

2

Les SAFER :

les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural

PRÉSENTATION

Les sociétés pour l'aménagement foncier et rural (SAFER) sont des sociétés anonymes créées au début des années 1960 pour acheter et revendre des terres agricoles et des sièges d'exploitation. Elles ont pour objectifs de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs dans de bonnes conditions, de remembrer le parcellaire agricole et de permettre l'agrandissement d'exploitation de type familial pour atteindre un seuil de rentabilité.

Au nombre de 26 dont trois dans les départements d'outre-mer, les SAFER emploient 986 salariés. À fin 2012, le total de leur bilan s'élève à 450 M€, dont 204 M€ de dettes financières et 134 M€ de capitaux propres. Les SAFER ont acquis, en 2012, 86 600 hectares (ha) et 9 700 biens pour une valeur totale de 1,1 Md€. Elles ont rétrocédé au total 88 300 ha, en effectuant 11 900 opérations.

Les SAFER, bien que sous statut de société anonyme, sont investies d'une mission d'intérêt général concernant le foncier agricole et rural, qu'elles exercent grâce au droit de préempter que leur accorde la loi du 8 août 1962. Progressivement, leur rôle et leur champ d'action se sont élargis, dans le développement rural avec la loi du 25 janvier 1990 puis dans le domaine environnemental avec la loi du 9 juillet 1999, alors que dans le même temps leur mission première, le remembrement, se réduisait.

Les SAFER sont constituées en réseau, coiffé par deux entités : la Fédération nationale des SAFER (FNSafer), une association créée en 1962, et la société centrale pour l'aménagement foncier rural³⁴ (SCAFR) créée, sous l'égide de l'État, pour participer au capital des SAFER.

³⁴ La SCAFR, considérée comme une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a changé de dénomination après sa fusion, en 2002, avec une société de conseil, pour devenir la société « Terres d'Europe-Société de conseil pour l'aménagement foncier rural », souvent dénommée SCAFR.

La Cour a contrôlé au début des années 1990 plusieurs SAFER. Elle avait alors notamment constaté un manque d'adéquation entre la politique foncière des SAFER et celle définie par l'État, ainsi que l'insuffisante définition des objectifs et de la programmation des activités de chaque SAFER.

Le nouveau contrôle que vient d'effectuer la Cour a porté sur les deux structures nationales, ainsi que sur quatre SAFER aux territoires très différenciés³⁵. Il montre que les SAFER mènent aujourd'hui, de manière très indépendante, des activités diversifiées et peu contrôlées par les pouvoirs publics, ce qui rend nécessaire un recadrage de leurs missions et une meilleure maîtrise de leur réseau.

I - Des activités diversifiées

A - Un champ d'action élargi

Deux éléments ont fortement pesé sur l'activité des SAFER et donc sur leur situation financière : la fin de la période des grands remembrements et la réduction du marché des terres agricoles sous l'effet de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols. La part des terres agricoles est en effet passée de 62,6 % du territoire national en 1960 à 51,4 % en 2010, alors que, durant la même période, les sols boisés passaient de 21 % à 31 % et les sols artificialisés de 8,8 % à 12,4 %.

Il revient aux SAFER d'agir sur le marché rural et de favoriser la transparence du marché. Cette mission a été progressivement étendue avec l'élargissement de leur droit de préemption par la loi du 4 juillet 1980. Celle-ci leur reconnaît aussi la faculté de céder des biens à des organismes publics ou des associations foncières en vue de constituer des réserves foncières ou d'aménager l'espace rural.

Dix ans plus tard, la loi du 25 janvier 1990 met les SAFER en position d'opérateur foncier en milieu rural, en leur donnant la possibilité d'effectuer des études et de conduire des opérations en vue de favoriser le développement rural, y compris vers des activités non agricoles. Pour la

³⁵ Deux correspondaient à des régions administratives : SAFER Poitou-Charentes et SAFER Languedoc-Roussillon, ce qui n'est le cas ni pour la SAFER Aquitaine-Atlantique, ni pour la SAFER Flandres-Artois.

première fois, apparaît la notion de « préservation de la nature et de l'environnement ».

Cette évolution est confirmée par la loi du 9 juillet 1999 qui met en place la possibilité de préemption pour des motifs environnementaux. Elle est parachevée par la loi du 23 février 2005, puisque l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) précise désormais que les SAFER « concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ». Les liens plus étroits sont prévus avec les collectivités territoriales et un rôle plus important est attendu dans le domaine forestier.

Parallèlement, l'exemption fiscale des droits d'enregistrement dont bénéficient les SAFER a été largement étendue en 1999-2000.

Alors que les régions ont pris de plus en plus de place dans l'organisation administrative, le ressort de certaines SAFER n'est plus en adéquation avec cette évolution comme le montre la carte ci-après³⁶. En 1995, la Cour demandait de poursuivre l'évolution engagée, trop lentement, en faveur d'un regroupement régional, voire inter-régional. L'absence de correspondance avec les régions est un handicap si les SAFER veulent apporter leur expérience à l'aménagement des territoires et coopérer, de façon constructive, avec les régions.

³⁶ C'est le cas de six SAFER : Aquitaine-Atlantique, Garonne-Périgord, Aveyron-Lot-Tarn, Gascogne-Haut-Languedoc, Maine-Océan, Poitou-Charentes.

Carte n° 1 : implantations des SAFER



Source : Cour des comptes, d'après une carte FNSafer (délimitation des SAFER en orange, des régions en noir)

La situation des SAFER résultant de ces évolutions et de leur politique propre apparaît particulièrement différenciée.

B - Des situations financières contrastées

Si, globalement, la situation financière des SAFER pour l'exercice 2012 est satisfaisante avec un résultat positif de 4,85 M€ pour l'ensemble des SAFER de métropole, localement des différences considérables existent. Ainsi, trois SAFER dégagent des résultats particulièrement positifs, supérieurs à 600 000 € (Aquitaine-Atlantique, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre), et d'autres ont un résultat très positif supérieur à 300 000 € (Basse-Normandie, Auvergne). Ces cinq SAFER contribuent à elles seules à 75 % des résultats positifs de l'ensemble des SAFER. Quelques SAFER présentent des résultats proches de zéro (Alsace,

Aveyron-Lot-Tarn) ou même négatifs (Bretagne, Languedoc-Roussillon, Corse).

De fait, des SAFER profitant de la richesse de leur territoire (prix élevé des terres, des vignes ou des forêts), d'opérations dites de « substitution » rémunératrices et de ventes de biens non-agricoles dans des secteurs recherchés³⁷, accumulent les excédents.

Dans le cas d'une opération de « substitution », la SAFER, au lieu d'acheter un bien et de le revendre après éventuelle restructuration, sert d'intermédiaire pour qu'un seul acte notarial soit passé entre le vendeur et l'acheteur, après passage en comité départemental et avis du commissaire du gouvernement.

La Cour a d'ailleurs constaté que les trois SAFER qui pratiquent le plus d'opérations de « substitution » sur des propriétés de valeur distribuent une partie de leurs bénéfices à leurs salariés (pour un total de 314 098 € en 2012). Et ce en contradiction avec l'article L. 141-7 du code rural et de la pêche maritime qui dispose que « les SAFER ne peuvent avoir de buts lucratifs. Les excédents nets réalisés... ne peuvent être utilisés, ...qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à l'objet de ces sociétés ».

À l'inverse, des situations difficiles peuvent aussi résulter de charges de structures trop importantes dans des SAFER multipliant leurs implantations territoriales et réticentes à l'idée de recentrer leur réseau. De plus, le système de calcul de marges³⁸ mis en place dans le passé par la FNSafer apparaît désormais complètement dépassé. Faute de comptabilité analytique, les marges réelles dégagées par chacune des activités des SAFER ne peuvent être précisément déterminées.

³⁷ La valeur moyenne du lot acquis est en 2012 de 41 000 € en Lorraine, mais de 173 000 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 214 000 € en Centre et 215 000 € en Aquitaine-Atlantique.

³⁸ Il s'agit d'un calcul de marges semi-brutes qui n'impute que les dépenses liées directement à chaque type d'activité, sans aucune affectation des charges communes, à défaut de toute comptabilité analytique.

Tableau n° 1 : les SAFER de métropole

SAFER	Données financières 2012 (€)				Acquisitions 2011 (ha)			
	Chiffre d'affaires net	Résultat	Capitaux propres	Stock propriétés	Dettes financières	Acquisitions	dont par substitution	dont par préemption
Alsace	8 856 065	9 148	1 883 078	3 368 429	1 390 098	419	180	14
Aquitaine-Atlantique	21 004 260	1 763 227	14 106 071	14 162 138	5 793 259	3 431	2 338	209
Auvergne	14 588 206	300 546	8 451 659	9 990 950	0	4 067	2 005	647
Aveyron-Lot-Tarn	11 040 932	3 145	3 373 090	9 531 906	3 789 287	6 123	4 640	284
Bourgogne Franche-Comté	25 038 588	197 337	8 199 979	10 551 161	2 938 966	7 402	5 319	227
Bretagne	12 073 038	-122 273	3 141 686	19 154 440	13 059 383	4 270	2 577	692
Centre	13 029 188	610 875	6 392 313	4 597 665	4 009 452	7 553	6 743	361
Champagne-Ardenne	24 877 558	29 437	6 491 046	14 944 349	13 828 843	1 568	801	79
Corse	1 748 125	-16 219	2 118 688	426 828	0	450	11	53
Flandres-Artois	6 442 203	70 682	3 355 263	23 954 640	7 415 293	596	224	61
Garonne-Périgord	11 264 341	50 698	5 232 886	17 506 274	2 762 545	3 216	2 774	194
Gascogne-Haut-Languedoc	10 309 784	57 291	4 641 866	8 594 286	121 838	5 273	4 649	184
Ile-de-France	10 019 053	225 388	3 378 472	3 547 000	1 583 158	905	162	103
Languedoc-Roussillon	11 221 566	-34 011	5 016 639	2 622 861	589 374	6 416	5 936	212
Lorraine	8 880 448	121 059	4 630 140	8 704 376	6 773 737	2 583	1 618	150
Maine Océan	14 527 094	47 339	3 974 545	28 362 479	333 169	4 556	2 816	517
Marche-Limousin	5 050 798	114 977	3 140 004	1 946 795	0	3 784	3 120	183
Basse-Normandie	25 562 056	497 289	9 305 789	31 593 218	17 166 255	5 078	3 098	764
Haute-Normandie	21 837 798	21 990	6 360 418	14 460 699	0	1 860	252	66
Picardie	8 873 727	143 456	4 028 936	25 010 852	165 271	841	269	64
Poitou-Charentes	21 894 050	21 707	5 508 448	22 367 251	13 838 081	3 708	1 892	500
Provence-Alpes-Côte d'Azur	29 928 569	620 219	7 851 990	11 657 855	1 931 010	5 166	4 097	521
Rhône-Alpes	19 890 645	120 306	10 899 221	7 524 626	3 208 141	6 541	5 118	528
Total Métropole	337 958 091	4 853 614	131 482 230	294 581 080	100 697 161	85 806	60 639	6 613

Source : FNSAFER/SCAFR

II - Des missions à recadrer

A - La connaissance du marché rural : une amélioration nécessaire

La première mission confiée aux SAFER concerne la promotion de la transparence du marché rural par une observation statistique des mouvements intervenant sur ce marché. À ce titre, la Cour recommandait en 1995 une amélioration des outils statistiques. Si des évolutions ont été réalisées grâce à un outil informatique plus performant depuis 2009, des progrès sont encore nécessaires pour améliorer la connaissance des mouvements sur le marché rural et de l'activité des SAFER.

1 - Un marché rural en mutation

L'État a confié aux SAFER (article L. 141-1-I du code rural et de la pêche maritime) une mission d'observatoire du marché rural afin d'en permettre la transparence. La notion de marché rural repose essentiellement sur les déclarations d'intention d'aliéner adressées par les notaires, auxquelles les SAFER ajoutent leurs propres acquisitions³⁹. L'ensemble du territoire national « rural », plus ou moins agricole ou naturel, fait donc partie du champ d'action statistique traité par la FNSafer.

Toutefois, un nombre croissant, même s'il ne peut être défini précisément, de pratiques et de montages juridiques, généralement réalisés à des fins d'optimisation fiscale, peut conduire à la fois à faire échec à la mission de transparence du marché foncier rural des SAFER, mais aussi à l'utilisation éventuelle de leur droit de préemption ou d'une possibilité d'acquisition à l'amiable. La fonction d'observatoire des SAFER nécessite que le cadre juridique soit adapté à cette nouvelle réalité, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.

³⁹ Au total, 216 500 informations ont été traitées en 2012.

Les statistiques des SAFER font l'objet d'un suivi technique rigoureux, d'autant plus que celles concernant le marché rural et les prix pratiqués sont les seules existantes en la matière.

Les séries sur les prix sont d'ailleurs utilisées officiellement par le ministère chargé de l'agriculture⁴⁰. Par ailleurs, un ouvrage annuel sur le « prix des terres » est publié et vendu au public ; il en est de même concernant le « marché des forêts ».

Le refus de certaines SAFER de communiquer des données aux commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA), créées par la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010, a suscité une intervention de la FNSafer. Celle-ci a rappelé aux SAFER que, dans un tel cadre, elles assument une mission de service public et doivent fournir des données gratuitement.

2 - Des activités peu transparentes

La FNSafer présente chaque année les données relatives à l'activité des SAFER susceptibles de renseigner sur l'évolution du marché rural. Ces données sont nombreuses, mais elles restent parcellaires et difficiles à interpréter. En particulier, il est impossible d'analyser de façon détaillée, par exemple pour les installations des jeunes agriculteurs, la nature de l'opération menée par la SAFER : véritable acquisition ou opération de « substitution ».

De nombreux tableaux d'activité sont peu renseignés dès qu'il s'agit de répartir les informations par domaine d'action (agriculture, environnement, développement) ; la rubrique « inconnu » est importante et parfois prépondérante, par exemple concernant le stock foncier non conventionné. Il en est de même pour tous les tableaux concernant les vendeurs et surtout les acquéreurs.

Il apparaît très difficile d'obtenir des renseignements précis de la part des SAFER, par exemple pour le tableau de répartition de leurs effectifs entre activités. Les enquêtes particulières menées récemment concernant les relations avec les collectivités territoriales, les activités en

⁴⁰ Les seules conventions passées par l'État avec la FNSafer concernent les statistiques relatives aux séries de prix sur les terres et prés, ainsi que sur les vignes et sur le point d'information international. De même, une convention passée avec la Société forestière de la Caisse des dépôts et consignations permet chaque année la parution d'un ouvrage : « Le marché des forêts en France », dont les données sont reprises par l'indicateur du marché des forêts en France qui présente une série depuis 1970.

matière environnementale ou en faveur de l'agriculture biologique, ne font pas toujours l'objet de réponses systématiques de l'ensemble des SAFER.

Dans la mesure où chaque société reste totalement libre de sa gestion, en matière de politique foncière, de relation avec les collectivités ou de tarifs pratiqués⁴¹, des comportements très différents en résultent. L'action de la FNSafer est de ce fait difficile à mener.

De plus, en de nombreux domaines, la volonté d'obtenir un large consensus ne permet pas à la FNSafer de faire adopter des évolutions nécessaires communes à l'ensemble des SAFER (environnement, marges différenciées pour les jeunes agriculteurs, etc.). Les statistiques relatives à l'activité SAFER restent ainsi limitées et les rapports et comptes transmis à ce titre à l'État ne font pas l'objet d'études approfondies. C'est ainsi que l'évolution essentielle, que représente depuis 2000 le développement des opérations de « substitution », a pu échapper à l'État alors qu'elles représentent plus de 75 % de l'action foncière de nombreuses SAFER. Un contrôle plus attentif de l'État en ce domaine aurait dû s'imposer.

B - Les missions d'intérêt général : un indispensable recentrage

1 - Des opérations de « substitution » de plus en plus prépondérantes

Les SAFER sont un acteur important sur un marché rural⁴² qui se rétracte, mais, contrairement à un reproche couramment formulé, elles utilisent statistiquement peu leur droit de préemption comme le montre le tableau n° 1. En effet, la simple menace de recourir à ce dispositif peut conduire à une acquisition amiable ou à une opération dite de « substitution ».

⁴¹ Pour l'enquête, menée en 2009, sur les tarifs pratiqués dans les différents domaines d'intervention, seules 21 SAFER ont répondu et souvent de façon très incomplète à la FNSafer.

⁴² Les acquisitions, en hectares, par rapport au marché global de l'espace rural sont de 18 %, dont seulement 0,7 % en utilisant la préemption. Le taux de prise des SAFER sur la part du marché qui leur est accessible (hors fermiers en place, terrains à bâtir, etc.) est de 32 %, mais varie de 17 % (Flandres-Artois) à 45 % (Gascogne-Haut-Languedoc).

Bien que la substitution ne soit pas réellement un mode d'acquisition dans la mesure où la SAFER ne devient pas propriétaire du bien à rétrocéder, elle figure pourtant à ce titre dans les statistiques des SAFER. De ce fait, comme le montre le tableau n° 2, en 2012, les « substitutions » occupent une part très majoritaire dans les modes d'intervention.

Tableau n° 2 : part des « substitutions » dans les modes d'acquisition

2012	Surface acquise		Valeur en principal	
	Hectares	% FRANCE	K€	% FRANCE
« Substitutions »	60 528	68 %	839 390	78 %
Acquisitions amiables Hors « substitutions »	21 163	24 %	180 035	17 %
Préemptions	6 868	8 %	52 883	5 %
Ensemble des acquisitions	88 568	100 %	1 072 297	100 %

Source : FNSafer

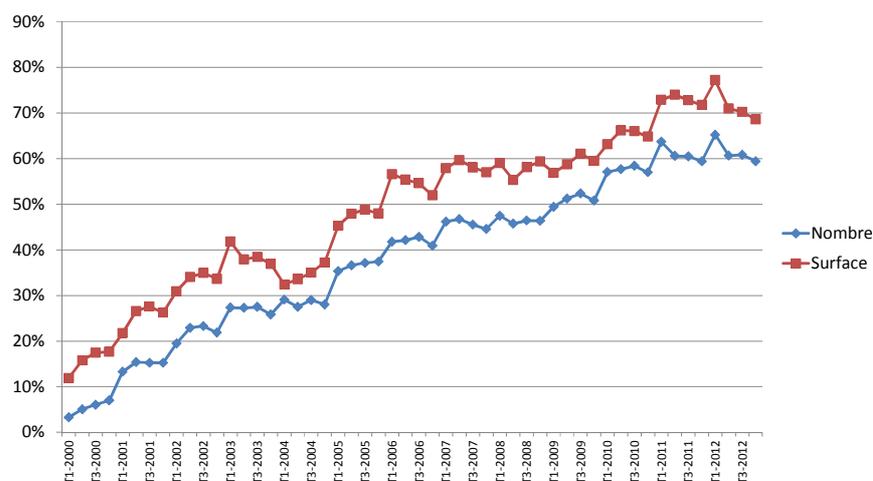
Ce résultat s'inscrit dans l'évolution de la législation fiscale. Les SAFER ont obtenu une exemption fiscale des droits d'enregistrement, mais pour compenser la réduction de ces droits de 15,50 % à 4,9 % (3,8 % au profit du département et 1,2 % au profit de la commune), les SAFER ont pu étendre l'exonération fiscale aux opérations de « substitution » (depuis le 31 mars 1999) et même aux ventes de tous « biens ruraux » au sens large du terme (depuis le 31 mars 2000).

L'avantage fiscal concernant les seules opérations de « substitution » est de plus de 46 M€ en 2012, sur un total de près de 60 M€. Il a participé à l'amélioration des marges⁴³ ; ainsi, en 2011, la marge brute sur l'activité de « substitution » représentait 49,2 % du total des ressources des SAFER ; elle atteignait 66 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 68 % en Aquitaine-Atlantique. Son coût est supporté par les collectivités territoriales privées des droits d'enregistrement.

⁴³ Les marges sont passées, pour les SAFER de métropole, de 33,256 M€ en 1999 à 88,637 M€ en 2012.

Depuis 2000, certaines SAFER ont ainsi modifié leurs pratiques comme le montre l'évolution trimestrielle en pourcentage de la part des « substitutions » dans les rétrocessions effectuées entre 2000 et 2012, retracée dans le graphe suivant.

Graphique n° 1 : part des « substitutions » dans les rétrocessions



Source : FNSafer

Cependant cet avantage fiscal concerne de plus en plus des opérations relatives à des biens ruraux bâtis. De fait, les SAFER effectuent plus fréquemment des transactions sur des immeubles bâtis à valeur élevée⁴⁴. Ainsi, la FNSafer gère un site internet « www.propriétés-rurales.com », similaire à ceux des notaires ou des agences immobilières, sur lequel des propriétés essentiellement bâties de plus d'un million d'euros sont à vendre⁴⁵. Ce sont ces évolutions qui contribuent à alimenter les griefs contre les SAFER de la part des autres intermédiaires immobiliers.

De plus, à l'occasion des contrôles de la Cour, il est apparu que des SAFER interviennent au titre d'une opération de « substitution », alors même que l'opération de vente d'une propriété est déjà conclue sur le principe. Le vendeur et l'acheteur bénéficient dans ce cas du savoir-faire de la SAFER ainsi que d'une garantie en responsabilité.

⁴⁴ Les acquisitions avec bâti représentent 45 % des surfaces, mais 70 % de la valeur. La valeur du lot moyen bâti acquis en 2012 était de 399 000 €, contre 307 000 € en 2011, soit + 30 %.

⁴⁵ Au nombre de 192, début mai 2013, dont 23 pour la SAFER Centre, 19 pour la SAFER Aquitaine-Atlantique et 12 pour la SAFER Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cette pratique est particulièrement répandue dans le secteur viticole où certaines SAFER peuvent réaliser des opérations sollicitées par les vendeurs. Dans ce cas, le recours à la SAFER permet de sécuriser le processus, en particulier pour permettre une mise en exploitation plus rapide. Certains intermédiaires viennent chercher la SAFER sans oublier d'intégrer leur rémunération. Un tableau comparatif, réalisé à partir de cas concrets sur des domaines viticoles, peut ainsi être dressé.

Tableau n° 3 : comparaison entre la vente classique et la « substitution »

	Vente « classique »	« Substitution » SAFER
Prix du vendeur	5 000 000 €	5 000 000 €
Cabinet de négociation	150 000 €	150 000 € (reversé par la SAFER)
Droits fiscaux (5,09 %)	262 135 €	0
Rémunération SAFER (8 %)	0	250 000 € (après reversement)
Versement par l'acquéreur	5 412 135 €	5 400 000 €

Source : Cour des comptes

En pratiquant de la sorte, les gagnants sont : la SAFER (250 000 € de marge), l'acquéreur (12 135 € dans le cas retenu et la possibilité d'amortir la rémunération SAFER), le vendeur qui maintient son prix et ne retarde pas la vente (menace de préemption écartée). Les perdants sont : le département pour 195 700 €, la commune pour 61 800 € et l'État pour 4 635 €.

La Cour rappelle que l'avantage fiscal attribué aux SAFER avait pour but de leur permettre d'intervenir pour des motifs d'intérêt public et notamment de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. L'utilisation de cet avantage fiscal est injustifiée pour des opérations dans lesquelles le rôle de la SAFER se limite parfois à celui d'un intermédiaire, certaines opérations n'ayant, en outre, qu'un lointain rapport avec l'activité agricole lorsqu'il s'agit, par exemple, de biens à usage résidentiel.

La poursuite de telles pratiques pour compenser la baisse des subventions accordées aux SAFER, aux frais des collectivités

territoriales, ne saurait constituer une réponse pertinente au regard des principes qui ont présidé à la création de ces organismes.

Il conviendrait donc d'assurer un encadrement des opérations de « substitution » ou sur des biens non agricoles, en réservant l'avantage fiscal aux seules opérations relevant de la mission d'intérêt général.

2 - Une faible activité dans les métiers de base

a) L'installation des jeunes agriculteurs : une priorité ?

En 1995, la Cour recommandait un recentrage des activités des SAFER sur leur mission d'intérêt général essentielle : l'installation de jeunes agriculteurs. Un sondage réalisé par le magazine « Terres agricoles » indique que 85,5 % des personnes interrogées pensent que les SAFER ne facilitent pas vraiment l'installation des agriculteurs, seules 10 % estiment que ces organismes jouent pleinement leur rôle⁴⁶.

La FNSafer met en avant les efforts réalisés en ce domaine. Les documents nationaux produits font valoir que les SAFER consacrent une part importante de leur activité de rétrocessions au profit de l'installation des agriculteurs, pourtant celle-ci représente moins du tiers de l'ensemble en 2012, même si cette ligne « installations » recouvre des situations très différentes. Ainsi, sur 29 668 ha de rétrocessions en faveur de l'installation, les premières installations avec dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) ne représentent que 2 761 ha, soit moins de 10 % du total. On ne saurait qualifier ce résultat de « part importante de l'activité de rétrocession » sans suggérer que cette activité est étonnamment inefficace.

Il ressort de l'enquête menée en 2012 par la FNSafer que plusieurs SAFER se sont engagées avec les collectivités territoriales (régions en particulier) dans des actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Les installations sont alors de ce fait plus nombreuses. Ces actions sont plus faciles à mettre en place si le ressort de la SAFER correspond à un ressort régional, comme le montre *a contrario* l'exemple de la région Midi-Pyrénées qui, devant l'urgence du problème, a dû signer une convention de portage foncier avec les trois SAFER concernées et quatre caisses du Crédit agricole.

⁴⁶ Résultats d'un sondage en ligne réalisé entre le 7 et le 10 février 2012 portant sur 1 272 personnes.

b) Un stock foncier généralement faible

L'extension des exemptions de droits d'enregistrement aux opérations de « substitution » accordée au début des années 2000 a permis globalement aux SAFER d'accroître fortement leurs marges tout en n'immobilisant pas de stock foncier.

Alors que le stock foncier était important au début des années 1980 avec plus de 160 000 ha, il est en moyenne à peine supérieur à 40 000 ha depuis 1991. De plus, la stratégie des SAFER a été de garder un maximum de stock conventionné⁴⁷, le plus souvent avec une garantie de bonne fin de la collectivité concernée (56 % en 2012), ce stock étant le plus souvent financé par la collectivité, les SAFER ne pouvant le financer sur leurs fonds propres⁴⁸.

La politique des SAFER est aussi en ce domaine très différenciée⁴⁹. La faiblesse du stock foncier propre à la SAFER est, en effet, un signe de la diminution des acquisitions-cessions dans l'activité et du peu d'engagement à travailler avec les collectivités. Il n'est donc pas étonnant que les trois SAFER ayant des stocks peu élevés, malgré leurs disponibilités financières, soient celles qui retirent le plus de marge des opérations de « substitution ».

Dans ce contexte de faiblesse des stocks, les SAFER pratiquent de moins en moins de remaniements parcellaires, une de leur mission d'origine : moins de 2 000 opérations en 2012 portant sur 3 000 ha (3 fois moins qu'en 1999).

C - Le partenariat local : un développement inégal

Les liaisons avec les partenaires institutionnels tels que les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers sont très différentes selon les SAFER, certaines agissant très peu en matière de développement local ou d'environnement. Elles ne sont pas exemptes d'ambiguïté.

⁴⁷ Seulement cinq SAFER ont un montant de stock foncier non garanti supérieur à 10 M€. De plus, le stock non conventionné de plus de 2 ans ne représente que 32 % de ce stock.

⁴⁸ Les capitaux propres des SAFER de métropole étaient de l'ordre de 119 M€, alors que la valeur de leur stock foncier est de 300 M€.

⁴⁹ Concernant les conventions de stockage, alors que certaines SAFER n'en ont pas, quatre en ont plus de 150 pour des surfaces dépassant parfois 3 000 ha.

Seulement 2,4 % des surfaces rétrocedées (soit 2 009 ha) concernent la protection de l'environnement en 2012. Le stock foncier des SAFER classé en faveur de l'environnement n'est que de 1 469 ha en 2012, dont 1 328 ha sont des forêts, à la suite d'une convention avec la Caisse des dépôts et consignations.

Concernant les collectivités territoriales, les SAFER doivent transmettre aux départements et aux communes les déclarations d'intentions d'aliéner (DIA) qu'elles reçoivent des notaires. Cette transmission est gratuite, mais les SAFER essaient de valoriser cette procédure par des études et actions spécifiques qui font l'objet de nombreuses conventions⁵⁰.

Les conventions de stockage de foncier ont connu une forte progression depuis 20 ans. À la fin de 2011, 1 160 conventions étaient répertoriées portant sur un stock de 25 673 ha. Les SAFER participent directement à l'artificialisation des terres agricoles par les conventions d'aménagement passées avec les collectivités. Elles considèrent que, faute de pouvoir s'y opposer, mieux vaut essayer d'en limiter les conséquences en excipant de leur connaissance du terrain, notamment en termes de qualité des terres.

Au niveau national, la FNSafer essaye de maintenir des contacts avec les associations d'élus locaux représentées à son conseil d'administration (départements et régions). Des enquêtes ciblées répondant à leurs préoccupations sont aussi effectuées. Les liaisons avec les associations d'élus communaux et intercommunaux semblent toutefois moins suivies, alors même que ce sont les principaux acteurs en matière d'aménagement et d'artificialisation des sols.

Les relations conflictuelles avec les établissements publics fonciers (EPF), très fortes en 2010, se sont apaisées grâce à un groupe de travail commun, bien que les problèmes de fond subsistent : existence de droits de préemption concurrents, recettes fiscales fortes des établissements publics fonciers (EPF) face à des financements plus aléatoires pour les SAFER. Le rôle des SAFER ne pourrait qu'être conforté par une délimitation de leur ressort conforme aux limites régionales dans les quatre régions où ce n'est pas encore le cas.

⁵⁰ Environ 3 000 conventions au titre des concours techniques et 1 500 concernant l'observation du marché foncier.

III - Un réseau à maîtriser

L'éloignement progressif des SAFER de leurs missions traditionnelles d'intérêt général est pour beaucoup le fruit du manque de suivi de leur activité, renforcé par la faiblesse des outils d'information. Le recentrage de l'activité de ces organismes doit donc s'accompagner de mesures structurelles touchant à l'organisation du réseau et à son accompagnement.

A - Une organisation à structurer

1 - Réorganiser la tête de réseau

La tête de réseau des SAFER est en réalité bicéphale avec la FNSafer d'un côté et Terres d'Europe-SCAFR de l'autre. Cependant, de fortes imbrications existent entre les deux structures. Les responsables de la société SCAFR sont les mêmes que ceux de la FNSafer. Les deux entités sont logées sur le même plateau de la « Maison SAFER », leurs personnels travaillent de façon très imbriquée et les versements de la FNSafer représentent plus de 66 % des produits d'exploitation de la SCAFR.

a) La place centrale de la FNSafer

La FNSafer, association de la loi de 1901, a été créée en même temps que les premières SAFER en vue notamment de veiller au bon fonctionnement et à l'équilibre économique de chaque société, et d'assurer la représentation de leurs intérêts communs, la diffusion des principes et des méthodes régissant leur activité. Son budget s'est élevé, en 2012, à 4,2 M€ pour un effectif de 16 personnes.

Le code rural définit les missions et les compétences des SAFER, mais il ne précise pas les outils nécessaires pour faire fonctionner de manière coordonnée un réseau de 26 SAFER, jalouses de leur autonomie. Elles ont cependant toutes adhéré à la FNSafer qui est l'interlocutrice du ministère de l'agriculture au niveau central et qui est appelée à participer aux groupes de travail animés par ce dernier.

En application de son règlement intérieur, il est donc revenu à la FNSafer d'organiser un socle commun. Cependant, si les circulaires et directives sont nombreuses, elles ne sont pas réunies en un recueil pouvant constituer un document de référence facilement consultable. De plus, la FNSafer ne s'attache pas à vérifier l'application effective de ces règles, sauf à l'occasion des enquêtes menées lors des changements de directeurs, mais dont l'objet est différent.

L'absence de suivi systématique de ses recommandations par la FNSafer constitue un défaut majeur du pilotage de l'ensemble. La FNSafer est plus reconnue par sa capacité à porter la voix des sociétés adhérentes auprès des pouvoirs publics, que pour son pouvoir à coordonner et impulser les actions de ces dernières. La Cour a mesuré la forte résistance à l'application de certaines directives, même si de nombreuses réunions (interrégionales, de directeurs, notamment) sont organisées à cet effet.

b) Le rôle ambigu de la SCAFR

La SCAFR, société anonyme au capital de 1,39 M€, a été créée en juillet 1960 pour prendre des participations dans le capital des SAFER mises en place à partir de 1962. Les institutions publiques sont présentes à son capital par l'Agence de services et de paiement (ASP) (pour près de 12 %) et la Caisse des dépôts et consignations (près de 35 %). Les autres grands actionnaires sont le Crédit agricole (32 %) et le Crédit Foncier de France (près de 7 %). La FNSafer, actionnaire à hauteur de 14 %, dirige la société avec pour seuls actionnaires attentifs, le Crédit agricole et, dans une moindre mesure, l'ASP. La SCAFR, devenue Terres d'Europe-SCAFR, après sa fusion en 2002 avec une société de conseil, assume deux missions : mener des études statistiques et siéger dans les conseils d'administration des SAFER (dont elle est actionnaire à hauteur d'environ 11 % pour 3,64 M€). Elle y a consacré un budget de près de 800 000 € en 2012 et un effectif de 8 personnes.

Par ailleurs, une avance a été faite à la SCAFR par l'État en 1990 d'un montant de 9,15 M€ à taux nul. Elle a été redistribuée aux SAFER en fonction de leur niveau d'activité. Ces dernières devaient la rembourser en six échéances (de 2000 à 2025) pour permettre à la SCAFR de la reverser à l'État. Si l'échéance de 2000 a bien été remboursée, celle de 2005 a fait l'objet d'une négociation avec l'État aboutissant, en 2007, à en remettre la totalité (1,524 M€).

Le remboursement de l'échéance 2010 n'est pas intervenu, la FNSafer ayant renouvelé sa demande à l'État d'abandonner sa créance. Depuis cette date, l'État n'a pas apporté de réponse à cette demande ni engagé de procédure de recouvrement de sa créance. Ni les comptes de la SCAFR, ni ceux des SAFER bénéficiaires ne traduisent cette charge de remboursement en contradiction avec les principes comptables de régularité et sincérité.

Il revient à l'État d'engager dans les meilleurs délais la procédure de recouvrement de cette créance et de confirmer le sort qu'il entend donner aux échéances à venir.

Au total, le rôle de la FNSafer comme celui de la SCAFR pourraient être plus clairement définis en confiant à la FNSafer les responsabilités d'une institution de tête de réseau (mettre en place les moyens facilitant la gestion courante des SAFER, produire les statistiques d'activité, réaliser les études) et à la SCAFR le rôle unique de porteur de capitaux. Dans ce contexte, la FNSafer pourrait être représentée dans les conseils d'administration des SAFER, ce qui contribuerait à renforcer sa position à leur égard.

2 - Instituer un réel contrôle

a) Les instances de gouvernance

En 1995, la Cour recommandait une moindre représentation du syndicalisme agricole dans les conseils d'administration. Du fait de l'évolution des missions, ils se sont ouverts, depuis 2009, aux représentants de conseils régionaux, généraux et municipaux de leur ressort, ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser problème pour les SAFER chevauchant plusieurs régions. La gestion des SAFER reste cependant très contrôlée par le monde agricole, notamment par le syndicat majoritaire (la FNSEA).

Dans un audit sur les comités techniques départementaux mené en 2012 sous l'égide de la FNSafer, il est ainsi ressorti que les non-agriculteurs ont l'impression de rentrer dans un « monde clos » où la profession majoritaire domine. Il apparaît que les membres agriculteurs subissent beaucoup de pression, en particulier pour des parcelles

convoitées⁵¹. Les élus locaux ont cependant l'impression que le rôle des SAFER évolue vers une ouverture aux collectivités et à l'environnement tout en relevant les tensions créées par la participation *de facto* des SAFER à une réorientation des terres vers un usage non-agricole (3 432 ha. en 2012).

Les tensions sont également présentes à l'intérieur du monde agricole, en particulier lorsque les SAFER veulent utiliser leur droit de préemption pour lutter contre la spéculation foncière. Les rares préemptions faites avec demande de révision du prix aboutissent dans 85 % des cas à un retrait de la vente. Dans les secteurs à prix élevé, un conflit de génération existe entre les jeunes qui veulent s'installer et les anciens qui veulent vendre à bon prix, souvent dans un contexte d'artificialisation des sols. Des tensions existent aussi avec les syndicats minoritaires qui s'estiment insuffisamment représentés et informés, bien que la FNSafer ait donné des consignes d'ouverture en ce domaine.

Par ailleurs, l'ouverture au monde forestier devient pour certaines SAFER une nécessité, ainsi que l'a rappelé la FNSafer. Globalement les SAFER traitent désormais plus de 10 % du marché forestier. Ce secteur représente une part importante de l'activité des SAFER, sur le marché rural non agricole, mais très variable selon les SAFER (de 5 % à 33 %).

b) Les règles déontologiques

La FNSafer est chargée d'une fonction d'alerte au sein du groupe pour les anomalies qu'elle pourrait déceler dans le fonctionnement d'une SAFER. Elle met en œuvre cette fonction⁵² d'après un processus gradué pouvant aller jusqu'au signalement au ministre. Le mécanisme est essentiellement tourné vers les SAFER pouvant rencontrer des difficultés financières et laisse de côté des pratiques qui pourraient être critiquables dans certaines SAFER, par exemple, certaines opérations de « substitution ».

Un comité stratégique et d'éthique a été créé en 2013 à la FNSafer pour assurer l'appui aux SAFER et le suivi de la « charte éthique » du

⁵¹ Dans des régions où la terre est rare et convoitée, malgré des prix élevés, il n'est pas rare d'avoir plus de 20 demandes pour une même cession (3 en moyenne nationale), ce qui conduit souvent la SAFER à partager en plusieurs sous-ensembles.

⁵² Un nouveau mécanisme d'alerte a été acté par décision du conseil d'administration du 11 octobre 2012 et par l'assemblée générale de fin d'année, sans modification du règlement intérieur.

groupe. On constate que cette dernière se réfère uniquement aux missions traditionnelles des SAFER.

De plus, aucune règle déontologique n'est mise en exergue dans la gestion des SAFER pour traiter non seulement des responsabilités et devoirs des dirigeants, administrateurs ou membres des comités techniques, mais aussi des personnels des SAFER eux-mêmes. On pourrait s'attendre au regard des missions d'intérêt général exercées par les SAFER à des exigences fortes sur la déontologie et la transparence des actions.

c) Le rôle de l'État

L'État n'intervient pas dans les directives et circulaires transmises par la FNSafer aux SAFER.

La procédure de renouvellement de l'agrément de la SAFER prévue par le code rural et de la pêche maritime⁵³ n'est pas utilisée pour faire un bilan critique des actions menées et des objectifs poursuivis.

Alors que la Cour recommandait, en 1995, une vigilance accrue des commissaires du gouvernement que sont les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et les directeurs régionaux des finances publiques (DRFiP), les contrôles de la Cour ont montré leur faible implication, en particulier au niveau du conseil d'administration. Dans des domaines d'actualité et délicat à gérer, les commissaires ne reçoivent aucune instruction de leur ministère, ainsi le ministère de l'agriculture n'a-t-il réuni ses commissaires du gouvernement qu'une seule fois entre 2007 et 2013.

Le suivi des plans pluriannuels d'activité (PPAS) qui sert de cadre à la programmation de chaque SAFER reste lacunaire. Un simple bilan chiffré s'est substitué au compte rendu d'activité annuel et à l'évaluation à mi-parcours qui sont normalement prévus. En ce domaine, la FNSafer n'a d'ailleurs guère apporté d'appui aux SAFER.

Le ministère de l'agriculture a diffusé une circulaire du 6 mars 2013 demandant une évaluation sérieuse, en 2013, du plan 2007-2012 et l'élaboration d'un plan en 2014, qui portera sur la période 2015-2020 marquant sa volonté de faire des prochains plans pluriannuels

⁵³ L'article L. 141-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les SAFER : « doivent être agréées par le ministre de l'agriculture et le ministre chargé de l'économie et des finances. Leur zone d'action est définie dans la décision d'agrément ».

d'activité un véritable outil de pilotage stratégique des missions des SAFER.

Il apparaît effectivement nécessaire que le ministère de l'agriculture renforce le contrôle de l'État sur les stratégies foncières conduites par les SAFER à l'occasion des plans pluriannuels d'activité, ce qui rendra indispensable une plus grande implication des commissaires du gouvernement. Par ailleurs, l'action de contrôle n'en serait que plus efficace si le ressort de chacune des SAFER correspondait, pour le moins, au ressort des régions administratives.

B - Des mesures d'accompagnement à prévoir

1 - Renforcer la solidarité entre SAFER

Aucun dispositif n'a été mis en place pour tenter de réduire les écarts que fait apparaître la situation financière très contrastée des SAFER. Si un fonds de solidarité entre SAFER, soumis à l'agrément de l'État, est prévu par les statuts de la FNSafer depuis 2001, il n'a été mis en œuvre qu'entre 2001 et 2003 pour limiter les conséquences du changement brutal du mode de répartition des aides européennes qui ne prenaient plus en compte les handicaps naturels. Ce fonds, dont le montant avait atteint 707 000 € en 2003, a été mis en sommeil en 2004 devant l'insatisfaction d'une majorité des SAFER contributrices.

Il convient toutefois de signaler que, depuis 2008, une partie des excédents des SAFER (7 %) est reversée dans un fonds d'investissement et de structuration (FIS) pour financer⁵⁴ des actions à caractère commun, essentiellement dans le domaine informatique. Ce fonds, géré par la FNSafer, fonctionne mal et ne bénéficie que marginalement aux SAFER en difficulté ou qui cherchent à se restructurer.

Un dispositif de solidarité ne serait cependant pas inutile pour accompagner les SAFER dans une restructuration de leur réseau dès que la solidarité recherchée pourra s'appuyer sur une comptabilité analytique. Il bute cependant sur le caractère limité des fonds mobilisables et sur l'opposition au contrôle accru par la FNSafer et le ministère qu'il impliquerait.

⁵⁴ La cotisation globale appelée en 2012 sur la base des résultats de l'exercice 2011 s'est élevée à 357 000 €.

2 - Simplifier les conditions de financement de l'État

En 1995, la Cour avait recommandé que la subvention de l'État soit modulée en fonction de la politique foncière de chacune des SAFER. Un arrêté a appliqué cette recommandation en 2001, mais a supprimé la prise en compte des handicaps rencontrés par certaines SAFER. Les subventions de l'État aux SAFER ont en conséquence très fortement diminué. Elles sont passées de 12,6 M€ en 1981 à 4,5 M€ en 2011, ce qui, en monnaie constante, représente une division de leur montant par six.

La FNSafer chiffre pour 2012 le montant des subventions de l'État à 3,99 M€ pour les SAFER de métropole et à 2,09 M€ celui d'autres subventions publiques, dont certaines proviennent de collectivités territoriales⁵⁵. Le taux global de subvention par rapport aux charges de structures est de l'ordre de 5,8 % pour les SAFER de métropole (6,4 % en incluant les SAFER des départements d'outre-mer). Ce taux est très différent selon les SAFER⁵⁶.

Les subventions de l'État font l'objet d'une circulaire annuelle qui n'a pas été modifiée depuis de nombreuses années. Elles dépendent du critère relatif à la complexité des dossiers instruits par les SAFER et font l'objet d'une procédure d'attribution particulièrement lourde qu'il conviendrait de simplifier. Des critères prenant en compte les difficultés d'un territoire ou le respect des priorités des politiques agricoles pourraient être utilement retenus.

L'évolution des subventions de l'État n'a pas été sans effet sur la politique suivie par les SAFER en vue d'assurer leur financement. C'est ainsi, par exemple, qu'elles ont développé une stratégie de recettes pour les ventes qui ne transitent pas par elles, en demandant aux notaires une rémunération pour « réponse rapide » qui permet de purger le droit de préemption de la SAFER avant le délai légal de deux mois en payant 80 €, voire 200 €. En 2012, les recettes pour « réponses rapides » se sont élevées à près de 2,6 M€ : 11 SAFER en tirent des recettes supérieures à 100 000 € (dont Provence-Alpes-Côte d'Azur : 437 500 € et Rhône-Alpes : 301 900 €). Même si la somme est modeste, une telle pratique ne peut être que fortement critiquée au regard de la mission d'intérêt général des SAFER. Elle appelle donc un réexamen par la tutelle.

⁵⁵ Pour les plus importantes : les SAFER Île-de-France (600 000 €), Rhône-Alpes (516 000 €) et Languedoc-Roussillon (410 000 €).

⁵⁶ Des SAFER sont à moins de 3 % (Picardie, Flandres-Artois), d'autres, grâce à des subventions locales dépassent 10 % (Bretagne, Languedoc-Roussillon), la SAFER Île-de-France ayant un ratio de près de 25 %. La SAFER de Martinique dépasse 50 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'extension de l'exemption des droits d'enregistrement accordée aux SAFER au début des années 2000 a modifié profondément leurs interventions sur le marché rural. L'évolution continue des opérations de « substitution » sur des biens ruraux n'ayant plus de vocation agricole conduit à s'interroger sur le bien-fondé d'une politique de plus en plus coûteuse pour les finances publiques et étendue à des bénéficiaires qui ne sont plus ceux pour lesquels l'avantage fiscal a été créé.

L'État doit participer davantage au pilotage de l'action des SAFER, notamment pour leurs missions d'intérêt général. Le dispositif d'aide doit être simplifié et venir en appui des politiques de l'État définies dans le plan pluriannuel d'activité de chaque SAFER. L'échéance de 2010 de l'avance de l'État doit être remboursée.

Le recentrage des activités des SAFER sur leurs missions d'intérêt général doit s'accompagner d'une organisation renforcée du réseau des SAFER par une clarification des rôles de la FNSafer et de Terres d'Europe-SCAFR ainsi qu'une plus grande affirmation de la place de la fédération. Une plus grande solidarité financière entre SAFER reste à organiser. La restructuration du réseau visant à faire correspondre le ressort des SAFER avec, pour le moins, celui des régions est indispensable et facilitera leur reconnaissance par les collectivités territoriales.

Les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire. La transparence dans leurs modes de décision doit être renforcée et l'adoption de règles déontologiques ne pourrait qu'y contribuer.

La Cour considère que l'avenir des SAFER est ainsi subordonné au réexamen de leurs missions et à un meilleur encadrement de leurs activités.

Ces constatations conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- 1. réserver l'exemption des droits d'enregistrement aux opérations qui relèvent des missions d'intérêt général exercées par les SAFER ;*
- 2. recouvrer l'échéance de 2010 de l'avance consentie par l'État ;*
- 3. assurer la transparence des décisions prises dans les SAFER ;*
- 4. prévoir un plan pluriannuel d'activité 2015-2020 de chaque SAFER, développer le partenariat avec les collectivités*

territoriales, en fonction des priorités de la politique agricole de l'État ;

- 5. procéder au regroupement des SAFER pour que leur ressort corresponde, pour le moins, à celui des régions administratives et réduire le nombre des implantations locales ;*
 - 6. mettre en place une comptabilité analytique ;*
 - 7. clarifier la répartition des rôles entre la FNSAFER et la société SCAFR, en regroupant les études et le conseil aux SAFER dans la fédération.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	116
Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	117
Réponse commune du président de la Fédération nationale des SAFER et de la présidente du directoire de la société Terres d'Europe-société de conseil pour l'aménagement foncier rural (SCAFR)	121

***RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET***

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à une optimisation des concours publics consacrés au réseau des SAFER. Néanmoins vos recommandations n'appellent pas de remarque particulière de notre part.

***RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE
L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT***

L'analyse conduite par la Cour sur les SAFER rejoint celle que le Gouvernement a dressée, ce qui a justifié des dispositions dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui est en cours d'examen au Parlement. Ces dernières répondent à un grand nombre de recommandations que la Cour a formulées.

La recommandation majeure de la Cour des Comptes concerne le renforcement de l'Etat dans le pilotage de l'activité des SAFER avec un recentrage de leurs activités sur leurs missions d'intérêt général.

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) partage cette recommandation et a d'ores et déjà engagé, en ce sens, un processus de refonte des Plans Pluriannuels d'Activité des SAFER (PPAS) afin d'en faire de véritables outils de pilotage et de suivi de l'activité des SAFER tant par les commissaires du gouvernement « agriculture » que par les SAFER elles-mêmes. Des travaux d'évaluation se sont déroulés courant 2013 dans le cadre de Comités régionaux pilotés par les DRAAF. Ce processus s'est conclu par un séminaire national en décembre dernier réunissant les DRAAF et les SAFER afin de dresser un bilan national de l'exercice et d'identifier les éléments de cadrage national des futurs PPAS.

Tirant les leçons de cette évaluation, une note de service relative à l'élaboration et au contenu des PPAS 2015-2021 est en voie de finalisation. Tout comme l'évaluation des PPAS, il est prévu que les travaux d'élaboration des futurs PPAS 2015-2021 soient pilotés par les DRAAF dans le cadre de comités régionaux associant les principaux partenaires des SAFER (Collectivités locales, services de l'Etat et Chambres Régionales d'Agriculture). La note de service précisera également les orientations stratégiques nationales pour les futurs PPAS et la nécessité de fixer des objectifs quantifiés ainsi que les modalités d'approbation et de révision de ces documents.

Par ailleurs, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen au Parlement en 2014 introduit un renforcement du contrôle de l'Etat sur les SAFER. Il est ainsi prévu :

- une procédure de suspension d'agrément d'une durée maximale de 3 ans et de retrait d'agrément par le Ministre chargé de l'Agriculture ;*
- le réexamen des conditions d'exercice du droit de préemption par la SAFER à l'initiative des commissaires du gouvernement lors du renouvellement du PPAS.*

De même, la Cour estime que les instances de gouvernance des SAFER doivent s'ouvrir à d'autres acteurs du territoire et préconise une plus grande transparence dans les décisions prises.

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt s'attache à cet égard à refonder le Conseil d'Administration (CA) des SAFER en y instaurant trois collèges :

- un premier spécifiquement dédié aux organisations professionnelles agricoles à vocation générale représentatives à l'échelle régionale ainsi qu'aux Chambres Régionales d'Agriculture ;*
- un deuxième où siègent les collectivités locales dont le rôle de partenaires privilégiés des SAFER est ainsi conforté ;*
- un troisième au sein duquel siègeront désormais « au minimum deux associations agréées de protection de l'environnement » marquant ainsi la poursuite du processus d'ouverture aux acteurs de l'environnement déjà engagé au sein des Comités techniques départementaux.*

Enfin, le principe d'une représentation équilibrée entre hommes et femmes dans la composition des collèges du CA est posé.

Pour la tête de réseau des SAFER, la Cour recommande la mise en place généralisée d'une comptabilité analytique ainsi que la clarification des rôles entre la FNSAFER et la SCAFR.

Afin de renforcer son rôle de « tutelle » sur le réseau des SAFER, le MAAF prévoit d'établir, courant 2014, une convention d'objectifs avec la tête de réseau des SAFER qui prévoira des engagements relatifs à la conduite de grands chantiers nationaux tels que la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des SAFER, l'harmonisation des procédures de « reporting » et de suivi des PPAS par les SAFER ou encore l'amélioration de la transmission d'informations aux commissaires du gouvernement pour leur permettre d'exercer pleinement leur rôle de contrôle des opérations conduites par les SAFER mais également d'orientation de la stratégie des SAFER.

A cet égard le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit, en tant que conditions d'agrément des SAFER, l'obligation d'adhésion à une structure regroupant l'ensemble des SAFER et la participation à un fonds de péréquation géré par cette structure. Ces deux dispositions renforcent le rôle et les responsabilités de la tête de réseau des SAFER et vont dans le sens des préconisations de la Cour d'une plus grande affirmation de la place de la FNSAFER et du renforcement de la solidarité entre les SAFER.

Des réflexions sont actuellement en cours au sein du MAAF sur les évolutions à conduire sur les missions respectives de la FNSAFER et de la SCAFR. Cette question juridiquement complexe et singulière eu égard au

statut des SAFER, sociétés anonymes et à la nature de leurs missions d'intérêt général.

Enfin, la recommandation de la Cour sur une simplification des conditions de financement des SAFER sera mise à l'étude en 2014 pour une entrée en application en 2015.

Concernant la régionalisation des zones d'action des SAFER, la Cour préconise de procéder à un regroupement des 26 SAFER pour que leur circonscription géographique corresponde à celle des régions administratives.

L'alignement des zones d'action des SAFER dans un cadre régional voire interrégional et respectant les limites des régions administratives est inscrit dans le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

La Cour estime que la connaissance du marché rural par les SAFER doit être améliorée, notamment en rendant obligatoire la notification aux SAFER des opérations portant sur les transferts de parts sociales et les démembrements de propriétés agricoles.

Il convient de rappeler que la connaissance statistique que les SAFER ont du marché foncier rural s'est progressivement renforcée.

S'agissant des démembrements de droits de propriétés, ceux-ci sont depuis un décret du 14 mars 2012 soumis obligatoirement à l'information des SAFER. Une première analyse de ces opérations de cessions conjointes ou non, d'usufruits et de nue-propriété a ainsi pu être présentée dans le cadre de la dernière étude de la FNSAFER sur le marché foncier rural, du printemps 2013.

Cette première étape vers une transparence accrue des mutations de foncier, terres et exploitations, s'opérant dans le cadre de montages complexes, sera suivie par une nouvelle avancée dans le cadre du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Le champ des missions générales des SAFER, et partant de leurs acquisitions amiables, est en effet étendu en matière de parts ou actions de sociétés, pour toutes celles ayant pour objet principal l'exploitation et la propriété agricole. Ces opérations relatives aux exploitations à formes sociétaires seront ainsi en corollaire portées à leur connaissance.

S'agissant enfin des données et analyses statistiques des SAFER, et l'appui technique qu'elles ont effectivement à apporter sans réserve aux instances publiques, aux plans national comme départemental, le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen a prévu :

- la participation des SAFER aux travaux des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers relève de leurs missions des SAFER ;*

- la participation de la FNSAFER à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers ;
- la transmission par la FNSAFER chaque année d'un bilan des activités forestières au nouveau Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois.

Enfin, la Cour constate la faible activité des SAFER dans leurs métiers de base, et en particulier en matière d'installation en termes de surfaces rétrocédées.

S'agissant de leurs interventions au titre des installations, la surface rétrocédée à leur profit constitue un critère d'appréciation significatif, mais non exclusif de leurs actions en termes de premières installations. La superficie cédée par les SAFER, en moyenne de 13 ha, est en effet le plus souvent complétée par des surfaces obtenues par ailleurs, notamment en fermage qui ne sont pas prises en compte dans les statistiques des SAFER. L'action des SAFER est donc dans ce cadre déterminante pour asseoir la viabilité du projet d'installation.

Par ailleurs, au sein des projets de premières installations accompagnées par les SAFER, on note une proportion importante des projets hors cadre familial qui représentent, en 2012, 65 % de projets d'installation accompagnés. Or l'intervention des SAFER sur ce type de projets est essentielle.

En tout état de cause un stockage assumé par les SAFER seules ne saurait constituer une solution en termes d'installation. Des stocks mal maîtrisés ont en effet conduit dans les années 1990 une grande majorité d'entre elles dans des situations financières extrêmement détériorées conduisant à des plans de redressement massifs et à des concours publics importants.

Enfin, la refonte de la politique d'installation, à la suite des Assises de l'installation qui se sont déroulées tout au long de 2013 aux niveaux national et régional, permettra dans le cadre d'une plus grande régionalisation de cette politique une meilleure mobilisation de l'ensemble des acteurs, notamment des SAFER.

Concernant la part décroissante des remaniements parcellaires dans l'activité des SAFER, le volume du stock foncier n'apparaît pas comme facteur véritablement limitant. Le frein à de telles opérations vient principalement du coût qu'elles génèrent, et qui doit être répercuté sur les attributaires.

En conclusion, le projet de loi pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en cours d'examen répond très largement aux recommandations formulées par la Cour par les nouvelles dispositions qu'il introduit.

***RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION
NATIONALE DES SAFER (FNSAFER) ET DE LA PRÉSIDENTE
DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ TERRES D'EUROPE-SCAFR***

Nous avons noté tout l'intérêt que l'État porte aux Safer, qui ont fait l'objet cette année d'une inspection par votre institution, d'un audit du CGAAER et d'un travail approfondi du gouvernement pour en repenser les moyens d'intervention dans son projet de loi d'avenir pour l'agriculture.

Ces différentes analyses mettent en évidence la nécessité pour l'État de disposer des Safer, outil de régulation du marché foncier, qui, en complément du contrôle des structures, met en œuvre la politique agricole, permet l'accès au foncier pour des jeunes entrepreneurs, promeut le modèle voulu par la France d'une agriculture familiale, économiquement performante, en lien avec son territoire, capable de relever les défis environnementaux et de porter l'emploi.

Les Safer, un outil efficace et toujours moderne

La création des Safer en 1960 pour remplir une mission agricole, était alors un pari extraordinairement audacieux. Aujourd'hui, cet outil n'est plus remis en cause, car il a démontré son efficacité et malgré plus de 50 ans d'histoire n'en reste pas moins moderne. Ainsi, de nombreux pays, d'Europe ou du monde (Québec, Roumanie, Brésil, Japon, pays d'Afrique de l'Ouest...), viennent s'inspirer de cet exemple français pour le décliner dans leur propre politique foncière.

Les Safer ont su remplir les missions que le législateur leur a confiées. En 2012, ce sont plus de 1200 premières installations rendues possibles par les Safer. A travers leur intervention sur plus de 88 000 ha de terres, elles ont permis, outre ces installations, de conforter 3 800 exploitations et de réaliser près de 1 900 restructurations parcellaires. Les Safer sont aussi le premier opérateur foncier en agriculture biologique, accompagnant 130 nouveaux installés en 2012 et rétrocédant 2 800 ha pour l'agriculture biologique.

Elles agissent depuis le milieu des années 1960 en faveur de l'implantation des ouvrages linéaires (autoroutes et lignes à grande vitesse), et depuis 1990 pour le développement local, participant à la mise en œuvre des volets fonciers des politiques publiques locales ou à la réalisation d'études pour le compte des collectivités.

Les Safer sont aussi des acteurs engagés au service de l'environnement et des paysages. Outre les nombreux partenariats développés (conservatoire du littoral, Parcs Naturels, agences de l'eau, conservatoires des espaces naturels...), ce sont 900 opérations qui ont ainsi été réalisées en 2012, en faveur de l'environnement.

Leur efficacité dans la régulation du marché foncier est indéniable et la France bénéficie d'un marché stable et sincère des terres agricoles, jusqu'à présent globalement transparent, connu et accessible, qui valorise à sa juste valeur la ressource non renouvelable que constitue le foncier. Dans un marché actif, le prix des terres agricoles relativement bas en France constitue un facteur de compétitivité pour notre agriculture

La nécessité d'évoluer et de s'adapter aux nouvelles contraintes et enjeux du monde rural

Néanmoins, après plus de 50 ans d'existence, les Safer ont besoin de pouvoir poursuivre leur évolution. Cette évolution nécessaire, (qui ne doit pas être considérée abusivement comme une simple dérive) a permis de s'adapter aux nouveaux enjeux, de mieux servir les politiques publiques, de limiter les stratégies de contournement de blocage du marché, de participer au développement local, de concilier agriculture et environnement, de lutter contre la disparition des terres agricoles...

Bref, de conserver leur efficacité.

Dans ce but, des pistes ont été soulevées par la Cour des Comptes et seront analysées et suivies par le groupe : restructuration de la tête de réseau (FNSafer/Scafr), renforcement du lien avec la tutelle État, poursuite de la formalisation et de la fixation des objectifs pluriannuels, régionalisation des Safer, péréquation au sein du groupe, mise en place d'une comptabilité analytique...

Sous réserve d'en trouver les modalités pratiques et d'en lever les difficultés juridiques (qui ne sont que très peu abordées dans le rapport), nous serons moteurs pour mettre en œuvre ces évolutions, et suivre vos recommandations.

Une analyse a priori biaisée de l'activité des Safer et de leurs modes de financement, en particulier la substitution

En revanche, nous ne partageons pas votre jugement portant sur le recours au mécanisme dit de substitution. La Cour des comptes l'analyse comme une action « alimentaire » où la seule valeur ajoutée de la Safer serait la substitution de sa rémunération aux droits de mutation.

Nous tenons à vous rappeler que la substitution a été instaurée par la loi du 9 juillet 1999 comme un moyen de transmission d'un bien immobilier permettant de supprimer un deuxième acte de mutation. Cette disposition a été prise par le législateur suite à la diminution importante des droits de mutation passant de 15,5 % à 4,9 %. La question qui était alors posée, et qui à ce jour n'a pas reçu de réponse satisfaisante, était bien celle du mode de financement de la mission de service public des Safer.

La procédure de transmission d'un bien par substitution nécessite les mêmes étapes que la procédure d'acquisition (négociation auprès du

vendeur, maîtrise du prix, nécessité de l'accord des commissaires du gouvernement à partir de 75 000 €) et de la procédure de rétrocession (appel à candidatures, passage en Comité Technique, autorisation d'attribution auprès des Commissaires du Gouvernement quelle qu'en soit la valeur).

Lors de la revente par la Safer, il ne faut pas oublier que les conditions imposées à l'acquéreur sont les mêmes, que le bien soit rétrocédé ou substitué, puisque le même cahier des charges est prévu par la loi et que la responsabilité des Safer en tant que vendeur professionnel est identique.

Le mécanisme de substitution ne nuit donc pas à la qualité de l'activité des Safer. A titre d'exemple, les ¾ des 1 200 installations réalisées par les Safer en 2012 ont bénéficié d'une substitution. Seules 300 ont nécessité une intervention par acquisition / rétrocession.

Nous regrettons que cette incompréhension vous ait conduits à tenir ce discours. Nous devons sans doute mieux valoriser notre activité en fonction des modalités d'intervention notamment quand elles peuvent prêter à interprétation.

A l'inverse la question du financement, qui est fondamentale pour la pérennité de la mission de service public des Safer, reste toujours posée, le rapport ne l'abordant que très marginalement. Initialement abondé par des subventions de l'État, le modèle économique repose aujourd'hui presque exclusivement sur les marges perçues sur les rétrocessions. Ce qui, comme vous l'avez perçu, constitue une réelle fragilité.

Sur le rapport et sa publication

Vous avez au cours de l'inspection mesuré la bonne foi des intervenants et notre volonté de bien faire. Nous avons, lors de la restitution, partagé avec vous l'ensemble de nos observations et commencé à mettre en œuvre les recommandations que vous avez exprimées.

Fallait-il, lors de la rédaction finale du rapport, utiliser une présentation journalistique qui se veut accrocheuse et provocante ? Vous savez pertinemment que beaucoup de lecteurs sont affamés de ce mode de présentation et ne retiennent que les titres dont la démesure jette un discrédit sur l'ensemble de l'action des SAFER, donnant ainsi à ceux qui veulent nous voir disparaître le discours du scandale.

A l'heure où le Ministre de l'Agriculture et l'ensemble des parlementaires veulent redonner un sens à l'action des SAFER, il est très regrettable que la forme utilisée dans les titres de votre rapport, à défaut d'être pertinente, soit outrancière.
