



ASSEMBLÉE NATIONALE

15ème législature

Mainmise des SAFER sur l'exploitation des terres agricoles

Question écrite n° 22392

Texte de la question

M. Nicolas Dupont-Aignan attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de l'alimentation sur la mainmise des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) d'une part, et de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) d'autre part, sur l'exploitation des terres agricoles. Issues des lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, les SAFER sont composées d'un comité technique et d'un conseil d'administration, au sein desquels on retrouve des syndicats agricoles, des banques, des mutuelles, des représentants des collectivités territoriales et de l'État ainsi que des professionnels agricoles, chargés de déterminer qui est le plus à même de reprendre une parcelle de terre agricole. Cependant, certains de ces représentants sont pointés du doigt pour leur double appartenance à la FNSEA et à la SAFER, au point que certains professionnels et syndicats minoritaires y voient une marque de connivence, de corporatisme, voire parfois même d'endogamie, entre les deux structures. Cette opacité jette ainsi un trouble dans l'activité et les décisions d'attribution de la société d'aménagement foncier qui a conduit la Cour des comptes, dans son rapport de 2014, à proposer « d'assurer la transparence des décisions prises dans les SAFER ». La loi d'avenir agricole de 2016, pourtant censée clarifier leur organisation, n'a vraisemblablement pas encore permis de la garantir. Par ailleurs, les SAFER ont pour objectif initial de « dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes, protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles ainsi qu'accompagner le développement de l'économie locale ». Ce faisant, elles disposent d'un droit de préemption (articles L. 143-1 et 143-2 du code rural) et interviennent, toujours selon le rapport 2014 de la Cour des comptes, dans des opérations dites de « substitution », qui représentent plus de 78 % du montant total de leurs interventions. Exemptées de droits de mutation leur permettant d'opérer pour des motifs d'intérêt public, les SAFER interviendraient ainsi dans des transactions entre vendeurs et acheteurs afin de leur servir d'intermédiaire, alors même qu'ils ont déjà été mis en relation par des agences ou cabinets de négociation. Faute d'accord avec les contractants, les SAFER iraient jusqu'à menacer d'user de leur droit de préemption afin de faire pression sur la transaction et d'obtenir gain de cause, pour leur plus grand bénéfice et au détriment des communes. Car de ces opérations résulte une privation des droits de mutation pour les collectivités et un détournement du rôle initial des SAFER qui ne jouent finalement plus que celui d'agence immobilière. Il est enfin reproché aux SAFER, grâce à leur droit de préemption, de participer à l'artificialisation des sols par l'urbanisation du foncier agricole et de se détourner de leur mission de protection des terres au bénéfice de projets de « développement économique ». Ainsi, le rapport d'activité 2016 des SAFER indique que 36 % des terres préemptées vendues aux collectivités, l'ont été pour des projets de développement local (tourisme, habitat et infrastructures) contre 25 % pour des projets agricoles. Il aimerait donc savoir ce qu'il entend mettre en œuvre afin de limiter ces pratiques déloyales qui contournent la loi et faire en sorte que les SAFER se concentrent à nouveau sur leur mission principale d'intérêt public, de protection des agriculteurs et de gestion saine, indépendante et transparente des surfaces d'exploitation.

Texte de la réponse

Le fonctionnement du marché foncier rural est régulièrement questionné par les parties prenantes concernées. À cet égard, dans le cadre des travaux des prochains mois sur le foncier agricole conduit par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, des réflexions seront menées notamment sur le rôle et le fonctionnement des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en tenant compte des contributions écrites reçues de la part de l'ensemble des parties prenantes. En réponse aux recommandations de la Cour des comptes, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a déjà réformé la gouvernance des SAFER en instituant trois collèges au sein de leur conseil d'administration. Le premier collège est composé de représentants des organisations syndicales représentatives à l'échelle régionale et de la chambre régionale d'agriculture. La représentativité au sein de ce collège est déterminée en fonction des résultats des élections aux chambres d'agriculture. Le deuxième collège regroupe quant à lui les représentants des collectivités territoriales et les établissements publics qui leur sont rattachés. Le troisième collège rassemble les autres secteurs du monde rural dont l'État, le président de la SAFER, les actionnaires de la SAFER, des représentants des associations agréées de protection de l'environnement, des fédérations départementales, interdépartementales ou régionales des chasseurs. La diversité de la représentation des acteurs du monde rural au sein du Conseil d'administration permet ainsi d'assurer une transparence des décisions prises. Par ailleurs, chaque administrateur participe à la décision à raison d'une voix. Dans le cadre de leur mission de service public indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole et des actions de gestion des espaces naturels et ruraux, les SAFER peuvent acquérir des biens ruraux, des terres et des exploitations agricoles et forestières en se réservant la faculté de rapprocher un vendeur et un ou des acheteurs, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, en vue de diminuer le coût du portage des opérations et d'alléger les frais d'intervention dans les dossiers ne nécessitant pas un stockage temporaire des terres. Ce mode d'acquisition ouvert aux SAFER depuis la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 fait partie de l'arsenal mis à disposition des SAFER pour remplir leur mission de service public. Toutefois, il ne les dispense pas du respect du cadre imposé par la réglementation pour les opérations de cession. Sont obligatoires dans la phase d'acquisition, la négociation auprès du vendeur, la maîtrise du prix et la nécessité de l'accord des Commissaires du Gouvernement pour toute transaction dépassant le seuil de 75 000 euros. Demeurent également obligatoires dans la phase de rétrocession, l'appel à candidatures, le passage en comité technique, l'autorisation d'attribution des commissaires du Gouvernement. Ce dispositif de substitution permet d'élargir le rayon d'action des SAFER notamment dans le cadre de transactions financièrement importantes. Par ailleurs, en vue de permettre aux SAFER de mener à bien, dans les meilleures conditions, les missions qui leur sont confiées, un droit de préemption a été institué à leur profit. Ce droit de préemption constitue une prérogative de puissance publique dont la mise en œuvre s'effectue dans un cadre précis. Ce droit est accordé en vue de la réalisation d'objectifs limitativement énumérés dans le code rural et de la pêche maritime parmi lesquels figure la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. De plus, les rétrocessions en faveur de l'agriculture ou de la sylviculture sont toutes assorties d'un cahier des charges comportant a minima l'engagement de maintenir pendant dix ans l'usage agricole ou forestier. Les SAFER contribuent ainsi fortement à la préservation de l'agriculture. Pour ce qui concerne l'intervention des SAFER au profit des collectivités territoriales, ces dernières peuvent bénéficier de rétrocessions (minoritaires en nombre par rapport à l'ensemble) ou encore de l'usage par la SAFER du droit de préemption. Ces opérations ont, dans la plupart des cas, permis de renforcer la lutte contre le mitage, l'occupation sans droit ni titre et la gestion des espaces périurbains.

Données clés

Auteur : [M. Nicolas Dupont-Aignan](#)

Circonscription : Essonne (8^e circonscription) - Non inscrit

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 22392

Rubrique : Agriculture

Ministère interrogé : [Agriculture et alimentation](#)

Ministère attributaire : [Agriculture et alimentation](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [13 août 2019](#), page 7432

Réponse publiée au JO le : [15 octobre 2019](#), page 8750