur les organes associatifs du territoire pour mener à bien cette entreprise. Ce travail pose aussi la question de la légitimité nationale : il y a eu un long débat au sein de l'association, pour savoir si oui ou non l'épargne citoyenne pouvait être mobilisée sur des prix semblant démesurés, d'autant que ce n'est pas une pratique courante dans toutes les régions. Cependant, les souscriptions reçues ne sont pas simplement venues du

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

territoire. Ce fait nous montre bien que, dans ce cas, l'enjeu des terres agricoles n'a pas de limites territoriales pour les citoyens et que la dimension communautaire de ce bien dépasse celle de la simple communauté territoriale. Cette coopération d'acteurs et ce type de projet sont-ils généralisables, et dans quelle mesure sont-ils significatifs des limites de la SAFER ? De nouveaux acteurs sur le sujet, en partenariat avec les outils existants, seront-ils en capacité d'avoir une meilleure emprise pour réguler le marché des terres agricoles en France ?

L'action des SAFER : vers un système de coopération négociée ?

La notion de porteurs de projets[8] qui se développe aujourd'hui dans les territoires et qui a pour support le foncier agricole, concerne bien sûr l'agriculture au sens strict mais aussi toutes les transmissions ou créations d'activités de diversification en milieu rural (co-produits de l'agriculture : accueil touristique, artisanat, énergie renouvelable, services sociaux et environnementaux…). Il convient de les encourager mais surtout de s'assurer que les règles du jeu soient compatibles avec le développement harmonieux des territoires. Ces installations, agrandissements, rétrocessions ou autres créations d'activités ayant comme support le foncier agricole doivent se faire dans un cadre compatible avec la politique d'aménagement rural (équilibres démographiques, emplois, ressources territoriales, diversification des activités…) et en lien avec les collectivités territoriales.

Les arbitrages intéressant les divers usages du sol engagent l'ensemble de la société car ces choix ont des répercussions sociales, environnementales et économiques. Les références classiques (technique et comptable) n'assurent plus la couverture totale des situations présentes sur le terrain et depuis quelques années la notion d'expérimentation sociale participe à la montée en puissance d'espaces d'innovations et d'ingénierie foncière en quête de nouvelles normes plus adaptées au monde agricole en mutation, au sein d'espaces ruraux, urbains ou mixtes. C'est dans ce cadre qu'évolue l'association Terre de Liens, en agissant de concert avec la collectivité locale et la SAFER.

L'action des collectivités et du monde associatif, en complément des actions menées par les SAFER, s'articule autour de deux leviers essentiels. Le premier concerne la légitimité de l'action de la société civile : dans notre exemple, la société civile représente l'expression d'une demande sociale à une période donnée. Cette demande sociale s'exprime par des vœux et elle est aussi portée par une participation citoyenne sous la forme de souscriptions à la Foncière. Le second levier se

8 C'est ainsi que les professionnels désignent ceux qui souhaitent vivre et travailler à la campagne, pour éventuellement y créer une activité. Cela concerne également les personnes déjà installées en milieu rural qui souhaitent y développer un projet (source : portail de l'installation en milieu rural, installation-campagne.fr).

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

caractérise par la prise en compte de la valeur du foncier en complément de son prix : ceci permet de justifier pleinement le prix plus élevé du terrain (valeur du terrain = prix de l'ha + prix de la ressource commune[9]).

Dans ce cadre, de deux choses l'une, soit le prix pratiqué est conforme aux « vœux, et aux possibilités » des uns et des autres et la transaction s'opère, soit ce n'est pas le cas et la transaction n'a pas lieu dans les termes exposés ; il y a alors une rétractation des acheteurs, ou un retrait du vendeur, ou encore une action de la SAFER en révision du prix : c'est ce qui s'est produit dans le cas présent avant arrangement et portage du foncier par les différents partenaires ; il en résulte que la transaction s'est bien opérée au prix indiqué.

Le prix pratiqué dans cette vente est certes beaucoup plus élevé que le prix du marché de la terre agricole, il représente cependant une tentative de régulation foncière de la part de Terre de liens et de la collectivité. Si cette vente s'est réalisée c'est parce que les principaux intéressés estiment qu'il s'agit là d'un bon compromis entre la vente d'un terrain au prix fort pour bâtir et la vente d'un terrain à des fins agricoles à un prix surestimé. Ce prix, bien que surestimé, marque l'intérêt pour la collectivité et Terre de liens de garder des terres agricoles. Selon nous, ce prix (encore une fois surestimé) montre que les acteurs sont sur une voie visant à ne pas permettre tous les excès.

La surcote du foncier serait ainsi, et dans un premier temps, le prix à payer pour que le foncier reste agricole. Enfin, l'acceptation de ce prix exprime aussi un consentement à payer par la population locale (collectivité, donateurs, monde associatif) pour préserver un foncier agricole périurbain. Si la population n'avait pas été en demande de terre agricole ou sensibilisée à cette question, la collecte de Terre de liens n'aurait pas pu aboutir.

Conclusion – Discussion

Pour conclure nous souhaitons discuter de la reproductibilité d'un tel projet. Dans le cas d'Aubagne, les acteurs du territoire arrivent à coopérer, s'entendre durablement et à communiquer auprès des citoyens afin de les impliquer dans le projet. Or, ce que l'on observe dans d'autres régions, serait plutôt des situations de conflits entre acteurs ou, en tout cas, une difficulté à coopérer et à bâtir des projets communs.

Il faut examiner les facteurs explicatifs de nos résultats : 1) le travail de concertation et de gestion des conflits qui a été fait en amont du projet et avec tous les acteurs a été très important. 2) Depuis qu'elle s'est implantée dans la région, Terre de liens s'est fait connaître et a amorcé un travail de partenariat. 3) Chaque

9 Les ressources communes sont des ressources naturelles ou artificielles partagées par différents utilisateurs : dans notre cas la ressource commune correspond à la possibilité acquise par les citoyens de faire cultiver des parcelles proches d'un lieu de consommation.

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)

acteur a une place, un rôle bien défini, une utilité et des capacités à mener le travail à son terme et à travailler de façon transversale et concertée avec les autres. 4) Enfin, pour que de telles initiatives puissent voir le jour et être reproductibles, il faut insister sur le concept de projet territorial et la volonté commune à tous les acteurs de s'inscrire dans le long terme grâce au bail de carrière. Une grande force de ce projet est également d'avoir réussi à impliquer la société civile via notamment la collecte de Terre de liens. Cet exemple de partenariat ouvre ainsi la voie à une transparence et une concertation tant sur le prix pratiqué que sur la destination des terres agricoles dans le secteur périurbain. ■

© GREP | Téléchargé le 20/05/2022 sur www.cairn.info (IP: 80.215.163.80)