



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

L'exercice de la mission de service public des SAFER de métropole

établi par

Jean-Noël Ménard

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Didier Garnier

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe Quainon

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Sommaire

Résumé.....	5
Récapitulatif des recommandations.....	7
Introduction.....	9
1. La politique publique relative au foncier agricole : rôle des SAFER, contexte et enjeux.....	10
1.1. L'évolution des missions d'intérêt général confiées aux SAFER.....	10
1.1.1. Un historique législatif et réglementaire de plus de 60 ans.....	10
1.1.2. Un réseau structuré par le bipôle FNSAFER-SCAFR.....	13
1.1.3. Des conditions d'intervention des SAFER sur le territoire qui concourent à une approche globale de l'organisation de l'espace.....	16
1.2. Les moyens d'intervention.....	17
1.2.1. Des outils juridiques hors le droit commun : droit de préemption, notification aux SAFER, surveillance du marché foncier.....	17
1.2.2. Des ressources financières principalement générées par la marge dégagée sur les actions foncières.....	19
1.2.3. Une expertise entretenue par l'action sur le terrain des conseillers fonciers et l'appui technique du réseau FNSAFER/SCAFR.....	19
2. Le fonctionnement du réseau des SAFER : état des lieux	20
2.1. Trois types d'activité complémentaires caractérisent un savoir-faire spécifique.....	20
2.1.1. L'activité foncière socle de la présence territoriale de la SAFER.....	20
2.1.2. L'activité d'aménagement (études et travaux) à caractère plus occasionnel.....	21
2.1.3. L'activité études et prestations de service qui traduit l'aptitude de la SAFER à valoriser son savoir-faire.....	21
2.2. Une situation financière dépendante de la situation locale des activités.....	21
2.2.1. Une répartition inégale des moyens utilisés.....	21
2.2.2. Des ressources essentiellement liées au volume de l'activité.....	22
2.2.3. Des indicateurs de performance à redéfinir pour une approche actualisée des conditions de viabilité.....	23
2.2.4. Conclusion : l'inégal accès aux financements.....	27
2.3. Des orientations stratégiques en adéquation avec la mission d'intérêt général.....	28
2.3.1. La vocation originelle de protection et de dynamisation de l'agriculture et de la forêt toujours fortement sollicitée.....	28
2.3.2. La protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles objet significatif de l'élargissement du champ d'activité	29
2.3.3. Une offre multiple de services sur le thème du foncier pour accompagner le développement des territoires.....	30
2.3.4. L'action continue sur le marché foncier local comme gisement valorisable de connaissance des territoires.....	31
2.3.5. Des synergies possibles entre différentes politiques publiques.....	32
2.4. Les modalités de gouvernance et les conditions d'exercice de la tutelle par l'État.....	33
2.4.1. Des gouvernances fortement décentralisées.....	33
2.4.2. Un contrôle de l'État limité qui s'exerce essentiellement au niveau local.....	35
2.4.3. Des éléments de contexte à mieux prendre en compte.....	36

3. Les pistes d'amélioration et recommandations.....	37
3.1. Corriger les déséquilibres de l'accès aux financements.....	37
3.2. Remédier à l'évolution séparée des missions, de la gouvernance et du contrôle par l'État.....	38
3.2.1. Améliorer l'ancrage régional et la transparence.....	38
3.2.2. Revoir la participation de l'État à la gouvernance et au contrôle.....	39
3.3. Mieux positionner les SAFER comme instruments de politiques publiques nationales	40
3.3.1. Renforcer la tête de réseau et le contrôle de l'Etat à ce niveau.....	41
3.3.2. Renforcer l'efficacité de l'actionnariat public.....	43
3.3.3. Adapter la gouvernance de la SCAFR à ses missions spécifiques.....	43
3.3.4. Conserver une compétence foncière dans les services de l'Etat.....	44
Conclusion.....	45
Annexes.....	48
Annexe 1 : Lettre de mission.....	49
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	54
Annexe 4 : Carte de France des SAFER	55
Annexe 5 : Sigles des SAFER.....	56
Annexe 6 : SCAFR - composition du capital social et statuts.....	57
Annexe 7 : Cadre législatif des missions des SAFER.....	59
Annexe 8 : Conditions d'agrément des SAFER.....	61
Annexe 9 : Données financières disponibles SCAFR.....	62
Annexe 10 : Ratios et indicateurs financiers SCAFR.....	67
Annexe 11 : Résultats comptables consolidés de l'exercice 2011.....	69
Annexe 12 : Tableau des marges 2009-2011.....	71
Annexe 13 : Activités pour les collectivités locales.....	72
Annexe 14 : Liste des textes de références.....	73

Résumé

Le CGAAER a été chargé de réaliser un audit du dispositif SAFER. L'exercice a été mené entre mai et septembre 2013. Il s'appuie sur des données collectées auprès de la FNSAFER et de la SCAFR, sur quatre visites de SAFER, sur des recherches documentaires et sur des entretiens.

Le rapport qui suit retrace l'histoire des SAFER au travers des textes juridiques sur lesquels se fondent ces opérateurs foncier et leurs actions. Depuis l'origine avec en 1960 la loi d'orientation agricole et la loi complémentaire en 1962, quatorze modifications législatives sont intervenues pour accompagner l'évolution du dispositif et étendre le champ de ses mission selon les nouvelles attentes de la société.

Le dispositif institutionnel mis en place pour gouvernance du réseau reposait à l'origine sur la SCAFR, société contrôlée à l'origine par des établissements publics de l'État, et dont toutes les SAFER sont des sociétés filiales. Le rapport montre comment cette gouvernance a évolué vers une moindre implication de l'État et propose des solutions pour restaurer son contrôle au niveau national.

Chargées depuis l'origine d'intervenir sur le marché foncier rural en faveur de l'activité agricole, pour son maintien et pour améliorer les structures foncières des exploitations, les SAFER ont vu leurs missions s'étendre. Elles interviennent non seulement en faveur l'agriculture mais aussi pour accompagner des projets d'aménagement des collectivités locales et pour la protection de l'environnement. Dans la complexité des finalités de l'aménagement de l'espace, elles disposent de vrais atouts pour faciliter la conception et la réalisation de projets durables intégrant les enjeux économiques et environnementaux et économes en espace agricole. Les SAFER sont chargées d'une mission d'observation du marché foncier rural à partir des informations qu'elles reçoivent à la notification par les notaires des projets de transactions. Toutefois il conviendrait de préciser les obligations résultant de cette mission de service public qui doit rester distincte d'activités d'observation foncière menées par les SAFER dans un cadre conventionnel. Les conditions de son financement doivent aussi être mieux définies.

Le rapport analyse les activités des SAFER, leur financement, leurs orientations stratégiques, la gouvernance des SAFER et du dispositif d'ensemble, structuré à partir de la FNSAFER et de la SCAFR. Les relations avec l'État ont été également étudiées, tant du point de vue du contrôle que de l'orientation attendue de leur action, au niveau local et national.

Alors que dans les années 90 les subventions de l'État représentaient une part majoritaire des ressources des SAFER, elles n'atteignent plus que 5% aujourd'hui et ne peuvent plus être comme dans le passé l'outil privilégié du pilotage par le MAAF de leur action. Les ressources des SAFER dépendent aujourd'hui principalement de leur activité, elle même très dépendante, pour l'essentiel, de la situation du marché foncier sur leur périmètre de compétence et accessoirement de concours conventionnels en faveur des collectivités publiques. Les SAFER bénéficient toutefois d'une exonération fiscale sur les transactions dans lesquelles elles interviennent qui peut être estimée à 44 M€ pour l'année 2011, mais cette quasi ressource publique est très inégalement répartie sur le territoire national. Or les obligations de transparence et d'égalité de traitement de toutes candidatures à l'acquisition foncière sont les mêmes partout. Elles sont le principal facteur de coût de la mission de service public rendues par les SAFER à ses usagers mais ne sont pas rémunérées d'une façon équitable.

La cession de parts de société et le démembrement du droit de propriété utilisés comme moyen de contourner l'action des SAFER réduisent fortement dans certaines régions le marché accessible. Le cadre des interventions des SAFER doit être adapté pour mettre fin à leur impuissance juridique face à ces nouvelles pratiques.

Les propositions contenues dans ce rapport tendent à réformer substantiellement à la fois le mode de financement du dispositif et le pilotage de son action et son contrôle par l'État. Le réseau devrait procéder à la restructuration des périmètres de compétence géographique de SAFER afin que chacun d'entre eux corresponde à un marché foncier significatif et diversifié, dont la région doit être la maille élémentaire. Le dispositif SAFER doit aussi en effet s'articuler avec l'échelon régional, niveau auquel s'exerce déjà le contrôle par les DRAAF en tant que commissaires du gouvernement, compte-tenu des compétences nouvelles dévolues aux Régions.

Deux axes de réforme sont proposés pour renforcer le rôle de la tête de réseau, constituée par la SCAFR et la FNSAFER et mieux structurer à ce niveau un contrôle de l'État sur l'ensemble du dispositif :

Le premier, fondé sur le concept d'État-actionnaire, s'appuie sur la structure SCAFR, société mère de toutes les SAFER. Il s'agit de reconstituer à partir de cette structure une fonction de « holding » séparée de la fonction de mutualisation exercée par la FNSAFER. L'instance de gouvernance serait avant tout un lieu d'échange entre actionnaires, services de l'État et administrateurs des SAFER salariés de la structure. Outre la remontée d'informations sur le réseau et ses activités, les dynamiques du marché foncier et les résultats globaux des politiques publiques en seraient un domaine de partage et de discussion. Cette évolution serait cohérente avec la vocation initiale et les activités actuelles de la société devenue « SCAFR-terres d'Europe », études foncières et actionnaire-administrateur des SAFER.

Le second axe est celui de la mutualisation et de la contractualisation. La FNSAFER en serait l'acteur principal. Il conviendrait toutefois de rendre juridiquement obligatoire la participation des SAFER à cette structure associative pour en faire le maître d'œuvre d'un contrat d'objectif entre les SAFER et l'État. La formulation d'objectifs prioritaires quantifiables par des indicateurs chiffrés faciliterait un meilleur pilotage du réseau. Cela permettrait d'introduire la notion de performance et de professionnaliser la pratique de l'audit. L'instrument financier de la contractualisation serait un fonds de péréquation alimenté par des contributions obligatoires des SAFER afin de corriger les inégalités dans l'accès au financement

Des propositions sont faites dans le rapport pour maintenir dans les services du MAAF un vivier de compétences dans le domaine de l'action foncière rurale et pour renforcer la tutelle.

Des recommandations sont également faites pour améliorer la transparence dans l'action des SAFER, tant au niveau des procédures qu'en élargissant la composition des instances de gouvernance.

La mission propose enfin de rapprocher au sein de la DGPAAT les missions de suivi des SAFER et de suivi des politiques foncières. L'action de l'État et des SAFER doit être orientée vers la priorité donnée à la protection des terres agricoles.

La mission recommande aussi d'adosser l'Observatoire national de la consommation des terres agricoles (ONCEA) à la tête de réseau des SAFER, où la SCAFR centraliserait les données nécessaires aux activités de l'observatoire.

Récapitulatif des recommandations

Corriger les déséquilibres de l'accès aux financements

- R1.** La mission recommande d'encourager les rapprochements et fusions afin que chaque SAFER soit positionnée sur un marché foncier suffisamment large. Le fonds de péréquation des SAFER doit être utilisé pour orienter cette restructuration et pour corriger les disparités d'accès aux financements.
- R2.** Elle recommande qu'un socle d'obligations soient définies pour la mission d'observation du marché foncier et qu'elle fasse l'objet d'un financement spécifique affecté par l'Etat.
- R3.** La mission recommande d'élargir le périmètre de la préemption SAFER à l'ensemble des droits cessibles qui peuvent s'attacher à des biens agricoles.

Améliorer l'ancrage régional et la transparence

- R4.** La mission recommande la poursuite des efforts entrepris pour documenter les procédures internes, qu'il conviendrait d'harmoniser, de même que les tarifs. Il faudrait pour le moins pouvoir justifier vis à vis des usagers les écarts d'une région à l'autre.
- R5.** Elle recommande qu'à tous les niveaux du processus de décision (comités locaux, comités départementaux, et Conseil d'administration) soient représentées l'ensemble des organisations syndicales représentatives du monde agricole au niveau national.
- R6.** La mission recommande également d'achever l'ouverture des conseils d'administration des SAFER à des personnalités représentatives des intérêts en faveur de l'environnement et de mieux structurer les relations avec les DREAL.
- R7.** La première priorité de restructuration devrait être d'éliminer les chevauchements et d'harmoniser le réseau SAFER avec la carte administrative des régions. La mission recommande également que l'implantation du siège de la SAFER soit transféré, lorsque ce n'est pas le cas, au chef lieu de la région. Les fusions inter-régionales doivent aussi être encouragées.

Renforcer la tête de réseau et le contrôle de l'État à ce niveau

- R8.** Redonner un caractère public à la tête de réseau SAFER par la voie financière : cela pourrait être facilement atteint en construisant la gouvernance du dispositif à partir de la structure SCAFR, où la reconstitution d'un capital majoritairement public pourrait s'envisager sans nouvelle mobilisation de trésorerie de la part de l'État. L'État doit utiliser la SCAFR, actionnaire et membre des conseils d'administration de chacune des SAFER, comme outil de contrôle et d'orientation du réseau.

R9. Organiser et valoriser la participation de l'État à la gouvernance de la tête de réseau.

R10. Renforcer la FNSAFER comme partenaire de l'État et outil de mutualisation.

R11. Confier à un représentant du Ministre de l'Agriculture une fonction de commissaire du gouvernement auprès des deux institutions tête de réseau.

R12. Renforcer la coordination interministérielle des services de l'État

R13. Adosser l'observation de la consommation des terres agricoles au réseau SAFER

Conserver une compétence foncière dans les services de l'État

R14. La mission recommande :

- . d'organiser et maintenir un flux d'échange de personnel entre l'administration de l'Etat et le dispositif SAFER, par détachement d'ingénieurs (IPEF, IT...) dans les SAFER et dans leur tête de réseau, sans exclure la possibilité d'accueil d'agents SAFER dans les services du MAAF,
- . l'organisation de formations destinées aux commissaires du gouvernement et à leurs adjoints,
- . la tenue au moins annuelle de séminaires de commissaires du gouvernement, avec participation des administrateurs de SAFER de la SCAFR.

R15. La mission recommande enfin de rapprocher dans l'organisation de la DGPAAT les missions de suivi des SAFER et celles relatives aux politiques foncières.

Introduction

Le CGAAER a été chargé de réaliser un audit du dispositif SAFER. La commande figurant en annexe 1 inclut un état des lieux sur la situation financière et leurs ressources, la qualité et la pertinence de leurs orientations stratégiques pour l'exercice de leur mission de service public, les conditions de l'exercice de la tutelle de l'État et la gouvernance des SAFER, ainsi que les partenariats développés avec les EPF.

Des recommandations sont attendues sur :

- les conditions de financement,
- la pertinence des choix budgétaires,
- l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des actions,
- l'exercice de la tutelle et du contrôle administratif aux niveaux national et local.

A la fin du mois de juin 2013, la mission avait pu recueillir et traiter les informations pertinentes disponibles auprès de la FNSAFER et de la SCAFR. Ces deux entités ont été auditées et deux SAFER ont été visitées (Basse-Normandie et Maine-Océan).

Ces investigations ont permis à la mission d'établir un premier état des lieux. La mission a poursuivi ensuite ses investigations au moyen d'entretiens avec des personnes qualifiées. Elle a participé à une réunion nationale des Commissaires du gouvernement Agriculture. Elle a complété ses visites de terrain auprès de la SAFER Bourgogne Franche Comté, seul exemple actuel de SAFER inter-régionale, et auprès de la SAFER Marche Limousin.

La mission remercie les personnes rencontrées pour leurs contributions et pour les informations fournies. Elle remercie les dirigeants des SAFER et du réseau pour leur disponibilité et l'efficacité de leur appui logistique.

1. La politique publique relative au foncier agricole : rôle des SAFER, contexte et enjeux

1.1. L'évolution des missions d'intérêt général confiées aux SAFER

1.1.1. Un historique législatif et réglementaire de plus de 60 ans

Les années 1950

A la sortie du conflit mondial, la France souffre d'un déficit agroalimentaire. Sur une population française de 42 millions de personnes, 7 millions travaillent en agriculture et 45% de la population vivent dans des communes rurales. Les exploitations sont pour la plupart de taille réduite et morcelées. En 1955, on recense 2,3 millions d'exploitations et, en 1963, 6 exploitations sur 10 n'atteignent pas 20 ha. Les campagnes se dépeuplent, 38% des actifs agricoles masculins âgés de 25 à 30 ans quittent l'agriculture de 1954 à 1960. Les petits agriculteurs et les jeunes qui souhaitent agrandir leur exploitation n'en ont pas toujours les moyens, et les plus âgés, sans pension suffisante pour leur assurer leurs moyens de subsistance, restent sur leur terre.

Pendant cette décennie 50, sous l'influence de la Jeunesse Agricole Chrétienne (JAC), la profession agricole prend conscience de la nécessité d'agrandir les exploitations pour accéder à un revenu acceptable.

L'exemple suédois d'un organisme spécifique créé spécialement pour structurer des exploitations économiquement viables et ayant les moyens de sa mission avec un droit de préemption, inspire les organisations professionnelles et l'Etat dans la création des SAFER.

Les années 60

En avril 1960, l'Etat incite les organisations professionnelles agricoles nationales (Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture, la Fédération nationale de la mutualité agricole, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles qui a dans son sein le Cercle national des jeunes agriculteurs) et trois grandes banques publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Foncier de France et Caisse Nationale de Crédit Agricole) à créer une société avec un statut de société anonyme, la Société Centrale d'Aménagement Foncier Rural (SCAFR) pour contribuer techniquement et financièrement à la mise en place des SAFER. Le statut de la SCAFR évoluera vers celui de société anonyme avec conseil de surveillance et directoire lors de l'absorption partielle en 2002 de la société « Terres d'Europe » (cf point 1.1.2 suivant).

La loi d'orientation agricole du 5 août 1960, dans son article 15, crée les SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural). Selon ce texte, elles ont pour but, notamment, d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre. Elles doivent être agréées par le ministre de l'agriculture et le ministre des finances et des affaires économiques. Leur zone d'action est définie dans la décision d'agrément. Ces sociétés ne peuvent avoir de buts lucratifs. Leur but politique est de promouvoir et de favoriser une structure d'exploitation familiale capable d'utiliser les techniques modernes de production, d'établir la parité de revenus entre l'agriculture et les autres activités économiques et d'éviter la spéculation foncière.

Le décret d'application de cette loi du 14 juin 1961 précise les missions des SAFER, fixe leurs modalités de fonctionnement, de financement et de contrôle de l'État. La SAFER est une société anonyme sans but lucratif, chargée d'une mission de service public, dirigée par un conseil d'administration composé en majorité, de représentants d'établissements publics et d'organisations représentatives du monde agricole et rural à caractère professionnel et social et à vocation générale (Crédit Agricole, Mutualité agricole, Chambres d'Agriculture,...). Elle fonctionne avec des subventions de l'État et des prêts à moyen terme à caractéristiques spéciales (MTCS) octroyés par la Caisse nationale de crédit agricole, prêts bonifiés par l'Etat et est placée sous le contrôle de deux commissaires du gouvernement (ministère de l'agriculture et ministère des finances). Leur zone d'action est la plupart du temps multi-départementale, ne se calant pas sur le découpage des régions administratives, quelques SAFER sont cependant mono-départementales (Lozère, Meuse). Les conditions d'attribution aux agriculteurs sont également développées (article 13 du décret). La garde des biens par les SAFER est limitée à 5 ans.

La loi complémentaire du 8 août 1962 confère aux SAFER, un droit de préemption. Il ne peut primer sur le droit de préemption des collectivités et s'exercer contre le preneur en place. Si les SAFER estiment que les prix et les conditions d'aliénation sont exagérés en fonction des prix pratiqués dans la région pour des immeubles de même ordre, elles peuvent en demander la fixation par le Tribunal de Grande Instance suivant la procédure prévue par les alinéas 1 et 2 de l'article 795 du Code rural. Des expropriations de terres incultes ou avec de nombreux propriétaires peuvent être réalisées en vue de mise à disposition des SAFER pour création ou agrandissement d'exploitations agricoles.

Les années 70 et 80

La loi n° 77-1459 du 29 décembre 1977 réprecise l'application du droit de préemption des SAFER en donnant une priorité à l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs. Cette loi institue l'obligation de publicité : la SAFER doit justifier et motiver sa décision de préemption qui se fait toujours sur la demande d'un tiers et la porter à la connaissance des intéressés. Elle doit également motiver et publier la décision de rétrocession et annoncer préalablement à toute rétrocession son intention de mettre en vente les fonds acquis par préemption ou à l'amiable.

La loi du 4 juillet 1980 renforce le droit de révision de prix, si dans les six mois qui suivent l'offre de la SAFER, le vendeur n'a mené aucune action pour retirer le bien de la vente ou n'a saisi le juge du TGI pour fixer le prix, il est réputé accepter l'offre de la SAFER. Cette loi stipule que l'aménagement et le développement économique de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire. Dans ce cadre, la contribution des SAFER à l'aménagement rural est reconnue, Dans les opérations de remembrement-aménagement, elles sont autorisées à céder un pourcentage des surfaces acquises aux collectivités ou organismes d'utilité publique et lors des expropriations de servir prioritairement les agriculteurs devant être déplacés.

La loi du 2 mars 1982, avec la décentralisation les régions deviennent des collectivités de plein exercice et des nouveaux pouvoirs sont donnés aux conseils municipaux et aux conseils généraux avec le passage d'une tutelle priori à une tutelle à posteriori de l'Etat. La région et le département ont maintenant leur propre exécutif que sont leurs présidents élus par l'organe délibérant respectif. Les SAFER devront s'adapter aux nouveaux pouvoirs de ces interlocuteurs.

La loi du 7 janvier 1983 confère de nouveaux pouvoirs aux élus communaux sur le statut du sol en matière d'urbanisme (article 111-1 du code de l'urbanisme et suivants).

En 1983, les comités techniques départementaux sont reconnus lors d'une déclaration sur la politique foncière et les SAFER, de M. Michel ROCARD, ministre de l'agriculture à Strasbourg, le 29 novembre 1983. De nombreuses SAFER ont également constitué des commissions consultatives locales. C'est dans ces instances départementales, et éventuellement cantonales, que les conseillers fonciers présentent les dossiers. L'avis de chaque commission est relaté dans un procès verbal. Ce n'est que le décret du 10 juillet 2000 (articles 3 et 4) qui viendra modifier les articles R141-4 et R141-5 du CRPM pour introduire l'obligation de la mise en place d'un comité départemental dans chacun des départements de la zone d'intervention, pour l'agrément de la SAFER considérée.

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne renforce le rôle d'aménagement des SAFER dans ces zones. Les SAFER peuvent apporter leur concours technique aux communes montagnardes de moins de 2 000 habitants notamment en mettant en œuvre leur droit de préemption dans des opérations de remembrement-aménagement et en rétrocédant aux communes les surfaces affectées à l'urbanisation. Dans la mise en valeur des terres incultes, les SAFER peuvent demander à bénéficier du droit d'exploiter en attendant de céder le bail à un agriculteur qui s'installe ou qui agrandit son exploitation.

La loi du 4 décembre 1985 relative à la gestion, à la valorisation et à la protection de la forêt a introduit à son titre III la mission des SAFER en matière d'aménagement foncier forestier et d'aménagement foncier agricole et forestier.

La loi du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural prévoit l'intervention des SAFER, en exécution de conventions, pour concourir à la réalisations d'opérations d'aménagement foncier entrant dans leur domaine d'intervention. Cette loi permet également à toutes collectivités publiques de participer au capital social des SAFER.

La loi du 3 janvier 1986 dite loi « littoral » relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral, votée à l'unanimité pour protéger le littoral, la biodiversité, lutter contre la spéculation foncière ne traite pas des espaces agricoles, ni des missions des SAFER. Les interventions des SAFER, sur ces zones protégées se feront uniquement par conventionnement et sur demande d'assistance du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

De 1990 à aujourd'hui

La loi complémentaire du 23 janvier 1990 à la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social confirme et complète le rôle des SAFER en matière d'installation et d'agrandissement et étend leur rôle et leur champ d'action en leur permettant de réorienter des terres vers d'autres usages qu'agricoles pour le développement rural et l'environnement. Elle permet une participation avec les collectivités locales ou territoriales, des SAFER à la constitution et à la participation dans des associations foncières agricoles autorisées. En ce qui concerne l'aménagement foncier, les SAFER peuvent intervenir pour le compte des collectivités territoriales. Les élus locaux vont participer au conseil d'administration des SAFER, bien qu'elles soient constituées en sociétés anonymes, le quart des sièges sont à réserver aux représentants des collectivités publiques. Les transactions immobilières réalisées par les SAFER sont exonérées de droit de timbre et d'enregistrement et de taxes sur le chiffre d'affaires. Par ailleurs, tout propriétaire peut confier temporairement la gestion de ses biens à la SAFER en vue de leur aménagement parcellaire ou de leur mise en valeur agricole, ce sont les conventions de mise à disposition (CMD).

La loi du 29 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire donne aux SAFER, dans le cadre de leur mission définie dans le code rural, la possibilité de mise en œuvre du volet foncier du schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux. Ce schéma décrit notamment les mesures propres à assurer la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources naturelles et de la diversité biologique. Les SAFER pourront donc acquérir des biens ruraux pour contribuer au développement local et à la protection de l'environnement. Ainsi le droit de préemption des SAFER est étendu aux motifs environnementaux.

La loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole impose aux SAFER de soumettre au contrôle des structures, leurs opérations susceptibles de démembrer ou de trop agrandir une exploitation viable, définie par le schéma directeur départemental des structures. Pour les autres opérations, les SAFER sont tenues d'en informer le Préfet du département où est situé le fonds. Cette loi va réécrire l'essentiel des missions qui s'appliquent aujourd'hui aux SAFER (article L141-1 du CRPM), réaffirmer les missions d'agrandissement et d'amélioration de la répartition parcellaire en fonction des règles du schéma directeur départemental des structures et inscrire son pouvoir d'intervention en matière de mise en valeur du paysage et de protection de l'environnement. Cette loi permet également de prolonger jusque 15 ans les opérations menées dans le cadre d'aménagement foncier menées par les collectivités.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux donne au département la possibilité de délimiter des zones de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains. A l'intérieur de cette délimitation et en dehors des zones de préemption des espaces naturelles sensibles, la SAFER pourra exercer son droit de préemption à la demande et au nom du département. Cette loi réécrit clairement la mission environnementale des SAFER, elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique. Elle permet également la mise à disposition temporaire par convention, par un propriétaire à la SAFER, d'immeubles ruraux situés dans un périmètre de protection et d'aménagement d'espaces naturels et agricoles. Cette implication des SAFER dans la mise en œuvre de la gestion des espaces naturels et agricoles a entraîné le renforcement de la présence des collectivités au sein de leurs conseils d'administration (un tiers des membres).

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a précisé l'obligation de déclaration préalable auprès de la commission des structures des exploitations agricoles pour toutes les opérations réalisées par les SAFER. Le droit de préemption des SAFER sur les biens agricoles est étendu aux droits à paiement unique liés à ces biens. Les SAFER informent les maires de toutes déclarations d'intention d'aliéner portant sur les biens situés sur le territoire de leur commune.

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche est le dernier texte législatif ayant modifié le titre IV du code rural et de la pêche maritime relatif aux SAFER : les SAFER peuvent apporter leur concours technique à l'État (en plus des collectivités) pour mettre en œuvre les opérations foncières et notamment des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires. En cas de préemption engagée pour révision de prix, la proposition d'achat de la SAFER est adressée au notaire du vendeur. Les SAFER communiquent aux services de l'État les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles.

Ce texte législatif crée également l'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles qui élabore des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces agricoles et homologue les indicateurs d'évolution. Cette surveillance de la consommation des espaces agricoles est déclinée au niveau départementale par la création d'une commission départementale spécialisée (CDCEA).

Par ailleurs cette loi instaure la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles, le produit de cette taxe est affecté au fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs inscrit au budget de l'ASP.

Les bases juridiques des SAFER reposent sur deux textes législatifs de 1960 et 1962. A partir des années 70 et jusqu'en 2010, 14 textes législatifs et de nombreux textes réglementaires ont jalonné l'élargissement des missions des SAFER et leur adaptation aux nouveaux enjeux sur le foncier des territoires agricoles et ruraux

1.1.2. Un réseau structuré par le bipôle FNSAFER-SCAFR

La SCAFR (Société Centrale d'Aménagement Foncier Rural) fut créée le 25 avril 1960. Elle a le statut de société anonyme avec Directoire et Conseil de Surveillance. Sa mission était d'aider à la création des SAFER en apportant son concours financier en prenant des participations dans leur capital social (actuellement 10,4% des actions de l'ensemble des SAFER), de prêter son concours ou ses services techniques, administratifs et financiers à toutes les SAFER, de participer à l'élaboration et à la diffusion de la doctrine de l'aménagement foncier et de développement durable du territoire rural et de faciliter l'établissement et l'exécution des programmes d'activité des SAFER.

A compter de 2002, la SCAFR a pris la dénomination « Terres d'Europe, Société de Conseil pour l'Aménagement Foncier Rural » en absorbant la société « Terres d'Europe » créée par la FNSAFER et les SAFER pour gérer un « Point Info International » chargé d'informer, de conseiller et de guider les étrangers qui souhaitent préparer projet d'installation en agriculture en France.

Ainsi l'objet de la SCAFR, tout en gardant une partie du capital social des SAFER, a évolué vers une société de conseil, classée dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques diverses.

Les statuts approuvés en 2007 (voir extraits en annexe 5) stipulent l'objet de la société et précisent que la société pourra procéder à toutes études ou prestations internationales, nationales ou locales, à la diffusion d'informations, au montage de dossiers, pour le compte des SAFER, de tiers, de tout organisme concerné par l'aménagement du territoire, des collectivités ou des administrations. Elle pourra également :

- . rechercher des partenaires susceptibles d'investir en milieu rural et leur apporter une assistance technique ;
- . apporter son concours à la création ou à la transformation des SAFER constituées ou à constituer, et de tout organisme chargé de l'aménagement foncier ou s'intéressant à un tel aménagement, prendre des participations dans ces sociétés et procéder à des concours financiers en leur faveur ;
- . prêter son concours ou ses services techniques, administratifs et financiers à toutes les SAFER ou à tout organisme qui le solliciterait ;
- . entreprendre directement des opérations d'aménagement foncier et de mise en valeur agricole, forestière, rurale ou environnementale ou plus généralement réaliser toutes opérations immobilières, mobilières, commerciales et financières se rattachant à l'objet ci-dessus ou à tout objet similaire ou connexe.

Le capital social de la SCAFR fut constitué essentiellement par des fonds de l'Etat. Le tableau ci-dessous précise la ventilation actuelle du capital social de 1,4 M€ (voir composition détaillée en annexe 6).

Porteurs de parts du capital social de la SCAFR	Pourcentage
Caisse des Dépôts et Consignations	32%
ASP	12%
Crédit foncier de France	7%
Crédit Agricole (CASA)	31%
Organisations professionnelles agricoles	3%
FNSAFER	14%

La participation de l'Etat est de 44% (cumul de la CDC et du CNASEA devenu ASP), ne pouvant plus comptabiliser les 40% de participation des banques (Crédit Foncier de France et Crédit Agricole) qui étaient des établissements publics à l'époque de la création de la SCAFR.

Le reste du capital social est réparti entre des organisations agricoles et rurales et la FNSAFER qui n'est rentrée à son capital social qu'en 2002 en transférant les parts détenues dans la société « Terres d'Europe ».

En 1990, une avance du Trésor à taux nul est accordée à la SCAFR à hauteur de 75 millions de francs soit 11,25 millions d'€. Sur cette avance, 15 millions de francs, soit 2,25 millions d'€, vont être utilisés pour augmenter le capital social des SAFER, aujourd'hui inclus dans les 10,4% des participations de la SCAFR dans le capital social des SAFER. Les 60 millions de francs soit 9 millions d'€ restant de cette avance du Trésor à taux nul) doivent être remboursés à hauteur de 10 millions de francs soit 1,5 millions d'€ tous les 5 ans. En 2000, un premier remboursement de 1,5 millions d'€ a été effectué. En 2005, le Trésor a abandonné sa créance de 1,5 millions d'€ pour augmenter les fonds propres des SAFER. L'échéance de 2010 est toujours en cours de discussion avec l'Etat, les SAFER sollicitant un nouvel abandon de créance. Actuellement les 6 millions d'€ d'avance restant sont inscrits en prêt aux SAFER à l'actif du bilan de la SCAFR et en dettes envers l'Etat, au passif de ce bilan.

L'Etat n'est pas directement représenté au conseil de surveillance de la SCAFR, ni aux assemblées générales des actionnaires. Aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit une quelconque tutelle de l'Etat sur la SCAFR (pas de commissaire du gouvernement prévu).

En 2012, la consolidation des participations au capital social des 26 SAFER de métropole et des départements d'outre-mer conduit au bilan suivant :

Porteurs de parts du capital social	Montant des participations	%	Part Etat
SCAFR	3 637 508 €	10,4%	4,6%
ASP	2 616 399 €	7,5%	7,5%
profession agricole	4 669 855 €	13,4%	
structures économiques agricoles	287 911 €	0,8%	
autres organisations agricoles	2 762 007 €	7,9%	
banques	8 757 264 €	25,1%	
structures économiques autres	438 942 €	1,3%	
collectivités territoriales	11 768 263 €	33,7%	
particuliers	9 020 €	pm	
Total France (26 SAFER)	34 947 168 €	100%	12,1%

A travers la SCAFR et l'ASP, **la participation de l'Etat représente ainsi 12% du capital social des 26 SAFER - soit 4,2 M€**

La FNSAFER (Fédération Nationale des Sociétés d'Aménagement Foncier), association régie par la loi du 1er juillet 1901 et créée en 1962, a pour objet :

- . d'établir entre ses membres une liaison permanente pour l'étude des questions générales intéressant les SAFER ;
- . de veiller à la rectitude de leur fonctionnement et assurer la défense et la représentation de leurs intérêts communs ;
- . d'établir et de maintenir les contacts avec les Pouvoirs Publics, les organisations professionnelles, et les institutions européennes spécialisées dans les problèmes d'aménagement rural ;
- . d'assurer la diffusion des principes et des méthodes régissant leur activité, ainsi que des réalisations effectuées ;
- . de veiller à l'équilibre économique de chaque société.

A cet effet, la FNSAFER peut mettre en place, après approbation par le Ministère de l'agriculture et de la pêche, des mesures de péréquation financière, notamment par la création d'un fonds de solidarité. La FNSAFER fournit notamment aux SAFER des prestations d'ordre juridique, fiscal, comptable, financier, économique, traite les questions relatives au statut de leur personnel, veille à leur bonne gestion et au respect d'une déontologie commune d'intervention.

A la fin des années 80, la FNSAFER a repris le service d'assistance juridique et le service de révision comptable des SAFER, et ainsi remplacé la SCAFR dans ces fonctions. Cette situation a eu pour conséquence d'entraîner une prépondérance de la FNSAFER en qualité de tête de réseau bien que le code rural et de la pêche maritime à partir de 2010, ne mentionne la FNSAFER que dans sa partie réglementaire (article D141-7-1 du CRPM) pour une mission de collecte et de synthèse de données départementales en matières d'évolution de prix et d'ampleur de changements de destination des terres agricoles. Ces travaux sont toutefois assurés par la SCAFR à travers une convention de prestation de service.

Les adhérents de l'association « FNSAFER » sont toutes les SAFER ayant fait l'objet de l'agrément ministériel. Le Conseil d'Administration de la FNSAFER est composé de :

- . tous les présidents de Safer adhérant à l'association,
- . un représentant de l'APCA, un représentant de la FNSEA et un représentant des Jeunes Agriculteurs,
- . un représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF) et un représentant de l'Association des régions de France (ARF),
- . un représentant d'un organisme de protection de l'environnement à caractère national.

Le conseil d'administration peut s'adjoindre pour participer à ses délibérations, et à titre consultatif, des directeurs de SAFER désignés sur proposition de l'ensemble des directeurs, à raison d'un directeur par groupe régional.

L'Etat n'est pas représenté au Conseil d'Administration de la FNSAFER. Aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit une quelconque tutelle de l'Etat sur la FNSAFER (pas de commissaire du gouvernement prévu).

La FNSAFER, instance représentative politique à caractère associatif, perçoit des cotisations de ses adhérents. Son budget est de 2,7 millions d'€.

La FNSAFER a en charge le suivi et la publication des prix de la terre, de l'analyse des marchés fonciers et de l'indicateur du marché des forêts en France. Les travaux correspondants sont réalisés par la SCAFR, quasi exclusivement financée par la facturation de leurs études à la FNSAFER qui les met à disposition des SAFER.

Les flux de financement en provenance de l'Etat s'établissent comme suit :

- . subvention annuelle du MAAF à la FNSAFER pour la fourniture de données sur le marché foncier (et non plus convention SCAFR-ASP-MAAF) ;
- . convention FNSAFER - MAAF (récupérée de Terres d'Europe) de l'ordre de 40 k€ concernant l'aide au fonctionnement du « point info » international ;
- . subvention du MEDDE de 60 k€ à la FNSAFER, pour la 1^o fois en 2012, au titre de la remise d'un compte rendu annuel spécifique aux activités environnementales des SAFER et de l'élaboration d'un cahier des charges des baux environnementaux et du cadre-type du volet environnemental des PPAS 2014-2017 des SAFER.

La FNSAFER et la SCAFR ont une présidence commune. Le directeur de la FNSAFER est président du directoire de la SCAFR.

La loi et le règlement ne prévoient pas de tutelle particulière de l'Etat sur la SCAFR et sur la FNSAFER, celle-ci s'exerce uniquement sur chacune des SAFER (voir § 2.3.)

1.1.3. Des conditions d'intervention des SAFER sur le territoire qui concourent à une approche globale de l'organisation de l'espace

Les articles L141-1 à 5 du code rural et de la pêche maritime (voir annexe 7) précisent :

- . les missions des SAFER et les conditions de leur réalisation ;
- . les opérations qu'elle sont amenées à mettre en œuvre afin de faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement ;
- . leur possibilité d'apporter un concours technique à la mise en œuvre d'opérations foncières pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et établissements publics qui leur sont rattachés, notamment par l'exercice de leurs droits de préemption ;
- . leur possibilité de concourir à la création d'associations syndicales de gestion autorisées ;
- . leur possibilité d'intervenir en matière de terres incultes ou manifestement sous-exploitées en zones de montagne.

La contribution des SAFER à la mise en œuvre, en milieu rural, du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural, se traduit par des actions visant à :

- . améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires ;
- . concourir à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ;
- . communiquer aux services de l'État les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles ;
- . assurer la transparence du marché foncier rural.

Les opérations foncières des SAFER peuvent être réalisées par :

- . l'acquisition et la rétrocession de biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;
- . la substitution à un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie de biens visés ci-dessus (promesse unilatérale de vente ou promesse synallagmatique de vente) ;
- . l'acquisition, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés civiles à objet agricole donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de biens agricoles ou forestiers ou l'intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ;
- . leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par les baux ruraux.

Les SAFER peuvent effectuer, pour le compte de tiers, toutes études liées à l'aménagement foncier ou à la mise en valeur du sol et être associées à la réalisation des travaux correspondants. Dans le cadre de conventions, elles peuvent concourir aux opérations d'aménagement foncier rural menées par les collectivités locales.

Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social.

Ainsi à travers des études et la réalisation d'opérations foncières, les SAFER jouent un rôle majeur dans l'aménagement du territoire rural sur trois orientations majeures :

- . dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes,
- . protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles,
- . accompagner le développement de l'économie locale.

1.2. Les moyens d'intervention

1.2.1. Des outils juridiques hors le droit commun : droit de préemption, notification aux SAFER, surveillance du marché foncier

⇒ le droit de préemption, outil de dissuasion

Si les acquisitions des SAFER se font essentiellement à l'amiable, le droit de préemption reste essentiellement un outil de dissuasion.

L'article L143-1 du code rural et de la pêche maritime issu de la loi complémentaire du 8 août 1962 puis complété depuis cette date, institue ce droit de préemption au profit des SAFER :

- . en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à utilisation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains à vocation agricole, quelles que soient leurs dimensions ;
- . lorsque l'aliénation à titre onéreux porte de façon conjointe sur des terrains à vocation agricole et des droits à paiement unique, ce droit de préemption peut s'exercer globalement sur l'ensemble ;

- en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole ou de bâtiments d'exploitation ayant conservé leur utilisation agricole ;
- dans les communes et parties de communes de montagne, en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq dernières années qui ont précédé cette aliénation, pour leur rendre un usage agricole.

L'exercice de ce droit de préemption doit répondre à un certain nombre de motifs fixés par l'article L143-2 du code rural et de la pêche maritime :

- l'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- l'agrandissement et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes ;
- la préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- la sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- la lutte contre la spéculation foncière ;
- la conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- la mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'Etat ;
- la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics ;
- la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, dans un cadre précisé par le code de l'urbanisme.

L'article L143-10 du code rural et de la pêche maritime permet aux SAFER d'exercer leur droit de préemption pour éviter que le prix et les conditions d'aliénation soient exagérées. Une procédure de révision de prix peut être mise en œuvre auprès du tribunal compétent de l'ordre judiciaire.

Une difficulté se pose aujourd'hui dans l'application du droit de préemption, pour les habitations et les bâtiments en zone classée agricole dans les documents d'urbanisme, qui ont perdu leur usage agricole. Les SAFER n'ont pas la possibilité d'utiliser ce droit exorbitant qui permettrait de faire revenir dans la vocation agricole ces biens immobiliers.

⇒ **l'obligation faite aux notaires de notifier à la SAFER les mutations projetées**

Pour permettre l'exercice de ce droit de préemption, l'article R143-4 du code rural et de la pêche maritime définit une procédure de notification aux SAFER par le notaire des intentions d'aliéner un bien agricole (ventes, échanges ou apport en société) : la déclaration d'intention d'aliénation (DIA).

« lorsque la SAFER est autorisée à exercer le droit de préemption, le notaire chargé d'instrumenter est tenu, deux mois avant la date envisagée pour cette aliénation, de faire connaître à ladite société la consistance du bien, sa localisation, le cas échéant la mention de sa classification dans un document d'urbanisme, s'il en existe, le prix et les conditions demandés, ainsi que les modalités de l'aliénation projetée. En outre, le notaire fait connaître à la société les nom, domicile et profession de la personne qui se propose d'acquérir le bien ».

⇒ **un dispositif permettant une surveillance continue du marché foncier agricole**

La connaissance des intentions d'aliéner des biens agricoles conjuguée avec l'exercice du droit de préemption sont les leviers essentiels des SAFER pour leur mission d'intérêt général relative à la surveillance du marché foncier agricole. Outre la procédure de révision de prix, la diffusion d'information sur le marché foncier concourt à la régulation des prix des biens agricoles. Cette fonction d'observatoire se traduit par une mise à disposition de données aux communes et une synthèse nationale de données départementales par la FNSAFER. L'article D141-761 du CRPM pris en application de la loi du 27 juillet 2010 donne à la FNSAFER cette mission.

1.2.2. Des ressources financières principalement générées par la marge dégagée sur les actions foncières

Les ressources des SAFER sont dégagées par leur activité d'opérateur foncier (marges sur opérations) et par leurs prestations (études, missions d'animation), donnant lieu à une production facturée à des particuliers, des collectivités locales, des maîtres d'ouvrage publics ou privés.

Les acquisitions-rétrocessions et les substitutions réalisées par les SAFER bénéficient d'une exonération des droits de mutation, ce qui permet à la SAFER de facturer le coût de son intervention et, le cas échéant, du portage financier, sans renchérir le coût de l'opération.

Le statut de société anonyme des SAFER ne leur permettent pas de bénéficier de fonds publics comme les taxes affectées à une mission de service public. Une subvention du ministère chargé de l'agriculture leur est toutefois accordée en fonction du nombre d'installations et d'opérations d'aménagement foncier et d'opérations environnementales. Cette subvention reste marginale par rapport aux ressources générées par les SAFER (voir § 2.2.2.). Elle est versée directement par l'ASP, en continuité avec le cofinancement européen du FEOGA établi jusqu'en 2007 dans le cadre du PDRN.

1.2.3. Une expertise entretenue par l'action sur le terrain des conseillers fonciers et l'appui technique du réseau FNSAFER/SCAFR

Le cœur de métier des SAFER est la connaissance du marché foncier dans les zones agricoles et naturelles et la négociation amiable avec les propriétaires dans le cadre d'opérations foncières d'intérêt général engagées par les pouvoirs publics ou des maîtres d'ouvrage privés concessionnaires.

Selon le contexte de leur périmètre d'intervention, les SAFER ont diversement élargi leurs compétences techniques en matière d'études ou d'appui aux collectivités locales pour la mise en œuvre de leurs projets territoriaux confrontés à la problématique foncière. L'offre de prestations des SAFER s'appuie fortement sur l'expérience foncière des équipes travaillant sur le terrain. La compétence informatique et cartographique requiert notamment une personne ou une équipe « ressource » spécifique en appui aux agents de terrain.

Si les fonctions de management et de gestion comptable et budgétaire sont assumées de façon autonome par chacune des SAFER, le réseau FNSAFER-SCAFR leur assure :

- des activités de formations, partage et capitalisation d'expériences ;
- . une assistance en matière juridique et de gestion financière ;
- . une représentation auprès des pouvoirs publics, des instances nationales, des organismes professionnels ainsi que des institutions européennes, afin de les promouvoir et défendre leurs intérêts communs ;
- . la possibilité de conclure des conventions de partenariat avec divers organismes (conservatoires d'espaces naturels ou du littoral, agences de l'eau, fédérations de chasse, etc.), ainsi qu'une participation à des opérations nationales et internationales ;
- . le développement mutualisé d'outils et de méthodes, à l'exemple de l'outil Vigifoncier.

Il y avait 979 collaborateurs dans le réseau SAFER-FNSAFER-SCAFR en 2010.

La FNSAFER, à caractère associatif, gère un budget annuel de 2,7 M€ et emploie 18 salariés. La SCAFR quant à elle, société anonyme est devenue une structure plus légère de 7 salariés pour le suivi de l'activité des SAFER (compte rendu d'activité des SAFER, tableau de bord financier,...), et la réalisation d'études notamment du marché foncier rural facturées à la FNSAFER, qui les met à disposition des SAFER, ou à d'autres partenaires.

2. Le fonctionnement du réseau des SAFER : état des lieux

2.1. Trois types d'activité complémentaires caractérisent un savoir-faire spécifique

2.1.1. L'activité foncière socle de la présence territoriale de la SAFER

Cette activité regroupe plusieurs types d'intervention :

- . l'acquisition-rétrocession de biens incluant une phase de stockage des biens,
- . la substitution,
- . l'intermédiation locative.

Ces interventions se font :

- . soit à l'initiative de la SAFER dans la suite de l'exercice du droit de préemption (acquisition-rétrocession) ;
- . soit à la demande d'un maître d'ouvrage de travaux d'infrastructures, dans un cadre contractuel ;
- . soit à la demande d'une collectivité locale conduisant un projet avec un objectif territorial d'aménagement ou de préservation de l'espace nécessitant un volet foncier, dans un cadre contractuel.

Pour cette activité qui mobilise la plus grande part des moyens des SAFER, les conditions du travail de négociation varient fortement selon les marchés fonciers locaux. La marge sur acquisition-rétrocession varie selon la taille et la nature des biens traités (qualité de sols, présence ou non de bâti, ...), de leur environnement immédiat. Par ailleurs, le risque financier encouru par la SAFER lors d'une acquisition peut être compensé par deux moyens :

- . l'engagement contractuel d'un donneur d'ordre de garantir le stock d'acquisitions nécessaires à son projet ;
- . la pratique de la substitution, permettant à la SAFER de conduire la négociation entre vendeur et acquéreur potentiel sans stockage intermédiaire du bien faisant l'objet de la transaction.

Les acquisitions par préemption ne portent que sur 0,7% des notifications reçues et ne représentent en valeur que 5% des acquisitions. Près d'un tiers des achats par préemption sont effectués à la demande d'une collectivité locale.

Le dynamisme de la SAFER sur le marché foncier local est déterminant, au regard de la qualité résultant des opérations de restructuration des exploitations comme du point de vue des résultats financiers de la société. Cette approche doit cependant prendre en considération les types de marché (terrain agricole, bâti d'exploitation, terrains à d'autres usages), la nature des biens et la taille des opérations réalisées, ainsi que le temps de stockage.

En complément, les SAFER assurent, pour un volume marginal, les prestations suivantes directement liées à l'activité foncière :

- . la gestion des conventions de mise à disposition (CMD) et des baux SAFER ;
- . la gestion temporaire des propriétés en stock ;
- . l'exploitation directe des biens de production agricole.

Ce « cœur de métier » des SAFER est indissociable (voir supra § 1.2.1.) de leur fonction d'observatoire du foncier agricole (régulation des prix, mise à disposition de données au niveau local comme au niveau national).

2.1.2. L'activité d'aménagement (études et travaux) à caractère plus occasionnel

Il s'agit d'une activité marginale pratiquée par deux SAFER. Il est donc difficile d'y attacher un indicateur significatif.

2.1.3. L'activité études et prestations de service qui traduit l'aptitude de la SAFER à valoriser son savoir-faire

L'importance relative de cette activité par rapport à l'activité foncière reflète la capacité de la SAFER à exploiter les opportunités locales valorisant son savoir-faire d'opérateur foncier, à développer des compétences techniques complémentaires à sa connaissance du marché foncier (notamment par une valorisation ad hoc des données mises à disposition des communes) et à faire une offre de services répondant aux besoins des acteurs territoriaux. Bien que la nature des prestations puisse être variable, le rapport des prestations sur l'activité foncière est un indicateur intéressant pour mesurer l'aptitude d'une SAFER d'être en prise avec son territoire.

2.2. Une situation financière dépendante de la situation locale des activités

La SCAFR réalise chaque année une analyse comparative entre SAFER, en complément de sa présentation consolidée des résultats comptables des 23 SAFER métropolitaines (voir en annexe 11 les résultats de 2011) et de son compte-rendu d'activité.

L'analyse se base sur un tableau des marges dégagées par chaque activité. Sur cette base, l'annexe 12 fournit le détail des recettes pour les années 2009, 2010 et 2011 qui permet d'apprécier quelques ordres de grandeur sur l'ensemble des SAFER sur la base de la moyenne 2009-2011.

On procédera ensuite à l'analyse de quelques critères clés avec un regroupement des SAFER en 3 ou 4 classes, en s'attachant à apprécier les variations entre les moyennes 2007-2009 et 2009-2011, afin de lisser les écarts ponctuels, ceux-ci pouvant toutefois influencer sur la moyenne triennale à l'échelle de la(es) SAFER concernée(s). L'annexe 12 fournit l'ensemble des données analysées dont une partie est reprise dans les tableaux ci-dessous présentés.

2.2.1. Une répartition inégale des moyens utilisés

L'effectif moyen de l'ensemble des 23 SAFER de France métropolitaine sur 2010-2012 est de 872,2 ETP, représentant 69% des charges de structure. Après déduction de l'activité d'administration générale mobilisant 19% de l'effectif, **une forte majorité des moyens humains d'intervention est consacrée à l'activité foncière et la gestion temporaire** (soit 71% de l'effectif total), le reste se répartissant entre l'activité « études et prestations de service » (11%) et l'activité « aménagement-études et travaux » (1%).

Toutefois, **la forte variabilité** de la part consacrée à l'activité foncière est illustrée par le tableau ci-dessous, répartissant les 23 SAFER de métropole en 4 classes :

part de l'ETP affecté à l'activité foncière	nombre de SAFER	SAFER de la classe ¹
de 80 à 87%	6	MLI, BFC, BRE, RAL, PRO, GHL
de 70 à 86% (moy. France métropole : 71%)	5	ALS, CEN, NHA, MAO, NBA
de 60 à 69%	8	LNE, AUV, PIC, AVT, POC, AQA, LAR, CHA
de 40 à 59%	4	GAR, COR, FAR, IFR
Total (SAFER de métropole)	23	

¹ La liste des sigles avec le nom de la SAFER correspondante est donnée en annexe 5. La carte des SAFER figure en annexe 4

2.2.2. Des ressources essentiellement liées au volume de l'activité

⇒ les marges sur les opérations foncières représentent 80% des ressources

Le taux de marge est fixé par le conseil d'administration de chaque SAFER, selon la nature de l'opération, la taille et la classe de valeur des biens fonciers.

On peut toutefois retenir comme ordre de grandeur :

- . pour les acquisitions-rétrocessions, un taux de l'ordre de 10% (taux moyen 2011 par SAFER variant de 7 à 14%) ;
- . pour les substitutions, un taux de l'ordre de 6% variant peu entre SAFER.

L'exonération fiscale sur les droits de mutation, dont le taux fixé en 2009 est de 5,1% (il est toutefois quasi nul pour les rétrocessions aux collectivités et aux fermiers en place), représente la moitié de la marge enregistrée dans la comptabilité des SAFER sur acquisitions-rétrocessions et 85 % de la rémunération sur les substitutions. Sur l'ensemble des 23 SAFER de métropole, cette exonération fiscale est de **44 M€ en 2011**, couvre 72% des ressources sur transactions foncières (marge sur acquisitions-rétrocessions : 21,8 M€ et rémunération sur substitutions : 39,2 M€).

⇒ l'activité de prestations progresse globalement, représentant 11% des ressources.

Les prestations atteignent sur l'ensemble de la France métropolitaine un total de **9 M€ en 2011**, soit 11,4% des ressources totales des SAFER. On peut noter de façon globale une évolution sensible de cette activité mais avec une situation variant fortement entre les SAFER (cf § 2.1.2.).

⇒ les subventions de l'Etat en constante diminution ne représentent plus que 5% des ressources

Chaque année, le MAAF répartit entre les 23 SAFER métropolitaines une enveloppe annuelle de l'ordre de **4 M€** (5% des ressources, les autres subventions s'élevant à 1,5 M€ en 2011) selon le nombre d'opérations foncières prises en compte avec la pondération suivante :

- . installation 6,8
- . aménagement 1,0
- . environnement 0,5

Sur la base de la moyenne des trois années 2010 à 2012, les dotations se répartissent en 5 classes :

part de l'enveloppe nationale attribuée par le MAAF par SAFER	cumul classe	nombre de SAFER (métropole)	part de la marge sur acquisitions-rétrocessions	SAFER de la classe ²
de 6 à 12%	42%	5	26%	BFC, BRE, RHA, LAR, AUV
de 4, 6 à 5,9%	21%	4	14%	GAR, PAC, POC, CEN
de 4 à 4,5%	22%	5	23%	MAL, GHL, AVT, MAO, NBA
de 1,9 à 3,9%	12%	5	24%	LOR, NHA, IFR, ALS, AQA
de 0 à 1,8%	3%	4	12%	FAR, CHA, PIC, COR (1)

(1) La Corse bénéficie d'une aide spécifique de l'Etat de 150 k€ par an, dans le cadre d'une convention Etat – Collectivité territoriale de Corse. L'ensemble représente un montant annuel de 350 k comptabilisé en ressources diverses (col. K).

La prise en compte de la structure des opérations (en taille et en valeur) serait nécessaire pour analyser plus finement les conditions sur le terrain de la mise en œuvre de la politique publique d'action foncière et apprécier l'éventuelle nécessité d'un ajustement de la répartition de l'aide du

2 La liste des sigles avec le nom de la SAFER correspondante est donnée en annexe 5. La carte des SAFER figure en annexe 4

MAAF. La part de la marge sur acquisitions-rétrocessions mentionnée dans ce tableau ne constitue qu'un élément grossier de contexte. Globalement, on peut noter qu'une multiplicité d'opérations de petite valeur génère un déficit important pour les SAFER confrontées à une structure atomisée du marché foncier local.

⇒ **les actions conduites à la demande des collectivités locales représentent 11% des ressources**

Les SAFER interviennent en appui aux collectivités locales engagées dans des projets d'aménagement ou de préservation de leur espace, en conduisant des opérations foncières ou par des études foncières ou missions d'animation de terrain valorisant leur connaissance du marché foncier. L'ensemble de ces actions pour le compte des collectivités locales représente environ 11% des ressources totales des SAFER (voir annexe 13).

2.2.3. Des indicateurs de performance à redéfinir pour une approche actualisée des conditions de viabilité

La disparité des situations locales et des résultats économiques des SAFER se prête difficilement à un résumé succinct. Si le résultat d'exploitation rapporté au chiffre d'affaires permet, avec les valeurs de bilan, d'apprécier la pérennité d'une SAFER, il ne permet pas d'appréhender les conditions de performance et de viabilité de l'activité. Les analyses annuelles de la SCAFR portent sur les taux de marge par activité qui permettent de se rapprocher de la production propre à la SAFER sans comptabiliser la valeur vénale des biens acquis et rétrocédés, mais sans pour autant fournir la répartition des charges de structure (79 M€ en 2011 dont 69% pour les charges de personnel) entre les différentes activités, faute d'une comptabilité analytique homogène dans les différentes SAFER.

En 1996, la SCAFR a conduit une étude à la demande du ministère chargé de l'agriculture en vue de modéliser les états financiers des SAFER, notamment pour justifier auprès du FEOGA le coût d'intervention des SAFER sur des opérations foncières bénéficiant d'une aide européenne. Cette étude mettait notamment en évidence :

- . l'impossibilité (ou la grande difficulté) de modéliser la diversité des aspects structurels (organisation interne des SAFER) ou environnementaux (intervention en zone de montagne, caractéristiques du marché foncier local,...) ;
- . le déficit généré par les interventions les plus demandées aux SAFER pour remplir leur mission de service public³ (remaniements parcellaires, installations) ;
- . le déficit fréquent des gestions de mise à disposition et du traitement des notifications (hors la facturation pour réponse rapide) ;
- . une marge positive dégagée sur les concours techniques aux collectivités locales mais qui reste faible.

Le modèle de prévision et de suivi de la situation financière des SAFER résultant de cette étude n'a pas été utilisé par la suite, bien qu'il permette une imputation estimée des charges de structure par activité. Une analyse comparative entre SAFER est cependant réalisée par la SCAFR chaque année, en complément de sa présentation consolidée des résultats comptables des 23 SAFER métropolitaines, qui s'appuie sur 35 ratios financiers (R1 à R27) tirés des comptes de résultat, des bilans et des tableaux de marge de l'ensemble des SAFER (les données constitutives de ces éléments sont indiqués dans les annexes 8 et 9). La SCAFR distingue notamment 5 indicateurs fondamentaux :

- . évolution des capitaux propres (R1),

3 Conformément à la charte éthique des SAFER, cette mission implique un examen exhaustif et sur les mêmes bases de toutes les candidatures qui lui parviennent. Toutes les étapes de l'instruction doivent être documentées. Le souci de transparence et de prévenir les contentieux appelle parfois la tenue de réunions d'informations confrontant tous les candidats et leurs projets. Un surcroît important de travail résulte d'une augmentation générale du nombre des candidatures qui se manifestent pour chaque rétrocession, particulièrement dans le cas des installations.

- . fonds de roulement rapporté aux charges de structure (R8),
 - . taux de marge sur opérations foncières (R11),
 - . part des prestations de service dans les ressources totales (R17),
 - . nombre, surface et valeur moyenne des rétrocessions par effectif foncier (R20 et R21).
- Concernant les valeurs de bilan (R1 et R8) :
- . les capitaux propres atteignent 126 M€ sur les 23 SAFER, avec un endettement moyen de 2,25 (variant de 0,3 à 7) ;
 - . le fonds de roulement représente 152% des charges de structure (variant de 51% à 315%).
- Concernant les activités foncières (R11), trois remarques peuvent être faites :
- . l'équilibre financier d'une SAFER repose sur quelques grosses opérations d'acquisition-rétrocession et sur la constitution de réserves foncières pour les ouvrages linéaires, par exemple, le plus souvent bien rémunérées. Le détail fourni par les indicateurs pourrait être utile à cet égard mais ne peut pas être abordé de façon succincte par la mission qui se référera donc aux analyses annuelles de la SCAFR ;
 - . les opérations conventionnées (avec maître d'ouvrage ou une collectivité locale) mériteraient d'être dissociées de l'activité courante d'amélioration des structures agricoles sur l'ensemble du périmètre d'action d'une SAFER. La garantie conventionnelle du donneur d'ordre sur le stock constitué est à considérer en complément du taux de marge pratiqué. La part de stock non conventionné (en valeur) est de 41% en moyenne sur les 23 SAFER de métropole, variant de 11% à 99% avec la distribution suivante, avec 6 SAFER ayant une majorité de leur stock non conventionné (AVT, BFC, LAR, MLI, NHA, PIC) :

stock non conventionné / stock total	11 à 22%	30 à 49%	50 à 57%	86 à 99%	inconnu
nombre de SAFER (métropole)	5	7	3	3	5

la tendance se confirme globalement à une augmentation des opérations en substitution par rapport aux acquisitions-rétrocessions, mais avec des situations locales particulières mises en évidence dans l'analyse des marges ci-dessous présentée.

- Concernant les prestations :
- . le ratio R17 de la SCAFR exclut les notifications rapides (42) qui représentent toutefois une part non négligeable du total des ressources de l'activité (3,2%) quoique globalement en légère érosion entre les deux périodes de référence.

⇒ Une approche des indicateurs de marge selon 4 classes définies par le résultat d'exploitation moyen 2009-2011

En complément du résultat comptable rapporté aux ressources totales (P/L), le fonctionnement des SAFER peut être appréhendé par le rapport du résultat net de l'ensemble des activités hors ressources diverses (N-K) rapporté au total des ressources tirées de l'activité (J). Ceci permet d'écarter la participation versée aux salariés, l'impôt sur les sociétés et le résultat exceptionnel, ainsi que les ressources diverses (K) qui participent de façon importante au résultat de l'ensemble des activités (3,8% des ressources totales) sans y être directement liées (produits de placement financier, charges financières liées à la structure, autres produits annexes tels que le prorata de TVA, la location des locaux, ou la mise à disposition de personnel).

Cet indicateur de résultat net d'activité permet de déterminer les 4 classes suivantes⁴ :

- . classe A : 6 SAFER dont le ratio (N-K)/J est situé entre 7,7% et 19,6%
(AQA, IFR, FAR, LNE, NBa, CHA) ;
- . classe B : 8 SAFER dont le ratio (N-K)/J est situé entre 0% et 4,6%

⁴ La liste des sigles avec le nom de la SAFER correspondante est donnée en annexe 5. La carte des SAFER figure en annexe 4

(PAC, CEN, BFC, MAO, BRE, RAL, ALS, PIC) ;

. classe C : 5 SAFER dont le ratio (N-K)/J est négatif mais le résultat comptable positif (AUV, MLI, COR, NHa, AVT) ;

. classe 4 : 4 SAFER dont le ratio (N-K)/J est négatif ainsi que le le résultat comptable (GHL, GAR, POC, LAR).

On appréciera dans le tableau ci-dessous et les commentaires qui le suivent (voir en annexe 12 le tableau détaillé) les indicateurs de marge relatifs à :

- . le résultat d'activité tel que défini plus haut par le rapport du résultat comptable sur l'ensemble des ressources (P/L) et le ratio de résultat d'activité (N-K)/J,
- . les charges de structure comparées au total des ressources tirées de l'activité : M/J,
- . l'activité foncière rapportée au total des ressources tirées de l'activité : E/J,
- . les prestations (hors notifications rapides) rapportées au total des ressources tirées de l'activité : (I-42)/J,
- . les ressources diverses complémentaires rapportées au total des ressources tirées de l'activité : K/J.

Classe SAFER ⁵	Effectif ETP	Indicateur	Observations
A 6 SAFER : AQA, IFR, FAR, LNE, NBa, CHA	202 (23%)	Résultat activité	résultat comptable : P/L > 6% - résultat net d'activité : (N-K)/J > 9% évolution variable du résultat net d'activité
		Charges de structure	charges de structure < 94% ressources de l'activité évolution à la hausse des charges de structure
		Activité foncière	activité foncière de 54% à 87% des ressources tirées de l'activité évolution variable de la substitution, hausse de l'acquisition-rétrocession
		Prestations	prestations > 10% de l'activité (sauf AQA) évolution en hausse (sauf FAR)
		Ressources diverses	ressources diverses de 0% à 5%
B 8 SAFER : PAC, CEN, BFC, MAO, BRE, RAL, ALS, PIC	382 (44%)	Résultat activité	résultat comptable : P/L > 0% résultat net d'activité : (N-K)/J de 0 à 5% évolution variable du résultat net d'activité
		Charges de structure	charges de structure de 95% à 100% des ressources de l'activité évolution à la hausse des charges de structure (sauf CEN, ALS)
		Activité foncière	activité foncière de 77% à 90% des ressources tirées de l'activité hausse de la substitution, diminution de l'acquisition-rétrocession
		Prestations	prestations de 5% à 18% de l'activité - évolution variable
		Ressources diverses	ressources diverses de 0% à 3% (sauf ALS 6% et PIC 22%)
C 5 SAFER : AUV, MLI, COR, NHa, AVT	136 (16%)	Résultat activité	résultat comptable : P/L > 0% - résultat net d'activité : (N-K)/J < 0% évolution variable du résultat net d'activité
		Charges de structure	charges de structure > 100% ressources de l'activité évolution à la hausse des charges de structures (sauf AUV, MLI)
		Activité foncière	activité foncière de 62% à 90% des ressources tirées de l'activité évolution variable de la substitution et de l'acquisition-rétrocession
		Prestations	prestations de 2% à 10% de l'activité (sauf COR) évolution variable
		Ressources diverses	ressources diverses de 1% à 9% (sauf AUV 25% et COR 128%)
D 4 SAFER : GHL, GAR, POC,	152 (17%)	Résultat activité	résultat comptable : P/L < 0% - résultat net d'activité : (N-K)/J < 0% évolution variable du résultat net d'activité
		Charges de structure	charges de structure > 100% ressources de l'activité

5 La liste des sigles avec le nom de la SAFER correspondante est donnée en annexe 5. La carte des SAFER figure en annexe 4

LAR		évolution variable des charges de structure (hausse pour GHL et GAR, baisse pour POC et LAR)
	Activité foncière	activité foncière de 67% à 86% des ressources tirées de l'activité baisse simultanée de la substitution et de l'acquisition-rétrocession (sauf GHL)
	Prestations	prestations de 3% à 16% de l'activité évolution en hausse (sauf GHL)
	Ressources diverses	ressources diverses de 2% environ (sauf GAR 6%)

Le résultat net d'activité

On notera une baisse de 1% de ce résultat net entre les deux périodes de référence (2007-2009 et 2009-2011), avec des écarts notables : hausse pour ALS, AUV et surtout MLI, baisse accentuée pour PIC, GAR, LNE, NHa et POC.

L'analyse des indicateurs suivants consolidés pour chacune de ces 4 classes n'est pas significative, la multiplicité des facteurs ne permettant pas de dégager un profil caractéristique de chaque classe. Cependant, l'appréciation de l'un de ces indicateurs pour une SAFER donnée gagne à être mis en perspective par la classe d'appartenance de la SAFER.

Les charges de structure

Les classes A , B et C présentent un rapport positif du résultat de l'ensemble des activités sur les charges de structure (N/M) à l'exception de COR et AVT de la classe C, alors que la classe D accuse des valeurs négatives. Ce ratio illustre la marge de sécurité en termes d'équilibre de fonctionnement, incluant les ressources diverses (K).

Cette marge de sécurité peut également être illustrée par le rapport des charges de structure sur les ressources de l'activité (M/J) proche de 1 sur l'ensemble des SAFER et variant de 80% à 114%, hors la singularité de COR à 231% dont le résultat comptable est dû à l'importance des ressources diverses (K/J= 128%). Toutes les SAFER des classes C et D ont un rapport supérieur 102%.

Les handicaps structurels des SAFER de la classe D et une partie de la classe C posent interrogation sur la pérennité de l'activité, d'autant plus lorsque ces charges de structure augmentent entre les deux périodes de référence (MLI, NHa, GHL, GAR).

L'activité foncière

L'activité foncière représente globalement 82,5% du total des ressources de l'activité (E/J), avec une dispersion relativement faible (78% à 88%). La part de l'acquisition-rétrocession par rapport à la substitution est encore majoritaire, soit 60% malgré l'évolution notable de la substitution entre les deux périodes de référence (+9% contre -10% pour l'acquisition-substitution).

Toutefois, des situations locales contredisent cette tendance générale :

- . hausse simultanée des deux activités pour 5 SAFER dont 3 en classe A (AQA, NBa, CHA, PIC, MLI) ;
- . baisse simultanée des deux activités pour 4 SAFER dont 3 en classe D (PAC, GAR, PCO, LAR) ;
- . tendance inverse (baisse de la substitution et hausse de l'acquisition-rétrocession) pour 5 SAFER dont 3 en classe A (IFR, FAR, LNE, ALS, MLI).

Les prestations

Le ratio R17, calculé par le rapport (I-42)/J, exprime la part des ressources des prestations de services liées à l'activité foncière (hors réponses rapides) sur l'ensemble des ressources d'activité. Ce ratio est de 10,7% sur l'ensemble des SAFER, avec une forte dispersion :

- . 5 SAFER présentent un rapport supérieur à 15% (IFR, FAR, CHA, ALS, COR) ;
- . 5 SAFER présentent un rapport inférieur à 5% (BFC, AUV, MLI, AVT, GAR).

La variation du volume de prestations entre les deux périodes de référence est de +10% sur

l'ensemble. Ce constat général doit être modulé en prenant en considération la hausse accentuée de plus de 30% pour 7 SAFER (IFR, LNE, NBa, BRE, ALS, NHa, AVT) qui efface la baisse enregistrée pour 8 SAFER (FAR, BFC, MAO, PIC, AUV, MLI, COR, GHL). Si on exclut ces deux extrêmes et une situation intermédiaire à +19% (AQA), la variation pour les 7 autres SAFER varie de 0% à +9% (CHA, PAC, CEN, RAL, GAR, POC, LAR).

La notification rapide extraite du ratio R17 représente 3,2% des ressources liés à l'activité, part montant à plus de 5% pour 3 SAFER (FAR, PAC, BRE) et à moins de 2% pour 3 SAFER (CHA, AUV, LAR). On peut en outre préciser que l'évolution entre les deux périodes de référence est globalement de -6%, avec notamment une baisse accentuée en PIC et COR et a contrario un fort développement en FAR et PACA.

Les ressources diverses non directement liées à l'activité

Comme précisé plus haut, ces ressources écartées du résultat net lié à l'activité représentent un apport additionnel de 3,8% aux ressources tirées de l'activité. Ce complément (K/J) peut ainsi s'avérer déterminant pour l'équilibre économique final d'une SAFER, puisqu'il peut atteindre 22 ou 25% (PIC, AUV) outre la singularité de COR à 128%.

Hors ces 3 cas extrêmes, ce complément est :

- . supérieur à 5% pour 4 SAFER (CHA, ALS, NHa, GAR),
- . de 2 à 5% pour 7 SAFER (AQA, IFR, LNE, NBa, CEN, MLI, POC),
- . inférieur à 2% pour 9 SAFER (FAR, PAC, BFC, MAO, BRE, RAL, AVT, GHL, LAR).

⇒ la nécessité d'un outil de pilotage sur un panel d'indicateurs plus resserré

Si l'analyse annuelle précitée des 35 ratios financiers permet de situer une SAFER par rapport aux autres et à la moyenne nationale, il serait utile de disposer d'un panel plus resserré d'indicateurs significatifs des conditions de viabilité de l'exercice de la mission d'intérêt général des SAFER.

On se référera utilement à l'évaluation en cours des PPAS des SAFER sur la période 2007-2013 et les indicateurs envisagés pour cela. Les indicateurs suivants semblent pertinents au regard de la description des activités présentée au § 2.1. ci-dessus :

- . le niveau du fonds de roulement par rapport à l'activité réalisée et les charges de structure engagées ;
- . l'importance du stock garanti par un conventionnement ;
- . la proportion des opérations en substitution ;
- . le positionnement de la SAFER sur le marché foncier local exprimé par le taux de pénétration du marché accessible (rapport du nombre d'opérations SAFER sur celui des notifications), par type de marché (terrain agricole, bâti d'exploitation, terrains à d'autres usages) et par segment de marché selon la taille des opérations ;
- . l'analyse des taux de marge au regard de la nature de l'opération (acquisition-rétrocession avec ou sans stock garanti, substitution), la nature des biens, la taille des opérations (en surface, en valeur), le temps de stockage ;
- . les parts de la marge dégagée sur les opérations conventionnées et de la marge dégagée par les prestations de service dans la couverture des charges de structure.

La viabilité de la mission d'intérêt général d'une SAFER étant étroitement dépendante des contraintes et opportunités présentées par la situation locale du marché foncier, son appréciation requiert un développement harmonisé de la comptabilité analytique dans les SAFER permettant une imputation rationnelle des charges de structure par type d'activité.

2.2.4. Conclusion : l'inégal accès aux financements

Pour simplifier la compréhension de la situation, il faut retenir que la contrepartie financière des activités conventionnelles couvre les coûts et permet en général de générer une marge positive, qu'il

s'agisse de l'observation foncière pour les collectivités locales, d'interventions foncières ou de portage de stocks. Cependant les activités conventionnelles, auxquelles il faut adjoindre les activités de stockage foncier pour les collectivités, ne peuvent générer dans le contexte actuel que des ressources d'appoint.

L'activité foncière (acquisition – rétrocession et substitution), qui représente au niveau de l'ensemble des SAFER l'essentiel de l'activité et fournit 75% des ressources, génère des marges d'autant plus généreuses qu'il s'agit d'opérations importantes, les petites opérations pouvant être déficitaires. Le niveau des subventions n'étant plus suffisant pour compenser les surcoûts des missions de service public, la sécurité du financement d'une SAFER dépend de la possibilité qu'offre le marché foncier de réaliser quelques opérations « rentables », qui compensent le cas échéant les marges négatives réalisées sur les petites opérations.

L'exonération du paiement de droits de mutation participe à hauteur de 44 M€ aux 58 M€ de marges dégagées sur les acquisitions rétrocessions et substitutions, mais ce quasi financement public :

- n'apporte que peu de ressource aux SAFER dont l'activité foncière est réduite en raison d'un marché peu actif
- ne compense que très partiellement les coûts de la mission de service public des SAFER qui doivent intervenir dans des opérations petites par leur valeur
- favorise les SAFER disposant d'un marché foncier actif avec des transactions d'un montant unitaire élevé
- se répartit donc sans aucun lien avec la mission d'observation foncière

Le mode de répartition de la subvention de l'Etat n'aboutit pas à compenser les difficultés des SAFER positionnées sur des marchés peu favorables. Sous réserve d'une analyse plus fine en cours dans le cadre de l'évaluation des PPAS, les critères de répartition pour encourager l'installation semblent se traduire plus par un effet d'aubaine que par une réelle incitation à des installations supplémentaires.

La mission d'observation foncière, mission transversale de service public, n'est financée au niveau des SAFER que par des conventions avec les collectivités locales, mais ne reçoit aucune aide de l'Etat. Le financement de l'observatoire national des marchés fonciers n'est que très partiellement assuré par une convention nationale entre le MAAF et la FNSAFER.

2.3. Des orientations stratégiques en adéquation avec la mission d'intérêt général

Les plans pluriannuels d'activité de la SAFER (PPAS), propres à chaque SAFER, définissent pour la période 2007-2013 trois missions au sein desquelles des objectifs sont fixés :

- . le développement durable de l'agriculture en zones rurales (y compris les zones périurbaines), avec une attention particulière en faveur de l'installation ;
- . la protection de l'environnement et la contribution à la diversité des paysages ;
- . la contribution au développement local, notamment avec le concours aux projets des collectivités, et l'aménagement du territoire (avec l'intervention en matière foncière lors de la réalisation de grands ouvrages publics).

Ces missions se retrouvent dans les axes stratégiques nationaux définis par la FNAFER, ajoutant un axe transversal relatif à la veille et à l'observation du marché foncier.

2.3.1. La vocation originelle de protection et de dynamisation de l'agriculture et de la forêt toujours fortement sollicitée

L'installation, l'agrandissement et la restructuration des exploitations constituent le cœur originel de l'action de la SAFER. Face à une hausse tendancielle du prix des terres, la régulation du marché foncier agricole par l'écrêtement des prix les plus élevés constitue un objectif opérationnel de

premier plan qui est toujours d'actualité.

La traduction opérationnelle de ces missions se confronte à des difficultés de mise en œuvre introduites par :

- . la tendance à l'agrandissement des exploitations qui nécessite des arbitrages, c'est le cas par exemple des exploitations laitières dans la perspective de la fin des quotas laitiers. Ces arbitrages doivent être rendus au sein de la SAFER en conformité avec le contrôle des structures assuré par la CDOA (application du schéma directeur départemental des structures SDDS) ;
- . la double ambiguïté de la position des agriculteurs propriétaires fonciers vis à vis de la posture professionnelle sur le prix des terres et la possible inconstance des collectivités confrontées à des enjeux et objectifs territoriaux concurrents (agriculture, développement économique, environnement) ;
- . l'articulation difficile des différents facteurs concourant à l'installation et la transmission des exploitations agricoles dépassant le cadre décisionnel des SAFER, notamment la stratégie de développement des opérateurs économiques (logique de bassin d'approvisionnement d'une filière de production), les priorités politiques des collectivités locales, les contraintes économiques et financières des jeunes installés, le contexte local du faire-valoir indirect (baux ruraux), la cohérence dans l'application du SDDS ... ;
- . l'impuissance juridique face au développement des cessions de parts de sociétés, et des démembrements du droit de propriété, qui peuvent masquer des manœuvres de contournement de l'action des SAFER, dans un contexte de très forte pression foncière; même à l'installation.
- . un cadre réglementaire du foncier forestier qui entrave fortement la capacité d'intervention des SAFER sur des territoires fortement handicapés par l'état du parcellaire.

Dans ce contexte complexe, l'intervention des SAFER est donc forcément exposée à la contestation, ce qui nécessite :

- . une exemplarité sans faille des décisions qu'elle sont amenées à prendre ;
- . une mise en évidence plus forte du travail de fond réalisé autour d'une rétrocession, tel que la recherche de solutions alternatives pour les candidats évincés avec un souci de restructuration parcellaire (yc par échange de baux), action méritante qui échappe aux indicateurs quantitatifs de mesure de l'activité des SAFER.

2.3.2. La protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles objet significatif de l'élargissement du champ d'activité

Les opérations de protection de l'environnement suscitent souvent de fortes tensions du fait de la réticence des agriculteurs concernés à adopter des pratiques culturelles contraignantes (notamment pour la protection des captages AEP). La question se pose alors de la maîtrise foncière par le maître d'ouvrage afin de sécuriser l'atteinte des objectifs qualitatifs par des baux agricoles assortis d'un cahier des charges environnemental. Le syndicalisme agricole est le plus souvent opposé à ce genre de disposition, outre l'acceptabilité par les agriculteurs du site qui est largement conditionnée par le contexte du marché foncier local et les possibilités/opportunités de compensation en terres agricoles.

Des indicateurs intéressants à mettre en place :

- . la délégation à la SAFER par les conseils généraux de l'exercice de leur droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles.
- . la participation de la SAFER à des opérations de stockage de foncier à finalité de compensation écologique.

La collectivité locale n'a pas les moyens d'entretenir les espaces naturels, il faut donc maintenir l'agriculture dans ces zones mais avec des conditions d'exploitation qui restent viables. La SAFER peut aider les élus à entretenir la relation avec le monde agricole par sa posture de médiation et grâce au travail de terrain du conseiller, la négociation sur le terrain étant un point incontournable. Le cahier des charges de rétrocession est important au regard des objectifs environnementaux fixés, notamment dans le cas d'échanges parcellaires en cascade.

Concernant le droit de préemption environnemental, les conditions d'exercice de ce droit nécessiterait quelques aménagements en ce qui concerne la saisine de la SAFER et sur l'assiette des biens faisant l'objet de la préemption.

Un exemple intéressant mérite d'être mentionné : la convention CREN SAFER en Basse Normandie visant à accorder les compétences respectives de la veille foncière et de l'expertise écologique dans le cadre d'une stratégie localisée d'acquisition de terrains à haute richesse écologique (donc hors les surfaces agricoles : zones humides ou friches) : aide à la détection des opportunités d'achat, en retour aide à expertiser la valeur écologique de terrains, prospections ciblées sur des territoires afin de multiplier les contrats MAE avec des agriculteurs, coopération sur une démarche de sensibilisation/communication sur le mitage urbain et l'érosion des sols.

2.3.3. Une offre multiple de services sur le thème du foncier pour accompagner le développement des territoires

a) un savoir-faire d'opérateur foncier plutôt apprécié

Par commodité, on associera les opérations liées à un ouvrage avec un périmètre d'emprise délimité, et les opérations d'aménagement de l'espace engagées par des collectivités locales.

Le savoir-faire d'opérateur foncier des SAFER est particulièrement apprécié par les collectivités locales, comme les maîtres d'ouvrage, afin de conduire la négociation amiable avec les propriétaires de terres agricoles exploitants ou non. Ceci permet également aux élus locaux de ne pas s'exposer en première ligne sur le sujet sensible du foncier, la SAFER jouant le rôle d'un intermédiaire entre l'agriculture et la collectivité avec un objectif d'économie d'espace et de maintien des outils de production. La question se pose cependant de prolonger la durée légale de stockage foncier lié à la réalisation d'une infrastructure (la durée minimale du cahier des charges est de 10 ans, cette durée pouvant être augmentée en fonction des objectifs de la SAFER ; la durée minimale pourrait être portée au-delà de 15 ans).

En outre, l'action continue de la SAFER au-delà des périmètres d'emprise ou d'aménagement, leur permet d'élargir le champ de leur action de restructuration des exploitations agricoles impactées par un projet. Le jeu des compensations agricoles, préférable à l'indemnisation financière (expropriation ou éviction) est ainsi facilité, tant par l'élargissement géographique que par la possibilité d'anticipation par rapport au calendrier de mise en œuvre du projet. La qualité de l'action de la SAFER réside dans la capacité de saisir les opportunités sans perturber le marché foncier local, à cet effet l'outil Vigifoncier est intéressant pour repérer les acquisitions envisageables pour constituer un gisement de compensations autour du site-projet.

Les collectivités locales sont sensibles au fait que la relation contractuelle avec la SAFER ne se limite pas au financement du portage du foncier, mais qu'il y ait une réelle dynamique partenariale sur les objectifs de la collectivité.

Le cahier des charges de la rétrocession est un point clé de l'action de la SAFER à bâtir avec la collectivité maître d'ouvrage en fonction de l'objectif de son opération, car il soumet à obligation le preneur pendant 15 ans. Le savoir-faire attendu de la SAFER porte sur le moyen d'atteindre l'objectif, plus que sur la définition de celui-ci.

Les SAFER sont également mobilisées pour assurer la gestion temporaire de biens agricoles stockés, par la SAFER ou une collectivité.

La rétrocession par la SAFER de terres agricoles aux collectivités locales entre dans la logique de projet de l'opération conventionnée, qui ne doit pas, toutefois, aller à l'encontre des intérêts de l'agriculture et s'inscrire dans une logique d'anticipation et de gestion économe de l'espace. La mission a noté quelques critiques, mais surtout de principe, du syndicalisme agricole qui souhaite prévenir la tentation que pourrait avoir la direction de la SAFER de rentrer dans des projets de collectivité consommateurs d'espace avec des motivations « alimentaires ».

b) les missions d'animation en appui aux opérations territorialisées

Des opérations conventionnelles sur un territoire ou un aménagement mobilisent les SAFER au-delà du portage du foncier. La collectivité peut avoir comme exigence de suivre l'évolution de l'opération foncière au regard de ses priorités opérationnelles, également en ce qui concerne les objectifs qualitatifs du cahier des charges des rétrocessions (exemple captage AEP).

Pour conforter l'atout des SAFER par leur capacité de gérer des compensations agricoles en dehors du périmètre d'une opération conventionnée, il convient de pouvoir reconnaître un degré de priorité des évincés pour accéder aux terres disponibles hors périmètre – à négocier en lien avec la DCOA et le SDDS.

c) La pratique d'actions conjointes et complémentaires avec les EPF

Les missions et mode de fonctionnement des SAFER et des EPF diffèrent sensiblement.

Les EPF interviennent dans le périmètre d'opérations d'aménagement précisément déterminées pour lesquelles elles assurent la fonction de maîtrise d'ouvrage délégué y compris pour l'acquisition du foncier requis par l'aménagement. Elles bénéficient d'une ressource fiscale votée par les élus locaux (taxe spéciale d'équipement). Au nom des collectivités locales les constituant, les EPF peuvent avoir accès aux demandes de valeurs foncières de la DGFIP.

Les SAFER sont appréciées pour leur savoir-faire de négociation et médiation avec les propriétaires fonciers, leur gestion temporaire de biens agricoles, baux ruraux ou conventions de mise à disposition pour le compte des collectivités locales, ainsi que pour leur aptitude à anticiper et offrir des possibilités de compensation des exploitants évincés hors le périmètre d'une opération d'aménagement. En outre, leur capacité d'analyse du marché foncier (voir §2.3.4. ci-dessous) peut être utilement mobilisée.

Des partenariats EPF-SAFER sont engagés localement, mettant en évidence les synergies des modes d'intervention spécifiques de chacun dans un cadre contractuel tripartite dans lequel la collectivité locale commanditaire est à même de préciser ses objectifs et de tirer parti de la complémentarité des deux structures.

2.3.4. L'action continue sur le marché foncier local comme gisement valorisable de connaissance des territoires

La diffusion d'informations sur le marché foncier permet une régulation induite des prix du foncier agricole, qui est un des éléments de la mission d'intérêt général des SAFER : une fonction d'observatoire du marché foncier agricole.

Dans son prolongement, la valorisation des données par des analyses techniques est une prestation facturable complémentaire à celle de l'observatoire qui devrait rester une mission de service public (avec mise à disposition gratuite de l'information aux collectivités).

L'outil VIGIFONCIER développé par la FNSAFER regroupe les deux niveaux, mais on peut constater localement des facturations qui englobent la fonction « observatoire » faute de financement public d'une mise à disposition gratuite de l'information aux collectivités couvrant le coût de constitution de données de qualité, de traitement et de diffusion.

Il est prévu, voire initié, un élargissement de ce service à d'autres acteurs publics que les communes, ainsi qu'à des clients privés (sous réserve d'analyse juridique au regard du droit de la concurrence, ce qui nécessiterait une analyse économique et juridique de l'outil). La délimitation des domaines public et concurrentiel s'impose d'autant plus.

La valeur ajoutée de l'analyse de la donnée est induite par le métier d'opérateur foncier de la SAFER dont la culture permet de compléter utilement la vision d'urbaniste des cabinets d'étude travaillant pour les collectivités locales. Elle peut revêtir des aspects complémentaires comme la qualité agronomique des sols appréciée par l'outil VIGISOL utilisé par quelques SAFER sur la base de l'expérience de la Basse-Normandie.

Il faut cependant parvenir à une analyse exhaustive du marché foncier par cet observatoire en

apportant une solution au problème des cessions de parts de sociétés, l'information échappant au circuit fiscal des droits de mutation (limités aux apports immobiliers à la société et non aux cessions de parts).

De nombreuses initiatives ont par ailleurs vu le jour dans les SAFER, depuis plusieurs années, sur la production d'observatoires locaux du marché foncier agricole, sur l'utilisation conjuguée des données issues de l'activité foncière des SAFER, celles du cadastre (fichiers Majic), de l'INSEE ou de l'IGN, conduisant à la production d'indicateurs (occupation du sol, densité de logements, consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers), des études foncières ou analyses de territoire, à l'échelle intercommunale comme à l'échelle du parcellaire.

Le champ d'observation des SAFER présente le double intérêt, par la notification systématique des déclarations d'intention d'aliéner un bien agricole (DIA) et des exemptions au droit de préemption de la SAFER, de couvrir l'ensemble du territoire et de disposer de l'information de façon anticipative, constituant là une complémentarité précieuse aux données du cadastre.

L'expertise des SAFER s'avère très utile aux réflexions conduites par l'Etat dans le cadre des CDCEA. Leur intervention se heurte cependant à l'absence de rémunération d'une prestation nécessitant un travail d'analyse et de traitement au-delà de la simple mise à disposition de données brutes, à laquelle, faute de financement spécifique et de précisions sur son contenu, se limite la mission donnée par la loi à la SAFER. Cette difficulté entraîne dans certains départements l'absence de la SAFER parmi les experts associés de la CDCEA.

La mission souligne la nécessité de clarifier la délimitation entre les informations exigibles à titre gratuit par l'État (et/ou les collectivités locales) et le champ contractuel de prestations de service. Cette délimitation ne pourra toutefois être clarifiée que dans la mesure où le financement de la fonction d'observatoire foncier de la mission d'intérêt général des SAFER sera pris en compte sur la base d'une estimation raisonnable de son coût .

2.3.5. Des synergies possibles entre différentes politiques publiques

Lien avec l'urbanisme :

Le constat général d'une articulation insuffisante, ou inexistante, entre l'aménagement du territoire-urbanisme et la réalité agricole (phénomènes concomitants de disparition de terres à fort potentiel agronomique et de déprise agricole).

L'action de la SAFER auprès des collectivités locales contribue à une prise de conscience de l'ensemble des élus sur la valeur patrimoniale de l'activité agricole, alors qu'ils sont contraints à des arbitrages délicats (créer de l'activité économique, du logement). La veille foncière de la SAFER est précieuse (notification chaque semaine) car si des demandes de consommation de terres agricoles existent il faut néanmoins rechercher une meilleure organisation de l'espace, ce qui nécessite des efforts pédagogiques, en synergie avec la CDCEA.

Lien avec l'environnement :

Mobiliser l'expertise et la savoir-faire dans le domaine du foncier pour accroître la faisabilité des opérations à caractère environnemental.

La SAFER peut être un facilitateur en créant des opérations qui font référence auprès des responsables professionnels agricoles plutôt fermés à la problématique environnementale, elle assure alors une fonction d'interface et de pédagogie.

2.4. Les modalités de gouvernance et les conditions d'exercice de la tutelle par l'État

2.4.1. Des gouvernances fortement décentralisées

a) Rappel des conditions à satisfaire pour l'agrément des SAFER

Ces conditions sont exposées à l'article 141-4 du Code rural et de la Pêche Maritime.

La loi ne leur impose pas de forme juridique particulière, mais toutes les SAFER ont adopté un statut de société anonyme, qui ne leur confère pas toutefois le caractère d'une société commerciale puisqu'elles ne sont pas autorisées à se livrer à des activités à but lucratif. Le code rural définit les conditions auxquelles les SAFER doivent satisfaire pour recevoir l'agrément des Ministres de tutelle (respectivement chargés de l'agriculture et des finances), parmi lesquelles :

- présence au Conseil d'administration, pour un tiers au moins des membres, de représentants des conseils régionaux, généraux et municipaux de leur zone d'action ;
- présence au conseil d'administration d'un représentant de l'ASP ;
- une majorité de sièges assurée au sein du conseil d'administration aux représentants des collectivités publiques et aux établissements publics, aux organisations représentatives du monde agricole et rural à caractère professionnel et social et à vocation générale, ou à des sociétés constituées sur le plan national avec la participation de ces organisations ;
- approbation par le ministre de l'agriculture du choix du président élu et de la nomination, le cas échéant, d'un directeur. Cette approbation peut, en cas de faute ou de carence, être retirée par décision motivée de ce ministre ;
- la mise en place d'un comité technique consultatif dans chacun des départements figurant dans la zone d'action de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

b) Un processus de construction de la décision manquant parfois de transparence

Dans la pratique, peu de décisions remontent au conseil d'administration, moins de 5% dans les SAFER visitées par la mission. Les comités techniques départementaux apparaissent comme le véritable lieu de construction des décisions, entérinées ensuite par le directeur et le Président, assistés parfois d'un comité de direction. Ne remontent au Conseil que les dossiers où il y a concurrence, et ceux choisis par le Président en raison d'un caractère exemplaire particulier.

Les contraintes réglementaires régissant le fonctionnement interne des SAFER et la prise des décisions paraissent suffisamment détaillées pour garantir la finalité de l'intérêt général pour l'agriculture. Ce cadre contraint est parfois méconnu des acteurs externes aux SAFER qui manifestent une certaine suspicion quant à l'impartialité des décisions ou leur manque de distance par rapport au « lobby » du syndicalisme agricole.

La mission estime qu'il en résulte un déficit d'image et de communication sur les procédures de la SAFER, la prise de responsabilité de ses administrateurs dans les arbitrages et les décisions à assumer, le professionnalisme du travail des techniciens. C'est l'enjeu d'une transparence qui pourrait être améliorée.

Le pluralisme syndical étant de règle dans les comités techniques, les critiques relevées sur le processus portent sur :

- l'amont du comité technique : les processus qui aboutissent à la saisine du comité sont parfois l'objet de soupçons d'opacité. La composition des comités techniques locaux (cantonaux ou communaux), lorsqu'ils existent n'obéit pas aux mêmes règles de pluralisme que le comité départemental et certains syndicats n'ont pas la capacité d'y désigner des représentants. D'autre part, les conseillers de terrain, dont la probité n'est pas en cause, disposeraient de marges d'appréciation subjective que certains estiment trop larges.
- l'aval : la présence au Conseil permet de participer à la prise de décision concernant les dossiers qui lui sont soumis. Malgré leur petit nombre, ces décisions ont une importance particulière,

puisqu'elles contribuent à clarifier la politique d'acquisition et de rétrocession de la SAFER, et font jurisprudence. D'autre part, être présent au Conseil, qui exerce un contrôle général sur la société, donne la capacité de mieux connaître les processus internes et de participer à leur amélioration.

Deux sortes de commentaires sur les pratiques des SAFER viennent des collectivités locales :

- lorsqu'une collectivité confie à une SAFER un projet se traduisant notamment par des rétrocessions, certaines s'étonnent de ne pouvoir exercer un droit de regard sur le choix des attributaires. Cela s'explique par la méconnaissance des différences qui existent entre les procédures du code rural, sur lesquelles se fonde l'activité des SAFER, et celles du code de l'urbanisme, référence juridique familière d'une majorité de maires. Toutefois, la plupart des maîtres d'ouvrage rompus à la collaboration avec les SAFER se satisfont de procédures qui les exonèrent entièrement de négociations directes avec les agriculteurs, et considèrent comme positif le rôle d'interface avec le monde agricole que jouent les SAFER. Ce point de vue est aussi partagé par les EPF, qui ne disposent pas eux-mêmes des compétences et du savoir faire correspondant.
- pour des raisons similaires, certaines collectivités ne comprennent pas les limites à l'exercice du droit de préemption des SAFER à l'intérieur de zones classées agricoles dans les documents d'urbanisme ; les SAFER ne peuvent pas utiliser ce droit pour l'acquisition de biens ayant perdu leur usage agricole par la volonté de leur maître, et ne peuvent ainsi reconquérir pour l'agriculture des espaces en cours de « mitage ». Le périmètre de la préemption SAFER est agricole, et la question se pose de son extension éventuelle pour faciliter des interventions des SAFER en appui des collectivités selon la *vocation* agricole donnée à un espace par un règlement d'urbanisme.

Les SAFER visitées ont manifestement fait de réels efforts pour améliorer la transparence de leurs procédures internes, en les documentant, en rendant systématique la publication des DIA avant acquisition, et, préalablement aux rétrocessions, en élargissant la consultation locale à tous les syndicats représentatifs. La participation des collectivités aux comités techniques ajoute aussi un regard extérieur.

La mission estime toutefois que le moyen approprié pour clore le débat sur transparence est une ouverture plus large de toutes les instances, en suivant le même schéma que le comité technique départemental.

c) Une coordination nationale assurée par la FNSAFER

Deux fonctions stratégiques sont mutualisées et confiées à des services centralisés à la FNSAFER : la révision comptable et le service juridique. La fédération est positionnée comme l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics au niveau national. Elle produit des documents consolidant des données fournies par les SAFER sur leurs activités, tels que des compte-rendus d'activités, des résultats comptables, des bilans annuels... Toutes ces données de suivi sont transmises par la FNSAFER aux tutelles. Elle assure également la maîtrise d'ouvrage du développement d'outils communs, notamment informatiques. Elle constitue un cadre de concertation entre SAFER, qui conservent cependant une très large autonomie, notamment pour adopter un barème de leurs prestations. A l'origine société mère et tête de réseau, la SCAFR est devenue en pratique une entité spécialisée dans la réalisation d'études, souvent commandées à la FNSAFER et sous-traitées à SCAFR-Terres d'Europe.

Actionnaire de toutes les SAFER, l'image de « maison mère » de la SCAFR est brouillée par l'intégration des équipes de collaborateurs des deux entités, d'autant que la présence aux conseils d'administration est assurée indifféremment par les uns ou les autres. Les activités de tête de réseau des deux entités n'ont pas le caractère d'une régulation. Elles n'opèrent pas de véritable contrôle de gestion sur des SAFER qui sont d'autant moins des « filiales » qu'elles contrôlent collectivement la FNSAFER. Cette situation permet cependant, par la négociation, des convergences dans les procédures, sans qu'il soit possible d'imposer des dispositions communes.

La SCAFR dispose juridiquement de la possibilité de mener les mêmes activités que les SAFER, à

l'exception du droit de préemption. Aucun contrôle de ses activités par l'État n'est toutefois prévu.

d) Des partenariats et des stratégies foncières multiples

Les partenariats autour desquels s'organisent les missions des SAFER dans le domaine du développement rural et de l'environnement s'organisent le plus souvent aux niveaux départemental et infra-départemental. Les SAFER sont des outils de mise en oeuvre de stratégies de communes, d'intercommunalités, notamment d'agglomérations, ainsi que des Départements, maîtres d'ouvrage de nombreuses infrastructures routières et de l'aménagement foncier rural en général. Ce sont aussi ces collectivités qui interviennent par des acquisitions foncières à finalité environnementales.

Il existe des partenariats avec les Régions, notamment en ce qui concerne les programmes d'installation. A cet effet, la moitié des Régions financent des opérations de portage du foncier SAFER et /ou financent des installations répondant à des critères spécifiques des Régions.

La déclinaison de stratégies régionales par les SAFER est nettement moins fréquente. Cela semble tenir au fait que l'action des Régions a peu concerné jusqu'à présent les politiques foncières. Toutefois, l'ouverture des conseils d'administration aux porteurs d'enjeux environnementaux s'est concrétisée le plus souvent par l'entrée du Conservatoire régional des espaces naturels (CREN) là où il en existe.

Les partenariats constitués avec de tels organismes contribuent manifestement à repositionner la réflexion sur les stratégies foncières à un niveau plus régional. Il apparaît en effet que la composition des conseils de SAFER n'est pas de nature à susciter une telle réflexion. Elle explique aussi la place qu'occupent dans les débats l'examen de questions d'intérêt local et agricole : En effet, la représentation des collectivités, qui privilégie les niveaux départemental et infra-départemental est souvent confiée à des personnes choisies dans le milieu agricole. La représentation des organisations professionnelles agricoles est elle aussi fortement marquée par le département. C'est l'implication dans les travaux du Conseil de personnes distancées par rapport aux enjeux locaux et agricoles qui enrichit la réflexion collective.

2.4.2. Un contrôle de l'État limité qui s'exerce essentiellement au niveau local

Le contrôle de l'État sur l'activité des SAFER incombe aux deux commissaires du gouvernement représentant les ministères de tutelle. Dans la pratique il s'agit du DRAAF, assisté le plus souvent d'un commissaire adjoint désigné parmi ses collaborateurs. Le DRAAF s'implique plus ou moins personnellement dans sa fonction, mais il a généralement une certaine connaissance de l'activité de la SAFER et des conditions particulières dans lesquelles elle intervient dans sa circonscription de compétence. Les dossiers qui requièrent un visa font très généralement l'objet d'un examen aboutissant à un avis motivé, ce qui suppose la mobilisation en temps utile de l'expertise nécessaire. L'accord par défaut, réputé acquis sans réponse de sa part à l'expiration d'un délai de un mois à compter de la saisine, fait figure d'exception. Le DRAAF est présent personnellement ou représenté aux réunions du conseil.

Le DRFIP n'est généralement impliqué personnellement que faiblement dans la mission de commissaire du gouvernement de la SAFER, le plus souvent déléguée à un collaborateur, parfois en poste dans un département distinct du chef lieu de région selon la localisation du siège de la SAFER..

Les administrations centrales n'adressent que peu d'instructions aux commissaires du gouvernement. La dernière circulaire validée par les deux tutelles remonte au 3 Mai 2002. Cependant les commissaires du gouvernement sont sollicités pour fournir des éléments de réponse aux courriers adressés directement à l'échelon central par des usagers mécontents.

Les relations entre les Commissaires du gouvernement et la SAFER peuvent rester relativement formelles et structurées principalement par les échanges de courriers nécessaires à la délivrance des visas. Dans certaines SAFER a été institué un Comité de direction réunissant autour du Président et du directeur de la SAFER les directeurs et vice-présidents représentants de tous les

départements, et auquel participent systématiquement les représentants des deux commissaires du gouvernement, afin d'examiner l'intégralité des préemptions envisagées de la SAFER. Cette pratique, dont il faut souligner le caractère informel, facilite manifestement le partage d'objectifs avec l'administration de l'État et contribue à la cohérence des interventions. La bonne qualité des relations entre les dirigeants de la SAFER et les commissaires du gouvernement est toujours souligné comme un facteur décisif de la qualité de l'action de la SAFER.

La principale mission des commissaires du gouvernement est de s'assurer au cas par cas de la légalité des décisions prises par la SAFER, aussi bien dans la forme que de par leur cohérence avec les objectifs d'intérêt général qui les justifient. Les informations rassemblées à ce stade dans les deux régions visitées permettent de conclure que cette mission est correctement assurée et n'appelle pas d'observation particulière.

Les DRAAF ont également à assurer un contrôle sur le fonctionnement de l'institution et le respect des grands équilibres. S'il n'est pas contestable qu'ils possèdent une certaine connaissance des éventuelles difficultés rencontrées ou des points positifs, ils n'auraient guère de moyens pour mener d'éventuelles investigations approfondies. Comme le prévoit le statut de société anonyme, les comptes des SAFER font l'objet d'une certification par des commissaires aux comptes. Certains documents établis par la FNSAFER établissent d'utiles comparaisons, mais ces synthèses nationales ne sont pas exploitées par les commissaires du gouvernement. Les données strictement comptables sont homogènes, ce qui n'est pas automatiquement le cas pour les données sur les activités collectées auprès des SAFER qui sont exclusivement déclaratives.

En résumé, les commissaires du gouvernement exercent efficacement un contrôle de légalité sur les actes externes des SAFER. La FNSAFER centralise une partie des éléments qui pourraient permettre d'exercer un contrôle sur le fonctionnement interne, qui en dehors de l'intervention des commissaires aux comptes, reste informel.

2.4.3. Des éléments de contexte à mieux prendre en compte

Le dispositif SAFER, avec sa remarquable simplicité, a démontré sa capacité d'adaptation en offrant par ses interventions des réponses à de nouveaux enjeux. La gouvernance et les modalités du contrôle par les pouvoirs publics doivent également s'adapter à un contexte qui a évolué depuis les années 60, notamment avec les éléments qui suivent :

- le pluralisme syndical agricole et la diversité des acteurs de l'espace rural ;
- l'évolution des missions confiées par l'État à l'ASP et la nouvelle répartition des compétences entre les établissements publics placés sous la tutelle du MAAF ;
- de possibles concurrences entre filières pour l'utilisation des terres, à l'échelle de territoires plus vastes que le département (niveau actuel du schéma départemental des structures) voire de la région (niveau envisagé dans l'avenir) ;
- les enjeux environnementaux sur le foncier ;
- le fait régional ;
- le fait périurbain, avec des limites plus floues entre espace urbain et espace rural ;
- les enjeux de la consommation de terres agricoles, et la mise en place de la CDCEA ;
- la généralisation probable des EPF sur tout le territoire, avec la nécessité de valoriser les complémentarités ;
 - un contexte budgétaire très contraint
- l'attente citoyenne de transparence des actions d'intérêt général et d'un contrôle impartial par l'État sur des outils de régulations disposant de pouvoirs exorbitant du droit commun.

3. Les pistes d'amélioration et recommandations

3.1. Corriger les déséquilibres de l'accès aux financements

Le sous-chapitre 224 du rapport résume la problématique du financement des SAFER, très dépendant du marché foncier de leurs périmètres respectifs. Il souligne aussi une réelle inégalité territoriale dans l'accès aux financements publics. Des conséquences en seront tirées dans la suite du rapport à propos de la gouvernance du dispositif et du contrôle de l'État.

La mission souligne les corrélations entre le mode de financement et la santé financière des SAFER. Bien qu'en dehors du périmètre de la mission, le cas des trois SAFER des départements antillais et de la Réunion illustre de manière caricaturale la problématique du financement des SAFER dès lors qu'après achèvement des réformes foncières elles se sont retrouvées dépendantes de marchés fonciers trop petits et de conventions avec les collectivités territoriales aux budgets contraints. Plusieurs rapport du CGAAER ont déjà démontré pourquoi leur survie dépendait de leur accès à un financement public pérenne, et formulé des propositions en ce sens.

Depuis la création des SAFER métropolitaines, des fusions ont permis l'émergence d'entités parfaitement viables eu égard aux marchés accessibles élargis par ces regroupements. Ces démarches ont souvent été imposées par les réalités économiques, plus ou moins dans l'urgence. Elles ont pu aussi être engagées grâce à la clairvoyance et au sens de l'anticipation de dirigeants éclairés. C'est ainsi que la Lozère fut rattachée à la SAFER Languedoc Roussillon, et qu'a été constituée la SAFER Bourgogne Franche-Comté, seul exemple de SAFER bi-régionale. La fusion récente des deux SAFER régionales en une seule entité permet de valoriser les atouts que sont la complémentarité des territoires, avec des marchés fonciers diversifiés : céréales, viticulture, élevage lait et viande selon des systèmes de production variés, forêts...

Outre les gains réels d'efficacité obtenus par une meilleure synergie dans les équipes, un partage des compétences, une mutualisation accrue des fonctions supports (informatique, comptabilité, ressources humaines) et de certaines compétences techniques (forêt, veille foncière pour les collectivités locales), **l'accès à un seul marché plus large et diversifié sécurise le financement de l'institution.**

L'exemple de Bourgogne Franche-Comté confirme un tel constat déjà fait sur d'autres exemples, notamment celui de la SAFER Rhône-Alpes, dont le périmètre actuel, qui coïncide avec celui de la région éponyme, est le résultat de plusieurs restructurations territoriales et fusions.

Les regroupements apparaissent à l'évidence comme le moyen à privilégier pour favoriser une meilleure répartition territoriale des ressources obtenues à partir de l'activité foncière. Ils doivent être accélérés.

Les constats faits à propos de l'**observation foncière**, mission des SAFER transversale, stratégique, relevant typiquement du service public, mais non financée par l'État, conduisent la mission à recommander qu'elle soit l'objet d'un financement affecté de l'État. Les dispositions à envisager seraient les suivantes :

- un critère de répartition assis principalement sur le nombre total de notifications traitées chaque année ;
- une enveloppe réservée ajustée selon les obligations qui seraient faites aux SAFER et à la tête de réseau ; une convention nouvelle déterminerait les obligations des SAFER vis à vis des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales ;
- le financement pourrait provenir :
 - de l'enveloppe de subvention MAAF ;
 - du produit de la taxe sur les plus-values réalisées sur la vente de terres agricoles

devenues constructibles, sous réserve d'en modifier les critères d'utilisation. Une partie de cette ressource actuellement réservée à l'installation des jeunes agriculteurs pourrait être consacrée au financement tant du traitement de l'information sur la consommation des terres agricoles, que d'opérations confortant l'exploitation agricole dans des territoires exposés ;

- du fonds de péréquation des ressources des SAFER.

Le lissage de la répartition entre SAFER des ressources provenant de l'activité foncière est possible, le Code rural reconnaissant à la FNSAFER une prérogative de gestion d'un fonds de péréquation. Ce moyen de correction des disparités n'est pratiquement pas utilisé, et n'a guère la faveur des présidents des SAFER bien pourvues en ressources. Compte-tenu de la gouvernance de la FNSAFER, la construction par cette fédération d'un dispositif pérenne de péréquation semble assez illusoire, sauf à ce qu'il soit imposé par la tutelle, et traduit en obligations précises au travers d'un contrat d'objectif.

R1. La mission recommande d'encourager les rapprochements et fusions afin que chaque SAFER soit positionnée sur un marché foncier suffisamment large. Le fonds de péréquation des SAFER doit être utilisé pour orienter cette restructuration et pour corriger les disparités d'accès aux financements.

R2. Elle recommande qu'un socle d'obligations soient définies pour la mission d'observation du marché foncier et qu'elle fasse l'objet d'un financement spécifique affecté par l'État.

Le développement des transactions foncières sous forme de cession de part de société ou en démembrement du droit de propriété couramment utilisés comme des moyens de contournement de l'action des SAFER, réduisent fortement dans certaines régions le marché accessible et donc les ressources de l'opérateur.

R3. La mission recommande d'élargir le périmètre de la préemption SAFER à l'ensemble des droits cessibles qui peuvent s'attacher à des biens agricoles.

3.2. Remédier à l'évolution séparée des missions, de la gouvernance et du contrôle par l'État

3.2.1. Améliorer l'ancrage régional et la transparence

La création de la SAFER Bourgogne Franche-Comté a permis une harmonisation des procédures intéressant sept services départementaux. La démarche de certification ISO 9001 accompagnant la mise en place d'une charte de qualité est un exemple de bonne réponse au besoin d'améliorer la transparence des procédures.

R4. La mission recommande la poursuite des efforts entrepris pour documenter les procédures internes, qu'il conviendrait d'harmoniser, de même que les tarifs. Il faudrait pour le moins pouvoir justifier vis à vis des usagers les écarts d'une région à l'autre.

Certaines SAFER ont déjà élargi leurs conseils d'administration au pluralisme syndical. Il convient de généraliser cette pratique.

R5. Elle recommande qu'à tous les niveaux du processus de décision (comités locaux, comités départementaux, et Conseil d'administration) soient représentées l'ensemble des organisations syndicales représentatives du monde agricole au niveau national.

L'ouverture des conseils d'administration à des personnalités représentant le monde de l'environnement est une obligation légale à laquelle ne satisfaisait encore qu'une minorité de SAFER

en 2011. Des progrès importants ont été accomplis depuis, mais les conseils de quelques SAFER doivent encore se mettre en conformité.

R6. La mission recommande également d'achever l'ouverture des conseils d'administration des SAFER à des personnalités représentatives des intérêts en faveur de l'environnement et de mieux structurer les relations avec les DREAL.

En outre, la montée en puissance des opérations à finalité environnementale devrait conduire à mieux structurer les relations entre la SAFER et la DREAL. Ces relations semblent bien établies dans le domaine des infrastructures, où les compétences de la SAFER sont reconnues. Elles sont parfois limitées à des échanges de courriers s'agissant de l'utilisation du droit de préemption « environnemental », la SAFER informant la DREAL des opportunités d'acquisition et sollicitant son avis. La mission n'exclut pas la possibilité d'inviter le DREAL dans les conseils d'administration, mais estime aussi que ce n'est pas le moyen le plus approprié pour renforcer la collaboration entre la SAFER et ses services.

Compte-tenu du choix politique du gouvernement de renforcer le rôle des régions tant en matière d'aménagement que de politique foncière, il paraît souhaitable de choisir leur périmètre comme unité territoriale de compétence d'une SAFER, qui couvrirait au moins une région et ne pourrait inclure que des régions entières. La SAFER Bourgogne-Franche Comté constitue actuellement le seul exemple inter-régional. C'est aussi l'exemple d'une fusion réussie entre SAFER, porteur de nombreux enseignements pour reproduire la démarche. Les acteurs de cette fusion partagent notamment le sentiment que les comités techniques départementaux ont gagné en autonomie, et constatent que l'institution dans son ensemble a gagné en capacité de réflexion et d'anticipation.

R7. La première priorité de restructuration devrait être d'éliminer les chevauchements et harmoniser le réseau SAFER avec la carte administrative des régions. La mission recommande également que l'implantation du siège de la SAFER soit transféré, lorsque ce n'est pas le cas, au chef lieu de la région. Les fusions inter-régionales doivent aussi être encouragées.

3.2.2. Revoir la participation de l'État à la gouvernance et au contrôle

Comme souligné dans la commande ministérielle, les missions des SAFER se sont diversifiées et étendues depuis leur création. Le premier constat de la mission d'audit CGAAER est que, s'il est possible de noter une certaine adaptation de la gouvernance locale à cette évolution, force est de constater qu'un indéniable recul de l'engagement des services de l'État, particulièrement ceux de l'échelon central, aussi bien dans le contrôle que dans l'animation du dispositif, s'est produit parallèlement à la diversification des missions des SAFER.

Cette diversification correspond pourtant à une multiplication des enjeux sur le foncier, et à de nouvelles interactions : superposition d'enjeux agricoles et environnementaux, compétition entre productions et mutations territoriales, forte extension des espaces ruraux sous influence urbaine, effet de bordure des espaces péri urbains, zones à risque pour la consommation des terres agricoles dont l'impact sur les exploitations appelle les compétences des SAFER, au minimum pour gérer des compensations foncières.

En outre, l'extension des finalités de l'intervention des SAFER se traduit par une diversification des donneurs d'ordre. Collectivités, maîtres d'ouvrages d'aménagements d'intérêt général et porteurs d'enjeux environnementaux sont souvent à l'origine de l'intervention de la SAFER qui poursuit dans le même temps ses actions en faveur de l'installation en agriculture et de l'amélioration des structures foncières des exploitations, comme de la prévention du changement d'affectation des terres agricoles et contre la spéculation. La multiplicité des donneurs d'ordre est susceptible d'entraîner des conflits et d'être à l'origine d'incohérences, quel que soit le sens de l'intérêt général du personnel des SAFER. Corolaire de la multiplication de leurs missions, les SAFER conservent un taux de pénétration élevé du marché foncier. Lorsque des recours et contestations diverses se manifestent et remontent vers les administrations centrales, la confiance dans le dispositif de

contrôle par l'État n'est pas suffisante pour éliminer toutes les suspicions induites par d'inévitables conflits.

L'analyse historique démontre aussi l'affaiblissement progressif de la société mère des SAFER, la SCAFR, dont le capital d'origine était majoritairement porté par des établissements publics de l'État. Les administrations de tutelle des SAFER n'utilisent pas la SCAFR, actionnaire et membre du Conseil d'administration de toutes les SAFER, comme outil de contrôle et d'orientation.

Il ne semble pas non plus que l'ASP, également actionnaire de toutes les SAFER et siégeant dans tous les Conseils, se voit confier un rôle bien défini dans le suivi ou l'animation du dispositif. La mission s'est d'ailleurs interrogée sur la compatibilité entre la fonction principale aujourd'hui dévolue à l'ASP d'agence de paiement d'aides publiques, dont les SAFER sont des bénéficiaires. Dégagée aujourd'hui de presque toutes les attributions de l'ancien CNASEA en matière de politique des structures, la participation de l'ASP à la gouvernance des SAFER se limite le plus souvent à une présence aux conseils sans réellement traduire l'implication dans le dispositif d'une institution réorientée vers d'autres missions.

La plupart des fonctions mutualisées dans le réseau sont exercées aujourd'hui par la FNSAFER, au statut associatif, qui est gouvernée par les présidents de SAFER. Les relations entre les administrations centrales et l'ensemble SAFER se fondent plus sur les bonnes relations que sur un véritable contrôle exercé sur le dispositif par la puissance publique. Les outils d'orientation sont d'une part une enveloppe de crédits MAAF de 4 M€ répartie entre SAFER selon une grille de critères négociée entre la DGAPAAT et la FNSAFER, naturellement cohérents avec les priorités gouvernementales en privilégiant largement les SAFER qui accompagnent l'installation de jeunes agriculteurs, et d'autre part le PPAS, dont le projet 2007-2013 est en cours d'évaluation avec le concours des DRAAF.

3.3. Mieux positionner les SAFER comme instruments de politiques publiques nationales

Les recommandations contenues dans le sous-chapitre précédent semblent pouvoir d'autant plus facilement faire consensus qu'elles se situent dans la logique d'action des SAFER pour s'intégrer dans le dispositif qui devrait résulter de la loi Duflot.

Se pose ensuite la question du contrôle de l'outil SAFER, qui relève des responsabilités de l'Etat. Ce rapport tente d'apporter quelques éclairages pour y répondre, mais souligne d'emblée une certaine insuffisance du niveau national, la mission estimant que le contrôle régional doit être appuyé par le niveau national.

La mission estime également qu'un contrôle devrait s'exercer au niveau de la tête du réseau des SAFER.

Au delà de la question du contrôle par l'État du bon fonctionnement des institutions se pose celle du pilotage des politiques publiques auxquelles contribue l'outil SAFER.

L'observation foncière, qui donne lieu à des conventions avec un grand nombre de collectivités locales permet la publication par le MAAF de données sur les marchés fonciers. La protection des espaces agricoles et naturels est devenue une politique prioritaire du Ministère de l'agriculture. Les SAFER ont vocation à en être un des outils de mise en œuvre et leurs activités d'observation foncière sont susceptibles de contribuer à son pilotage.

Se pose aussi la question de l'identité agricole des territoires, l'activité agricole pouvant se transformer à la suite de changements dans la propriété foncière.

La mission propose ci-dessous des axes de réformes qui pourraient conforter le rôle des SAFER comme instruments à la disposition des pouvoirs publics pour faciliter la conception, le suivi et la mise en œuvre de politiques publiques du foncier agricole.

3.3.1. Renforcer la tête de réseau et le contrôle de l'Etat à ce niveau

Les SAFER sont intégrées à un réseau structuré par la SCAFR et la FNSAFER. La mission recommande que cette organisation soit confortée avec une implication de l'État plus formelle au niveau national. Les fonctions d'une telle tête de réseau pourraient être les suivantes :

- participer à la formulation et à la mise en œuvre de la politique foncière rurale, agricole, forestière et environnementale
- appuyer les SAFER, les commissaires du Gouvernement « agriculture » et « finances ».
- réguler la coopération entre les SAFER pour la mise en œuvre des politiques publiques (échanges d'expériences, formation, communication) et la solidarité financière
- sécuriser l'action des SAFER par un dispositif de contrôle national externe des activités de service public.

Les activités de la structure tête de réseau seraient notamment de :

- participer aux conseils d'administration des SAFER ;
- assurer une animation du réseau des SAFER ;
- assurer un appui à l'évaluation, l'élaboration et au suivi des PPAS, donc aux prestations fournies par les SAFER pour accompagner les volets fonciers des politiques ;
- participer au financement des activités des SAFER, notamment au moyen de prises de participation, d'appui à la recherche de financement, en assurant la répartition des subventions, la gestion de fonds de solidarité, la gestion des avances de l'État ;
- suivre et contrôler l'activité des SAFER par la tenue d'un tableau de bord financier, d'un tableau de bord des différentes activités des SAFER, et de l'évaluer ;
- piloter le système d'information des SAFER et déployer un schéma directeur informatique commun - les acquis de la convergence informatique doivent être maintenus et mis à profit pour améliorer la productivité et le niveau de service et pour faciliter la tenue du tableau de bord des SAFER ;
- poursuivre la mission de traitement des informations du marché foncier, et coordonner la valorisation des données des SAFER notamment avec l'outil Vigifoncier ; fournir des indicateurs à l'ONCEA ;
- veiller à l'harmonisation des procédures des SAFER en améliorant la transparence et à la création des outils communs, notamment des applications informatiques comme la dématérialisation des DIA ;
- assurer la diffusion et la mise à disposition des données auprès des SAFER ;
- participer à l'observation des dynamiques foncières : marchés fonciers, dynamiques territoriales, consommation des espaces agricoles et naturels.

Cette structure nationale doit disposer ou être en mesure de faire appel à diverses compétences, qui existent pour la plupart aujourd'hui au sein des deux entités qui contribuent à la fonction de tête de réseau. L'ensemble des compétences disponibles seraient nécessaires pour constituer le socle du futur dispositif. Les orientations proposées posent toutefois la question de la coexistence de deux entités juridiques, SCAFR et FNSAFER, qui fonctionnent depuis de nombreuses années en intégration. La mission n'est pas parvenue à concevoir un scénario cohérent de fusion dans la mesure il ne semble pas envisageable, en raison de son statut associatif et de sa gouvernance, de charger l'entité qui concentre le plus d'activités, la FNSAFER, des obligations d'actionnaire des SAFER confiés à la SCAFR par ses propres actionnaires.

Pour un meilleur positionnement du dispositif par rapport à l'Etat, les différentes réformes suggérées aux auteurs et ayant retenu leur attention sont décrites et analysées ci-dessous.

R8. Redonner un caractère public à la tête de réseau SAFER par le voie financière : cela pourrait être facilement atteint en construisant la gouvernance du dispositif à partir de la structure SCAFR, où la reconstitution d'un capital majoritairement public pourrait s'envisager sans nouvelle mobilisation de trésorerie de la part de l'État. L'État doit utiliser la SCAFR, actionnaire et membre des conseils d'administration de chacune des SAFER, comme outil de contrôle et d'orientation du réseau.

Le Trésor pourrait transférer à un établissement public de l'Etat choisi comme actionnaire principal de la SCAFR une partie de sa créance de 6 millions d'euros sur celle-ci. Ainsi cet établissement public pourrait apporter tout ou partie de ce montant en capital social à la société. Par exemple, le capital social pourrait être d'abord réévalué à 5 033 238 euros, soit la valeur des capitaux propres. Une augmentation de capital social de 4 millions pourrait ensuite être décidée et réservée à l'établissement public désigné. Le Trésor pourrait alors transférer 4 millions de sa créance au bénéficiaire qui l'apporterait au capital social de la SCAFR. En ajoutant à ces 4 M€ les participations déjà détenues par l'ASP, la part de l'Etat au capital de la SCAFR viendrait à 4 598 764,48 euros soit plus de la moitié du capital social de la SCAFR qui atteindrait 9 033 238 €.

Cette structure pourrait être présidée par un représentant de la profession agricole. Son directeur pourrait être nommé par le Ministère de l'Agriculture. A tout le moins la nomination des dirigeants serait soumise à l'approbation du Ministre de l'Agriculture. Une lettre de mission serait délivrée par les Ministres de tutelle aux dirigeants qui auraient à rendre compte périodiquement de leur action.

Cette solution a le mérite d'être parfaitement cohérente avec la conception initiale du dispositif SAFER et de ne nécessiter aucune création institutionnelle nouvelle, contrairement à d'autres hypothèses.

R9. Organiser et valoriser la participation de l'État à la gouvernance de la tête de réseau.

Une condition toutefois pour que cette participation dépasse le simple formalisme et conserve un caractère pérenne serait que le travail des instances concernées ait une réelle dimension stratégique dans la mise en oeuvre des politiques de l'État et lui apporte un appui. Trois fonctions pourraient ainsi leur être données, en faisant d'une seule instance un lieu :

- . de concertation interministérielle sur les politiques foncières entre services de l'État, en se fondant sur les données issues de l'observation foncière
- . de suivi de la politique de protection des terres agricoles, par rapprochement avec l'ONCEA
- . de bilan et de remontée d'informations par des échanges avec les administrateurs des SAFER

Ces trois fonctions pourraient être rattachées à la gouvernance de la SCAFR.

R10. Renforcer la FNSAFER comme partenaire de l'Etat et outil de mutualisation.

La mutualisation de fonctions support et de compétences, les restructurations géographiques et la mutualisation nationale des ressources sont les principaux moyens d'améliorer la performance du dispositif. L'objectif de pérennité d'un service public national, effectif sur tout le territoire, désigne la FNSAFER comme maître d'oeuvre des réformes à engager. Il conviendrait donc :

- . de rendre juridiquement obligatoire l'adhésion à la FNSAFER de chacune des SAFER, qui seraient liées par les engagements de la fédération ;
- . de mettre en place un contrat d'objectifs entre la FNSAFER et l'Etat. L'instrument financier de ce contrat serait la part des marges foncières provenant de l'exonération fiscale accordée aux SAFER, dont il convient de valoriser le caractère de ressource publique.

R11. Confier à un représentant du Ministre de l'Agriculture une fonction de commissaire du gouvernement auprès des deux institutions tête de réseau.

3.3.2. Renforcer l'efficacité de l'actionnariat public

Actionnaire des SAFER par l'intermédiaire de l'ASP, l'État utilise peu ce levier pour orienter, contrôler et valoriser leur action. Le portage des participations de l'État par l'ASP, devenue essentiellement une agence de paiement, n'a plus guère de lien avec les missions confiées à l'agence particulièrement depuis le transfert aux Chambres d'agriculture, en métropole, du service public de l'installation. Les Chambres d'agriculture sont représentées dans les conseils d'administration des SAFER et peuvent y porter avec le syndicalisme agricole les enjeux de la politique d'installation.

Les politiques publiques autres que l'installation auxquelles contribuent les SAFER sortent aussi du champ de compétence de l'ASP, dont l'implication effective dans la gestion du foncier agricole est limitée géographiquement aux départements et territoires d'outremer. La fonction d'administrateur des SAFER ne relève pas des métiers d'une agence de paiement, bien que l'ASP ait encore dans ses effectifs des compétences gardées des missions de l'ancien CNASEA. Il semble peu probable toutefois que ces compétences seront renouvelées à terme.

L'émergence de la protection de la vocation agricole des terres comme objectif politique majeur du Ministre de l'agriculture a conduit la mission à envisager l'implication de FranceAgriMer dans la gouvernance du dispositif SAFER.

Le foncier est un facteur de production d'importance majeur. Interlocuteur privilégié des filières agricoles, FAM est un acteur des politiques orientées vers l'amélioration de la compétitivité des filières. Il serait cohérent que FAM devienne ainsi un acteur national de politiques foncières dont les enjeux sont le coût du foncier, le maintien des surfaces occupées par l'agriculture, le développement de certaines filières et son interaction avec les dynamiques de territoire.

Les services en régions de FAM ayant été mis à la disposition du DRAAF, partenaire privilégié de FAM, l'implication de FAM au niveau de la tête de réseau dans le domaine du foncier pourrait utilement élargir ce partenariat.

Dans la logique du renforcement de l'implication de l'Etat au niveau de la tête de réseau SAFER proposé au § 331, l'ASP ou FAM deviendrait l'actionnaire public de référence de la SCAFR. Les mandats d'administrateurs de SAFER exercés respectivement actuellement aux noms de la SCAFR et de l'ASP pourraient ensuite être concentrés sur la seule SCAFR.

3.3.3. Adapter la gouvernance de la SCAFR à ses missions spécifiques

R12. Renforcer la coordination interministérielle des services de l'État

La gouvernance publique de l'entité tête de réseau deviendrait un lieu d'échange et de coordination entre les administrations en charge de la gestion du foncier, notamment, outre le ministère chargé de l'agriculture, les ministères chargés de l'environnement et de l'urbanisme. Cependant, l'existence de l'ONCEA permet d'envisager que cette coordination puisse être assurée dans ce cadre, sous réserve d'y associer le réseau SAFER.

R13. Adosser l'observation de la consommation des terres agricoles au réseau SAFER.

La loi de Modernisation agricole de 2010 a créé les CDCEA et un observatoire national de la consommation des terres agricoles (ONCEA), dont la mise en place n'est intervenue qu'en avril 2013. La composition de l'ONCEA a été fixée par le décret 2011-786 du 28 Juin 2011, mais peu d'éléments sont disponibles sur les sources d'information sur lesquelles pourra s'appuyer

l'observatoire.

Beaucoup de CDCEA ont recours localement à l'expertise des SAFER et les associent à leurs travaux. Lorsque ce n'est pas le cas, l'absence d'accords locaux sur le financement du traitement des données tirées de l'observation foncière est souvent évoquée pour l'expliquer. La clarification des obligations des SAFER et du financement de l'observation foncière devrait emporter une généralisation de la présence des SAFER dans les observatoires départementaux.

Il n'a pas été envisagé jusqu'à présent de recourir à leur expertise au niveau de l'observatoire national. Pourtant, comme cela a été mis en évidence par des études, les données dont disposent les SAFER sont parfaitement pertinentes pour alimenter un tel observatoire. Fondées sur la notification d'intentions d'aliéner, les données SAFER permettent de percevoir précocement les orientations du marché et de les anticiper. Les bases cadastrales et fiscales, mises à jour plusieurs mois après les transactions ont l'intérêt d'être alimentées par une information exhaustive mais ne permettent cependant de connaître les tendances qu'a posteriori.

La mission a noté que les collectivités locales font massivement appel aux SAFER pour la connaissance du marché foncier précisément en raison de leur capacité de détection des évolutions de tendance à un stade précoce, permettant éventuellement des interventions correctives.

3.3.4. Conserver une compétence foncière dans les services de l'Etat

La disparition des compétences en matière d'aménagement foncier rural dans les services du Ministère de l'agriculture est à l'évidence une des causes des difficultés rencontrées pour exercer pleinement ses missions de tutelle et donner au dispositif SAFER une impulsion politique. Les compétences des DRAAF reposent souvent sur des agents en fin de carrière dont les connaissances et l'expérience ne sont pas transmises. Les fonctionnaires chargés depuis peu des dossiers SAFER dans les DRAAF ont exprimé collectivement à l'occasion d'une réunion des commissaires du gouvernement agriculture leur attente en matière de formation, et souhaitent légitimement pouvoir donner du sens à leur action.

Un rapprochement fonctionnel des équipes de l'administration centrale chargées de concevoir et mettre en oeuvre la politique foncière avec celles chargées des SAFER contribuerait à restaurer la masse critique d'un pôle de compétence foncière qui a quasiment disparu au fil des réformes. Cependant, la priorité doit être donnée à la reconstitution d'un vivier d'agents compétents en matière d'aménagement foncier rural, ne serait-ce que pour sauvegarder dans l'administration de l'Etat toutes les cultures de l'aménagement.

R14. La mission recommande :

- . d'organiser et maintenir un flux d'échange de personnel entre l'administration de l'Etat et le dispositif SAFER, par détachement d'ingénieurs (IPEF, IT...) dans les SAFER et dans leur tête de réseau, sans exclure la possibilité d'accueil d'agents SAFER dans les services du MAAF,
- . l'organisation de formations destinées aux commissaires du gouvernement et à leurs adjoints,
- . la tenue au moins annuelle de séminaires de commissaires du gouvernement, avec participation des administrateurs de SAFER de la SCAFR.

R15. La mission recommande enfin de rapprocher dans l'organisation de la DGPAAT les missions de suivi des SAFER et celles relatives aux politiques foncières

Conclusion

Avec les SAFER, le Ministre chargé de l'agriculture dispose d'un outil performant pour accompagner ses politiques et qui a démontré sa capacité d'adaptation. Dans le contexte actuel, une attention toute particulière mérite d'être portée sur l'implication de l'outil dans la préservation de la vocation des terres agricoles. Il importe d'en conserver la maîtrise et d'exploiter une masse d'informations pertinentes d'autant plus conséquente que les SAFER sont devenues un partenaire important des collectivités locales qui contribuent au financement de l'observation foncière. Les SAFER peuvent fournir des informations permettant une anticipation des tendances des marchés fonciers. Cette spécificité n'échappe pas aux EPF, qui recherchent les partenariats avec les SAFER dans le domaine de la veille foncière.

Il est proposé de rapprocher au sein du MAAF la fonction de suivi des SAFER de celle du suivi des politiques foncières qui relèvent de deux sous-directions différentes de la DGPAAT, et d'introduire dans le suivi de l'action des SAFER une dimension de pilotage de politique publique articulée autour de la protection du foncier agricole.

Un renforcement de la tutelle exercée par le Ministère et la contractualisation d'objectifs peuvent contribuer à améliorer la qualité des informations produites par le système des SAFER qui doivent permettre au MAAF d'assurer le pilotage de la politique de protection des espaces agricoles.

Un exercice plus lisible de tutelle de l'État sur le système est également nécessaire pour fiabiliser aux yeux des usagers un dispositif qui dispose de moyens de droit exceptionnels et dont une part majoritaire des ressources financières a un caractère public. L'État peut s'appuyer sur ses Commissaires du gouvernement qui assurent au niveau local un réel contrôle de légalité et d'opportunité des activités foncières des SAFER.

Un contrôle plus formel au niveau national du dispositif doit contribuer à accompagner la diversification des partenariats locaux et régionaux, pour accélérer une adaptation du réseau des SAFER au fait régional, pour entretenir la dynamique de rationalisation et de mutualisation des moyens et pour renforcer une politique d'harmonisation des procédures et des tarifs d'intervention. Les comparaisons entre SAFER prenant en compte les spécificités de leurs territoires d'action seraient facilitées par la généralisation d'une comptabilité analytique commune et un processus accepté de remontées d'informations.

Entre la formulation d'orientations stratégiques couvrant tout le spectre des activités et des PPAS élaborés par chaque SAFER suivant ses objectifs particuliers, la formulation d'objectifs prioritaires quantifiables par des indicateurs chiffrés faciliterait le pilotage du réseau. Cela permettrait également d'introduire la notion de performance et de professionnaliser la pratique de l'audit. Tel pourrait être l'objet d'un contrat d'objectif, engageant l'ensemble du réseau, passé entre l'État et la FNSAFER.

Les ressources des SAFER proviennent principalement de la marge foncière. C'est pourquoi leur financement est d'autant mieux assuré qu'il leur est possible d'intervenir comme intermédiaire d'opérations de montants élevés. Toutes les SAFER ont intérêt à multiplier les interventions pour sécuriser leur financement. Certaines d'entre elles y parviennent aisément par un petit nombre d'opérations. De telles opportunités n'étant pas accessibles sur tout le territoire national, il convient de structurer le réseau en conséquence et de faire effectivement appliquer des péréquations afin de garantir le maintien d'un service des SAFER bien réparti géographiquement.

Dans le passé, les subventions représentaient une part prépondérante des ressources des SAFER, et l'action du Ministère de l'Agriculture s'appuyait sur ses soutiens financiers. La baisse des ressources disponibles s'est accompagnée d'un certain désengagement des services centraux dans la relation de l'État avec le réseau SAFER. Ce rapport propose une stratégie nouvelle de l'État.

Le dispositif a évolué vers une plus grande autonomie des SAFER s'accompagnant d'une perte

progressive du pouvoir normatif de la tête de réseau, devenant au fil du temps une instance de coordination, de mutualisation et de représentation collective. Tendanciellement, cette situation risque de s'accroître dans l'avenir à moins que les ministres de tutelle des SAFER en décident autrement. Moyennant l'expression d'une volonté forte de l'État, les propositions de ce rapport devraient contribuer à infléchir la tendance. En résumé elles comprennent :

- la restauration d'un dispositif de gouvernance central à caractère public, se fondant sur la structure SCAFR, auquel serait adossé l'ONCEA ;
- la concentration de l'actionnariat public des SAFER, en rendant à la SCAFR son rôle de société mère des SAFER ;
- un renforcement du rôle de la FNSAFER et la mise en place d'une contractualisation avec l'Etat, dont l'instrument financier serait le produit des exonérations fiscales dont bénéficient les SAFER ;
- le maintien dans les services du MAAF de compétences dans le domaine du foncier rural.

Le renforcement du caractère public du dispositif grâce à la restructuration de la tête de réseau pourrait aussi contribuer à faciliter dans l'avenir l'accès des SAFER à des financements pérennes d'origine fiscale, si cela s'avérait nécessaire, comparables à ceux aujourd'hui réservés aux EPF. Dans l'immédiat, l'accès à de tels financements est à rechercher par la voie du conventionnement avec les Régions et les EPF.

Il est suggéré enfin de rechercher la possibilité d'affecter une partie du fonds constitué au moyen des taxes sur les plus-values réalisées sur la vente de terres agricoles requalifiées à l'observation foncière et à des actions menées par les SAFER dans le cadre de la protection de l'utilisation agricole du foncier.

Jean-Noël Ménard

Didier Garnier

Philippe Quainon

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

COMITÉ MINISTÉRIEL D'AUDIT INTERNE (CMAI)
réunion du jeudi 31 janvier 2013

Proposition 2013

Audit SAFER
audit du du fonctionnement des SAFER de métropole
dans l'exercice de leur mission de service public

SUJET PROPOSÉ

Audit du fonctionnement des SAFER de métropole dans l'exercice de leur mission de service public

DESCRIPTION DU CONTEXTE

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), au nombre de 26, sont des personnes morales de droit privé (SA), qui exercent leurs missions avec des moyens publics, sous contrôle de l'administration.

Créées par la loi d'orientation agricole n°60-808 du 5 août 1960, les SAFER ont d'abord été un outil permettant l'application de la politique des structures agricoles. Afin de leur permettre de remplir efficacement leurs missions, la loi de 1962 les a dotées de moyens d'action importants, notamment un droit de préemption assorti d'une possibilité de révision de prix.

Elles ont vu, au fil des années, leur rôle s'élargir et à présent interviennent aussi pour la protection de l'espace et de l'environnement. Depuis la loi relative au développement et à la protection de la montagne du 9 janvier 1985 et la loi d'orientation de 1990, elles peuvent en outre assurer des missions de concours technique au profit des collectivités territoriales ainsi qu'au profit de l'Etat depuis la LMAP. La possibilité leur a également été donnée en 1990 de rétrocéder des biens, terrains ou bâtiments, à des fins extra-agricoles (hors préemption), Ce dispositif leur a permis ainsi d'intervenir en faveur de collectivités locales, et à des fins rurales et non plus exclusivement agricoles.

Chaque SAFER est sous la tutelle conjointe des ministres de l'agriculture et des finances. Le contrôle préalable et permanent de l'Etat s'exerce sous plusieurs formes :

- agrément (zone d'activité spécifique, et statuts) par les ministres de l'agriculture et des finances (article L141-6 CRPM), et le, des outre-mer ;
- approbation des présidents, directeurs généraux et directeurs ;
- validation des programmes pluriannuels d'activité (article L144-4 CRPM) ;
- suivi de l'activité et plus particulièrement de l'exercice du droit de préemption par deux commissaires du gouvernement représentant les deux ministères de tutelle (article R141-9 à 11 CRPM).

Les SAFER bénéficient de subventions du ministère de l'agriculture (action 154-41-05 : "appui aux SAFER"). Le budget 2012 prévu avoisine 4,870 M €. Ces subventions sont réparties entre les SAFER, proportionnellement au nombre et à la nature des opérations qu'elles réalisent. Les DRAAF instruisent les demandes des SAFER portant sur les opérations finançables. L'ASP, organisme payeur, exerce un contrôle de ces opérations, avant paiement des dotations destinées aux SAFER.

Pour l'année 2011, les SAFER ont acquis plus de 86 000 ha de terres dont 26 200 ha ont été consacrés à l'installation agricole (accompagnement de 1200 premières installations). Le reste des surfaces a essentiellement servi à la restructuration agricole et forestière ; quelques centaines d'ha étant annuellement consacrés à la protection de l'environnement.

ANALYSE DU RISQUE IDENTIFIÉ

Les réclamations et les recours de particuliers contre les SAFER sont en augmentation depuis quelques années, avec l'exacerbation de la concurrence sur l'utilisation du foncier agricole ou rural, dont la superficie régresse et les prix augmentent souvent fortement, ceci plus particulièrement en zones littorales, touristiques ainsi que dans certaines zones viticoles. Certaines SAFER peinent à renouveler leur droit de préemption faute de consensus au sein de leur conseil d'administration ou de la CDOA.

L'Etat exerce la tutelle des SAFER pour les missions de service public. Les commissaires du gouvernement sont consultés préalablement aux opérations réalisées par les SAFER, notamment pour l'exercice du droit de préemption et les rétrocessions qui s'ensuivent. Aucune directive formelle n'a été communiquée depuis 10 ans aux commissaires du gouvernement sur leur rôle dans l'exercice du contrôle administratif des SAFER.

Bon nombre de SAFER rencontrent des difficultés financières qui peuvent peser sur les choix stratégiques concernant leurs activités à privilégier et ce, au détriment des missions de service public. Leur statut de société anonyme ne permet pas un financement de type *taxe affectée*, comme en bénéficient les établissements publics fonciers (EPF), pour l'aménagement urbain.

Le risque pour les SAFER est qu'elles développent, pour augmenter leurs marges et chiffres d'affaires, des activités concurrentielles de prestataire de service, au profit d'opérations étrangères à l'objectif de protection des terres agricoles, de régulation du prix du foncier, d'installation et de confortement des structures agricoles les plus fragiles.

NATURE DES TRAVAUX ATTENDUS

–État des lieux portant sur :

- la situation financière des SAFER et les ressources, en particulier publiques, de ces établissements
- la qualité et la pertinence des orientations stratégiques des SAFER pour l'exercice de leurs missions de service public
- conditions de l'exercice de la tutelle par l'Etat et de la gouvernance des SAFER
- partenariats développés avec les EPF : les avantages, les limites

–Recommandations portant sur :

- les conditions de financement des SAFER
- la pertinence des choix budgétaires des SAFER
- l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des actions conduites par les SAFER
- l'exercice de la tutelle et du contrôle administratif aux niveaux national et local

PRIORITÉ DE LA DEMANDE ET ÉCHÉANCE ENVISAGÉE

La prochaine *loi d'avenir*, dont l'élaboration est annoncée pour le 2ème semestre 2013, va être l'occasion d'une remise à plat de tous les outils de gestion du foncier, et en particulier les SAFER. La remise des conclusions de l'audit interne devrait coïncider avec cette échéance. Un rendu au plus tard courant du premier semestre 2013 serait donc souhaitable.

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Organisme	Prénom Nom	Fonction	Date de rencontre
FNSAFER	Michel Heimann	directeur général	17 avril 2013 15 mai 2013
SCAFR	Robert Levesque	directeur	23 avril 2013
Cour des Comptes	Alain Doyelle	conseiller	29 mai 2013
Cour des Comptes	Didier Gaudon	conseiller	29 mai 2013
EPF locaux	Arnaud Portier	directeur EPFL Pays Basque	28 mai 2013
EPF locaux	Catherine Lecardez-Courcol	directrice adjointe EPFL Oise	28 mai 2013
EPF locaux	Daniel Bentz	directeur EPFL SMAF Auvergne	28 mai 2013
EPF locaux	Jean-Louis Grandvaux	directeur EPFL Réunion	28 mai 2013
EPF locaux	M. Deschope	directeur EPFL Oise	28 mai 2013
SAFER Basse-Normandie	Jean-Pierre Fontaine	Président Safer, Orne	29 avril 2013 30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Stéphane Hamon	directeur général	29 avril 2013 30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Marc Buon	président CTD Calvados	29 avril 2013 30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Geoffroy Maligne	directeur Orne	30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Jean-François Druhel	attaché de direction	30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Jean-Louis Delahaye	directeur Manche	30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Philippe Garnier	directeur Calvados	30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Thierry Chasles	président CTD Manche	30 avril 2013
SAFER Basse-Normandie	Jean-Noël Fage	consultant communication	30 avril 2013
DRAAF Basse-Normandie	Yves Geffroy	directeur régional	29 avril 2013
DRAAF Basse-Normandie	Yves Martin	adjoint au commissaire du gouvernement	29 avril 2013 30 avril 2013
DRFiP Basse-Normandie	Michel Girondel	commissaire gouvernement finances	30 avril 2013
Chambre d'agriculture Calvados	Michel Legrand	président	29 avril 2013
Chambre d'agriculture Calvados	Rémi Juin	chargé de mission auprès du président	29 avril 2013
Chambre d'agriculture Calvados	Robert de Formigny	vice-président	29 avril 2013
Com. Communes du Haut Perche	Guy Monhée	président de la cc, maire de Tourouvre	29 avril 2013
Conseil Général du Calvados	Yves Deshayes	vice-président commission environnement DD	30 avril 2013
Mairie de Caen	Rudy L'Orphelin	adjoint maire EELV en charge de l'eau	30 avril 2013
Union amicale des maires du Calvados	Dominique Vinot-Battistoni	vice-président de la comm. agglomération Caen mer	30 avril 2013
Coopérative agricole AGRIAL	Gérard Langlois	directeur de l'approvisionnement (achats, réseau terrain)	29 avril 2013

Organisme	Prénom Nom	Fonction	Date de rencontre
Coopérative agricole AGRIAL	Tanguy Lemaire	responsable projet de la plate-forme logistique Sarceau	29 avril 2013
CREN Basse-Normandie	François Riboulet	président du CREN	30 avril 2013
SAFER Maine Océan	André Boittin	président Safer, Mayenne	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Rémy Silve	directeur général	24 mai 2013 25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Pascale Monnet	attachée de direction	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Christel Denis	directeur Mayenne	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Martin Pelé	président CTD Loire-Atlantique	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Edouard Glérant	directeur Loire-Atlantique	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	x	président CTD Maine-et-Loire	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Gabriel Amiaud	directeur Maine-et-Loire	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	x	président CTD Sarthe	25 mai 2013
SAFER Maine Océan	Thierry Leroy	directeur Sarthe	25 mai 2013
DDFiP Sarthe, commissaire du Gouvernement	M. Ginguéné	chef du service des Domaines	24 mai 2013
DDFiP Sarthe, commissaire du Gouvernement	M. Rouleau du Gage	directeur départemental	24 mai 2013
DRAAF Pays-de-la-Loire	Matthieu Batard	chef du service agricole et forestier	24 mai 2013
DRAAF Pays-de-la-Loire	Vincent Favrichon	directeur régional	24 mai 2013
CDJA Sarthe	Cédric Landrein	représentant au CTD72	24 mai 2013
CDJA Sarthe	Thomas Blot	responsables structures JA72	24 mai 2013
Confédération Paysanne de la Mayenne	Constant Martin	suppléant	24 mai 2013
Confédération Paysanne de la Mayenne	Jean Bonsergent	membre du comité départemental Conf Pays	24 mai 2013
Confédération Paysanne de la Mayenne	Pierre Fardeau	animateur	24 mai 2013
Confédération Paysanne de la Mayenne	Serge Emery	représentant au CTD53	24 mai 2013
Coordination Rurale Sarthe	Laurent Cailleaux	représentant au CTD72, membre de la CDCEA	24 mai 2013
Comm. de communes Vègre-et-Champagne (72)	Gilbert Vannier	président, exploitant agricole	24 mai 2013
Commune de Sainte-Gemmes (49)	Cyril Vincent	chargé d'études Collectivités	24 mai 2013
Commune de Sainte-Gemmes (49)	Frédéric Vergne	chargé d'études Collectivités	24 mai 2013
Commune de Sainte-Gemmes (49)	M. Bellard	adjoint au maire, horticulteur	24 mai 2013
Conseil Général de la Mayenne	Claude Tarlève	Administrateur SAFER, représentant l'asso. maires au CTD	25 mai 2013
SIAEP de Meslay Ouest	Gustave Langlois	Président, maire d'Arquenay (53), éleveur retraité	25 mai 2013
Eiffage Rail Express	Christian de Firmas	directeur développement durable, foncier et concertation	24 mai 2013
Safer Marche Limousin	Jean-Luc Niveau	président	25 sept 2013
Safer Marche Limousin	Yves Gaonach	directeur général, chef du pôle Haute Vienne	25 sept 2013

Organisme	Prénom Nom	Fonction	Date de rencontre
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Jean-Luc Desbrosses	président	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Lionel de Villemerreuil	directeur Général Délégué	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Christelle Garcia	attachée de Direction - RH	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Elliot Van Resbck	responsable Informatique	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Yannick Barbier	comptable	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Marcel Marguet	président du CTD Jura	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Jean-Pierre Portier	président du CTD Yonne	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Daniel Caron	directeur départemental Côte d'Or	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Frédéric Cautin	directeur départemental Jura	26 sept 2013
SAFER Bourgogne Franche-Comté	Joël Sabatier	directeur départemental Yonne	26 sept 2013
PFLO Grand Dijon	Line Barbier	directrice	26 sept 2013
Communauté d'agglo Gand Dijon	Pascal Jegou	responsable du Service économique	26 sept 2013

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

Sigle	Libellé
ADF	assemblée des départements de France
AEP	alimentation en eau potable
APCA	assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARF	association des régions de France
ASP	agence de services et de paiement
CDCEA	commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CDOA	commission départementale d'orientation agricole
CGAAER	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CMD	convention de mise à disposition
CNASEA	centre national de l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CREN	conservatoire régional des espaces naturels
CRPM	code rural et de la pêche maritime
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGPAAT	direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DIA	déclaration d'intention d'aliéner
DRAAF	direction régionale de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt
DREAL	direction régionale de l'écologie, de l'aménagement et du logement
EPF	établissement public foncier
FAM	France Agri Mer
FEOGA	fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FNSAFER	fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
IGN	institut géographique national
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
MAAF	ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt
MEDDE	ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
ONCEA	observatoire national de la consommation des terres agricoles
PDRN	plan de développement rural national
PPAS	plan pluriannuel d'activité des SAFER
SAFER	société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCAFR	société centrale de l'aménagement foncier rural
SDDS	schéma directeur départemental des structures

Annexe 4 : Carte de France des SAFER



Réalisation : Terres d'Europe-Scafr et Service communication de la FNSafer - janvier 2012.



Annexe 5 : Sigles des SAFER

ALS	ALSACE
AQA	AQUITAINE ATLANTIQUE
AUV	AUVERGNE
AVT	AVEYRON LOT TARN
BFC	BOURGOGNE FRANCHE-COMTE
BRE	BRETAGNE
CEN	CENTRE
CHA	CHAMPAGNE ARDENNE
COR	CORSE
FAR	FLANDRES ARTOIS
GAR	GARONNE PERIGORD
GHL	GASCOGNE HAUT LANGUEDOC
IFR	ILE-DE-FRANCE
LAR	LANGUEDOC-ROUSSILLON
LOR	LORRAINE
MAO	MAINE OCEAN
MAL	MARCHE LIMOUSIN
NBA	NORMANDIE-BASSE
NHA	NORMANDIE-HAUTE
PIC	PICARDIE
POC	POITOU-CHARENTES
PAC	PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR
RHA	RHÔNE-ALPES

Annexe 6 : SCAFR - composition du capital social et statuts

actionnaire SCAFR	n° compte	nb parts	%
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS	1	27 960	32,18%
ASP (ex CNASEA)	15	10 336	11,90%
CREDIT AGRICOLE S.A.	9	27 355	31,48%
CREDIT FONCIER DE FRANCE	5	6 000	6,91%
FNSAFER	14	11 815	13,60%
ASSEMBLEE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE	10	1 340	1,54%
BDPA SCETAGRI	19	1 242	1,43%
FEDERATION NATIONALE DES SYNDICATS D'EXPLOITANTS AGRICOLES	12	282	0,32%
CENTRE NATIONAL DES JEUNES AGRICULTEURS	6	209	0,24%
FEDERATION NATIONALE DE LA MUTUALITE AGRICOLE	7	180	0,21%
SACAM Participations	22	107	0,12%
CONFEDERATION NATIONALE DE LA MUTUALITE, DE LA COOPERATION ET DU CREDIT AGRICOLES	3	30	0,03%
FEDERATION NATIONALE DE L'HABITAT RURAL	13	21	0,02%
CONFEDERATION NATIONALE DE LA FAMILLE RURALE	4	12	0,01%
Mr Emmanuel HYEST	23	2	0,00%
Total - 1380 k€		86 891	100%

Les statuts approuvés en 2007 stipule :

« La société a pour objet :

- de participer à l'élaboration et à la diffusion de la doctrine de l'aménagement foncier et de développement durable du territoire rural,
- de faciliter l'établissement et l'exécution des programmes d'activité des Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement rural (SAFER),
- de faciliter la circulation et l'établissement d'agriculteurs au sein de l'Union européenne en leur proposant un service d'information d'assistance et de conseil sur les possibilités d'installation dans les différentes régions,
- de promouvoir toutes activités concourant au développement de l'espace rural européen.

A cet effet, la société pourra procéder à toutes études ou prestations internationales, nationales ou locales, à la diffusion d'informations, au montage de dossiers, pour le compte des SAFER, de tiers, de tout organisme concerné par l'aménagement du territoire, des collectivités ou des administrations. Elle pourra rechercher des partenaires susceptibles d'investir en milieu rural et leur apporter une assistance technique.

Elle pourra apporter son concours à la création ou à la transformation des SAFER constituées ou à constituer, et de tout organisme chargé de l'aménagement foncier ou s'intéressant à un tel aménagement.

Elle aura la faculté de prendre des participations dans ces sociétés et de procéder à des concours financiers en leur faveur.

Elle pourra également prêter son concours ou ses services techniques, administratifs et financiers à toutes les SAFER ou à tout organisme qui le solliciterait.

La société pourra aussi entreprendre directement des opérations d'aménagement foncier et de mise en valeur agricole, forestière, rurale ou environnementale. Plus généralement, elle aura la possibilité de réaliser toutes opérations immobilières, mobilières, commerciales et financières se rattachant à l'objet ci-dessus ou à tout objet similaire ou connexe. »

Annexe 7 : Cadre législatif des missions des SAFER

L'article L141-1 du code rural et de la pêche maritime décrit dans son point «I» les missions des SAFER :

Des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent être constituées pour contribuer, en milieu rural, à la mise en oeuvre du volet foncier de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire rural.

Elles ont pour mission d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires. Elles concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique et, notamment, communiquent aux services de l'Etat, les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles. Elles assurent la transparence du marché foncier rural.

Les collectivités publiques et les personnes morales représentatives des intérêts économiques, environnementaux et sociaux, à caractère rural, peuvent participer à leur capital social.

Ainsi à travers des études et jusqu'à la réalisation d'opérations foncières, les SAFER jouent un rôle majeur dans l'aménagement du territoire rural. Leurs trois grandes missions étant :

- dynamiser l'agriculture et les espaces forestiers, favoriser l'installation des jeunes,
- protéger l'environnement, les paysages et les ressources naturelles,
- accompagner le développement de l'économie locale.

L'article L141-1 du code rural et de la pêche maritime décrit dans son point «II» comment ces missions peuvent être réalisées :

1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;

2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés, soit par une promesse unilatérale de vente, soit par une promesse synallagmatique de vente, portant sur les biens visés au 1° ;

3° Acquérir, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés civiles à objet agricole donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de biens agricoles ou forestiers ou l'intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ;

4° Se livrer ou prêter leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par les baux ruraux.

L'article L141-2 du code rural et de la pêche maritime vient préciser les missions concernant l'aménagement foncier :

Les SAFER peuvent effectuer, pour le compte de tiers, toutes études liées à l'aménagement foncier ou à la mise en valeur du sol et être associées à la réalisation des travaux correspondants. Dans le cadre de conventions, elles peuvent concourir aux opérations d'aménagement foncier rural menées par les collectivités locales.

Selon l'article L141-3 du CRPM, les SAFER peuvent également conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.

Elle peuvent, selon l'article L141-4 du CRPM, concourir à la création d'associations syndicales de gestion autorisées.

Enfin, selon les dispositions de l'article L141-5 du CRPM, les SAFER peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés ainsi qu'à l'Etat, pour la mise en oeuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces personnes morales sont titulaires. Dans les zones de montagne, ces sociétés peuvent intervenir en matière de terres incultes ou manifestement sous-exploitées.

Annexe 8 : Conditions d'agrément des SAFER

L'article R141-4 du CR précise :

« Seules peuvent être agréées les sociétés dont les statuts prévoient ou qui s'engagent à prévoir dans leurs statuts, dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté d'agrément :

1° Le caractère nominatif des actions ;

2° Les mesures de nature à assurer le respect des dispositions de l'article L. 141-7 relatif aux buts non lucratifs des sociétés ;

3° La présence au sein du conseil d'administration de la société de représentants des catégories déterminées au 4° parmi lesquels des représentants des collectivités territoriales, dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article L. 141-6, et d'un représentant de l'ASP.

La représentation des collectivités territoriales est assurée, le cas échéant, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les sociétés d'économie mixte locales, par l'article 8 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 et son décret d'application n°85-491 du 9 mai 1985.

4° Une majorité de sièges assurée au sein du conseil d'administration aux représentants des collectivités publiques et aux établissements publics, aux organisations représentatives du monde agricole et rural à caractère professionnel et social et à vocation générale, ou à des sociétés constituées sur le plan national avec la participation de ces organisations ;

5° L'approbation par le ministre de l'agriculture du choix du président élu et de la nomination, le cas échéant, d'un directeur ; cette approbation pouvant, en cas de faute ou de carence, être retirée par décision motivée de ce ministre ;

6° En cas de refus d'approbation ou de retrait de l'approbation donnée, l'élection d'un autre président ou la nomination d'un autre directeur dans un délai déterminé par le ministre de l'agriculture ;

7° La mise en place d'un comité technique consultatif dans chacun des départements figurant dans la zone d'action de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. »

Annexe 9 : Données financières disponibles SCAFR

TABLEAU DES MARGES		
A	marge sur acquisitions-rétrocessions	7+8+9
B	rémunération brute sur substitutions	11+12
C	rémunération nette sur intermédiation locative	13+14
D	sous-total des autres flux liés à l'activité foncière	somme 15 à 20
E	total des ressources liées à l'activité foncière	A+B+10+C+D
F	marge sur gestion des mises à disposition	somme 21 à 24
G	marge sur gestion temporaire	somme 25 à 28
H	marge sur exploitation directe	somme 29 à 33
I	sous-total des prestations	somme 34 à 44
J	ressources provenant de l'ensemble des activités	E+F+G+H+I
K	sous-total divers	45+46
L	ressources totales	J+K
M	sous-total des charges de structure	somme 47 à 51
N	résultat de l'ensemble des activités	L+M
O	sous-total résultat exceptionnel	somme 52 à 57
P	résultat net	N+O+58+59
1	Rétrocession biens fonciers & valeurs mobilières	
2	Autres produits opérations vendues	
3	Variation stocks propriétés & valeurs mobilières	
4	Achats propriétés & valeurs mobilières + autres frais	
5	Intérêts financement utilisés pour détermination taux	
6	Reprises sur provisions pour dépréciation	
7	Marges sur opérations rétrocédées	somme 1 à 6
8	Reprises de provisions pour dépréciation sur estimation	
9	Dotations aux provisions pour dépréciation sur estimation	
10	Rémunération d'acquisitions sur convention de réservation foncière	
11	Rémunération brute sur substitutions	
12	Charges externes opérations de substitution	
13	Rémunération brute sur intermédiation locative	
14	Charges externes opérations d'intermédiation	
15	Frais contentieux, publicité et autres charges externes	
16	Charges financières liées au foncier et non stockées	
17	Produits externes opérations foncières	
18	Subvention rémunération activité foncière - Etat	
19	Subvention rémunération activité foncière - Fonds de solidarité	
20	Subvention rémunération activité foncière - autres	

21	Baux SAFER et autres produits	
22	Concours publics	
23	conventions mise à disposition et autres charges	
24	Incidence nette créances (+ ou -)	
25	Locations, fermages + autres produits	
26	Produits gestion administrative des réservations foncières	
27	Frais propriétés + autres frais gestion temporaire	
28	Incidence nette des créances de gestion temporaire (+ ou -)	
29	Produits propriétés en exploitation directe	
30	Primes d'exploitation	
31	Charges de propriétés	
32	Incidence nette des créances d'exploitation directe (+ ou -)	
33	Variation des stocks sur exploitation directe	
34	Recueil de promesses	
35	Autres concours techniques aux Collectivités (hors études)	
36	Charges externes liées aux concours techniques aux collectivités	
37	Produits études et ingénierie foncière	
38	Charges externes études et ingénierie foncière	
39	Produits travaux d'aménagement et études afférentes	
40	Charges travaux d'aménagement et études afférentes	
41	Charges externes travaux d'aménagement et études afférentes	
42	Réponses rapides aux notifications	
43	Autres (surveillance marché foncier, autorisations revente)	
44	Charges externes (sous-traitance, frais directs rattachables)	
45	Produits financiers nets (produits placement, charges financières liées à la structure)	
46	Autres produits (prorata de TVA, location des locaux, mise à disposition de personnel)	
47	Charges de personnel	
48	Déplacements, missions et réceptions	
49	Impôts, taxes et versements assimilés	
50	Dotations aux amortissements	
51	Autres charges de structure	
52	Reprises de PPHP	
53	Cessions d'immobilisations	
54	Concours publics exceptionnels	
55	Dotations PPHP	
56	Valeur nette des immobilisations cédées	
57	Charges directes liées aux concours publics	
58	Participation des salariés aux résultats	
59	Impôts sur les bénéfices	

COMPTE DE RESULTAT

1	Chiffre d'affaires net
2	dont vente de propriétés
3	Autres produits d'exploitation
4	Total produits d'exploitation
5	Coût d'achat des propriétés vendues
6	dont achats de propriétés
7	Autres charges d'exploitations
8	Charges de personnel
9	Total charges d'exploitation
10	Résultat d'exploitation
11	Produits financiers
12	Charges financières
13	Résultat financier
14	Résultat courant
15	Produits exceptionnels
16	Charges exceptionnelles
17	Résultat exceptionnel
18	Participation des salariés au résultat de l'entreprise
19	Impôt sur les bénéfices
20	Résultat de l'exercice

BILAN - Actif	
1	Capital souscrit non appelé & Immobilisations incorporelles
2	Immobilisations corporelles & Immobilisations en cours
3	Immobilisations financières
4	Total Actif immobilisé
5	Propriétés foncières et éléments liés
6	Part et actions de sociétés
7	En cours de production de biens et de produits finis
8	Autre Stock et en-cours
9	Total Stock et en-cours
10	Avances et acomptes versés sur commande
11	Notaires
12	Attributaires
13	Fermiers et locataires
14	Autres créances d'exploitation
15	Etat - subventions à recevoir
16	Créances diverses
17	Total des créances
18	Valeurs mobilières de placement
19	Disponibilité
20	Compte de régulation & Charges à répartir sur plusieurs exercices
21	Total Actif

BILAN - Passif	
1	Capital social
2	Réserves et report à nouveau
3	Résultat de l'exercice
4	Subventions d'investissement
5	Provisions réglementées pour hausse de prix
6	Autres provisions réglementées
7	Total capitaux propres
8	Provisions pour risques et charges
9	Dettes financières liées à l'exploitation
10	Dettes financières liées au fonctionnement
11	Rentes viagères
12	Emprunts et dettes financières divers
12'	dont emprunt SCAFR
13	Total des dettes financières
14	Avances et acomptes attributaires
15	Vendeurs et notaires
16	Fournisseurs
17	Dettes d'exploitation fiscales et sociales
18	Total des dettes d'exploitation
19	Dettes diverses & compte de régularisation
20	Total des dettes
21	Total Passif

Annexe 10 : Ratios et indicateurs financiers SCAFR

	objet	détail	Calcul (1)
R1	Capitaux propres sur capital social	capitaux propres / capital social	7 / 1
R1 bis	Variation des capitaux propres entre l'année N et N-1		
R1 ter	Pourcentage de variation des capitaux propres (en fonction du montant des capitaux propres)		
R3	Endettement sur capitaux propres	total des dettes / capitaux propres	20 / 7
R4	Avances et acomptes attributaires sur stock non conventionné	passif avances et acomptes / stock non conventionné	14 / III-2
R5	Stock non conventionné sur stock total en valeur et surface	stock non conventionnée / stock total	III-2
R6	Stock non conventionné sur acquisitions annuelles (y.c. par substitution)	stock non conventionné / volume annuel acquisitions-substitutions	III-2 / II-1
R7	Stock non conventionné de plus de 2 ans sur acquisitions annuelles (y.c. par substitution)	stock non conventionné plus 2 ans / volume annuel acquisitions-substitutions	III-1 / II-1
R8	Fonds de roulement sur charges de structure	((capitaux propres + provisions pour risques & charges + prêt SCAFR + emprunts de fonctionnement) - (actif immobilisé)) / charges structure	FDR / M
R9	Besoin en fonds de roulement sur charges de structure	((total des stock et en cours + avances & acomptes versés sur commande + total des créances + compte de régularisation et charges à répartir sur plusieurs exercices) - (total des dettes - prêt SCAFR - dettes financières liées au fonctionnement)) / charges structure	BFR / M
R10	Montant des substitutions sur montant des rétrocessions	montant des substitutions sur montant des rétrocessions	II-8 / IV-2
R11-1	Taux de marge sur les acquisitions-rétrocessions	marge sur acquisitions-rétrocessions / rétrocession de biens fonciers et valeurs mobilières	A / 1
R11-2	Taux de marge sur les opérations en substitution	marge sur les opérations en substitution / valeur des biens en prix principal	B / ?
R11-3	Taux de marge sur l'ensemble des opérations foncières (acqui-rétros & substitutions)	marge sur l'ensemble des opérations / valeur des biens en prix principal	(A+B) / ?
R11 bis	Taux de marge sur les opérations rétrocedées	marge sur les opérations rétrocedées / rétrocession de biens fonciers et valeurs mobilières	7 / 1
R14	Marge sur CMD sur le produit des baux SAFER	marge sur CMD / produit des baux SAFER	F / 21
R15	Charges de personnel sur charges de structure	charges de personnel sur charges de structure	47 / M
R15 bis	Charges de personnel sur effectif total	charges de personnel / effectif total (en équivalence temps plein)	47 / VI
R16	Frais de mission, de déplacements et de réceptions sur charges de structure	frais de mission, de déplacements et de réceptions sur charges de structure	48 / M

R17	Ressources des prestations de services liées à l'activité foncière (hors réponses rapides aux notaires) sur ensemble des ressources	ressources des prestations de services liées à l'activité foncière (hors réponses rapides aux notaires) sur ensemble des ressources	(I-42) / J
R18	Produit des réponses rapides sur nombre de notifications	produit des réponses rapides sur nombre de notifications	42 / I-1
R20	Analyse des rétrocessions et des acquisitions par effectif foncier		
R20-1	Rétrocessions	nombre de rétrocessions réalisées par effectif foncier	IV-2 / VI
R20-2		surface rétrocédée par effectif foncier	IV-2 / VI
R20-3		valeur rétrocédée par effectif foncier	IV-2 / VI
R20-bis		valeur rétrocédée par effectif foncier en fonction du nombre de rétrocessions par effectif foncier	IV-2 / VI
R'20-1	Acquisitions	nombre d'acquisitions par effectif foncier	II-5 / VI
R'20-2		surface acquise par effectif foncier	II-5 / VI
R'20-3		valeur rétrocédée par effectif foncier	II-5 / VI
R'20-bis		surface acquise par effectif foncier en fonction du nombre d'acquisitions réalisé par effectif foncier	II-5 / VI
R'20-ter		nombre de rétrocessions sur nombre d'acquisitions	II-5 / VI
R21	Ressources sur l'activité foncière par effectif foncier	ressources sur l'activité foncière par effectif foncier	E / VI
R25	Résultat net sur chiffre d'affaires	résultat net sur chiffre d'affaires	20 / 1
R25 bis	Résultat net sur chiffres d'affaires redressé	Résultat net sur chiffres d'affaires (incluant la valeur en principal des substitutions)	20 / (1+?)
R26	Ventilation des charges de structure	charges de personnel + frais de déplacements, missions et réceptions + dotation amortissements + autres charges	M
R27	Ventilation des ressources totales		L

(1) nombres et lettres : colonnes du tableau des marges
chiffres romains : chapitres du compte-rendu annuel d'activité des SAFER

Annexe 11 : Résultats comptables consolidés de l'exercice 2011



RESULTATS COMPTABLES DES SAFER – EXERCICE 2011

Cette note compare les résultats des Safer métropolitaines pour l'exercice 2011 par rapport aux résultats 2010.

• *Bilan 2011*

ACTIF :

- l'**actif immobilisé** progresse de 18,2 %, à 20,8 M€ ;
- **stock et en cours** : 287,5 M€, en hausse de 4,3 % par rapport aux 275,6 M€ de 2010 ;
- les **créances** sont en baisse de 3,8 %, à 48,6 M€, contre 50,6 M€ en 2010 ;
- **valeurs mobilières de placement et disponibilités** : baisse globale de 14,3 %, à 51,9 M€ ; dans le détail, les valeurs mobilières de placement perdent encore 16,0 %, à 40,6 M€, après avoir déjà cédé 9,7 % en 2010 ; les disponibilités reculent de 7,5 %, à 11,3 M€, après leur bond de 30,1 % en 2010.

PASSIF :

- les **capitaux propres** s'élèvent à 126,3 M€, en progression de 4,3 % ;
- les **dettes financières** s'élèvent à 185,2 M€, stables (- 0,4 %).

• *Tableau des marges 2011*

Les ressources liées à l'activité foncière s'élèvent à 62,1 M€, en hausse de 6,3 % par rapport à 2010.

Dans le détail, la rémunération nette sur les substitutions progresse de 4,4 M€ (+ 12,6 %), atteignant 39,2 M€, poursuivant la tendance, alors que les marges sur acquisitions-rétrocessions cèdent 0,8 M€ (- 3,6 %), à 21,8 M€.

	2007	2008	2009	2010	2011
Marges sur acqui-rétros (M€)	25,9	26,1	25,2	22,6	21,8
Rémunération nette substitutions (M€)	30,7	34,3	30,6	34,8	39,2

Les subventions sont en hausse de 101 k€ en 2011 : elles s'élèvent à 5,7 M€ (subventions de l'Etat et autres).

Au final, les ressources totales sur l'activité foncière progressent de 4,1 %, à 66 M€.

La marge sur les baux Safer et CMD s'élève à 2,3 M€, en progression de 1,8 %. La marge sur la gestion temporaire des propriétés en stock perd 3,3 %, à 1,8 M€, alors que la marge sur l'exploitation directe recule de 39,1 %, à 279 K€.

Les bénéfices des prestations de service s'élèvent à 9,3 M€, en hausse de 5,3 % par rapport à 2010. Dans le détail :

- les produits des concours techniques aux collectivités (recueils de promesses de vente et autres) s'élèvent à 2,7 M€, en hausse de 7,3 % ;
- les produits des études et de l'ingénierie foncière sont en légère hausse (+ 3,6 %) et s'établissent à 3 M€ ;
- les produits des réponses rapides augmentent de près de 10 % (+ 9,8 %), à 2,7 M€, alors que les autres produits liés à la gestion des notifications s'élèvent à 1,1 M€, en léger recul (- 2,3 %).

Les produits financiers progressent de 2/3 (+ 66,6 %), à 1,9 M€, pendant que le poste 'Autres produits', cède 13,4 %, à 1,5 M€.

Les ressources totales s'élèvent à 83,2 M€ en 2011, en hausse de 3,4 M€, soit + 4,3 %.

	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources totales (M€)	78,5	80,6	76,8	79,8	83,2

Evolution des ressources des Safer entre 2010 et 2011

Poste :	Variation (M€)
Ressources sur acquis-rétros, substitutions, intermédiation loc. (A+B+C+10)	+ 3,7
Ressources sur autre activité foncière (17)	- 0,6
Frais contentieux et autres charges (15+16)	- 0,6
Subventions (18+20)	+ 0,1
TOTAL ACTIVITE FONCIERE (E)	= + 2,6
Gestion temporaire et exploitation directe (F+G+H)	- 0,2
Prestations (I)	+ 0,5
RESSOURCES PROVENANT DE L'ENSEMBLE DES ACTIVITES (J)	= + 2,8
Produits financiers et autres produits (45+46)	+ 0,5
RESSOURCES TOTALES (L)	= + 3,4

Les charges de structure sont de 79 M€, en hausse de 4,9 % par rapport à 2010 :

- les charges de personnel augmentent de 4,5 % (+ 2,3 M€) ;
- les frais de déplacement et missions baissent de 1,6 % (- 81 K€) ;
- les impôts et taxes augmentent de 10,6 % (+ 112 K€) ;
- les dotations aux amortissements progressent de 6,6 % (+ 128 K€) ;
- les autres charges progressent de 7,6 % (+ 1,2 M€).

Le résultat de l'ensemble des activités cède 5,9 % en 2011 et s'élève à 4,2 M€, après la forte hausse survenue en 2010 (+ 1,3 M€ ; + 42,6 %).

Le résultat exceptionnel est négatif (- 151 K€), suite à une diminution de 761 K€.

La participation des salariés aux résultats est de 63 K€, elle progresse de 22,2 % par rapport à 2010.

Enfin, l'impôt sur les bénéfices est de 1,5 M€, en baisse de 15,2 %.

Le résultat net après impôt de l'ensemble des Safer métropolitaines est de 2,5 M€, en recul de près d'un quart par rapport à 2010 (- 23,5 %), après la hausse de 68,6 % de 2010.

Résultats comptables des Safer – Exercice 2011 – juin 2012

Annexe 12 : Tableau des marges 2009-2011

ensemble des 23 SAFER de métropole

Tableau des marges			2009	2010	2011	moyenne 2009-2011
Acquisitions - Rétrocessions	A	marge	25 170 758	22 628 472	21 811 469	23 203 566
Acquisitions sur convention de réservation foncière	10	rémunération	738 574	647 718	627 474	671 255
Substitution	B	rémunération	30 582 052	34 814 962	39 185 914	34 860 976
Intermédiation locative	C	rémunération	177 364	288 562	433 563	299 830
Autres flux liés à l'activité foncière	D	total	4 170 627	5 092 472	3 986 030	4 416 376
dont subvention Etat	18		4 182 112	4 358 243	4 211 993	4 250 783
dont autres subventions	20		1 078 361	1 237 905	1 485 034	1 267 100
Total ressources sur l'activité foncière	E	total	60 839 375	63 472 187	66 044 451	63 452 004
Gestion des mises à disposition et baux SAFER	F	marge	2 200 932	2 260 898	2 302 445	2 254 758
Gestion Temporaire des propriétés en stock	G	marge	1 929 938	1 814 025	1 753 473	1 832 479
Exploitation directe	H	marge	268 460	457 489	278 560	334 837
Prestations de service	I	rémunération	9 027 803	8 868 260	9 339 680	9 078 581
dont concours techniques aux collectivités	34 à 36		3 205 744	2 521 469	2 683 817	2 803 677
dont études et ingénierie foncière	37 à 38		2 545 585	2 786 548	2 892 980	2 741 704
dont travaux d'aménagements et études afférentes	39 à 41		51 136	-5 388	-20 632	8 372
dont gestion des notifications	42 à 44		3 225 338	3 565 632	3 783 515	3 524 829
Total ressources provenant de l'ensemble des activités	J = E+F+G+H+I	total	74 266 508	76 872 860	79 718 610	76 952 659
Ressources diverses	K	total	2 504 182	2 892 727	3 440 805	2 945 905
Ressources totales	L = J + K	total	76 770 690	79 765 586	83 159 415	79 898 564
Charges de structure	M		-73 636 689	-75 296 296	-78 955 292	-75 962 759
dont charges de personnel	47		-51 181 354	-51 778 912	-54 098 803	-52 353 023
Résultat exceptionnel	O		827 741	610 635	-150 738	429 212
Participation des salariés aux résultats	58		-51 585	-51 585	-63 054	-55 408
Impôts sur les bénéfices	59		-1 742 668	-1 742 668	-1 477 110	-1 654 149
Résultat net	P		1 948 790	3 285 672	2 513 220	2 582 561

Annexe 13 : Activités pour les collectivités locales

Activité pour les collectivités locales	%	base	2007	2008	2009	2010	2011	moy. 2007-2009	moy. 2009-2011	vari	répart (2009-2011)
marge sur acquisitions-rétrocessions	4%	A+B+10	2 279 533	2 431 437	2 259 655	2 323 646	2 464 994	2 323 542	2 349 432	1,01	26,7%
gestion des mises à disposition	6,5%	F	116 421	133 729	143 061	148 958	149 659	131 070	146 559	1,12	1,7%
concours technique	100%	34 à 38	3 106 680	2 251 071	3 205 744	2 521 469	2 683 817	2 854 492	2 803 677	0,98	31,8%
études et ingénierie foncière	90%	37+38	1 274 500	1 910 875	2 291 027	2 507 893	2 603 682	1 825 467	2 467 534	1,35	28,0%
veille foncière	100%	43	776 321	850 619	961 383	1 093 540	1 068 817	862 774	1 041 247	1,21	11,8%
total			7 553 435	7 577 731	8 860 869	8 593 507	8 970 969	7 997 345	8 808 448	1,10	100,0%
% de l'ensemble de l'activité		total / J	10,2%	9,8%	11,9%	11,2%	11,3%	10,7%	11,4%	1,07	
% de l'ensemble de l'activité		total / L	9,6%	9,4%	11,5%	10,8%	10,8%	10,2%	11,0%	1,08	
ensemble ressources tirées de l'activité		J	73 784 766	77 076 918	74 266 508	76 872 860	79 718 610	75 042 731	76 952 659	1,03	
ressources totales		L	78 482 883	80 595 027	76 770 690	79 765 588	83 159 415	78 616 200	79 898 564	1,02	

A+B+10	56 988 321	60 785 930	56 491 384	58 091 153	61 624 857	58 088 545	58 735 798	1,01
F	1 791 090	2 057 376	2 200 932	2 260 898	2 302 445	2 016 466	2 254 758	1,12
37+38	1 416 111	2 123 194	2 545 585	2 786 548	2 892 980	2 028 297	2 741 704	1,35

marge acqui-retro / ressources totales
total - marge acqui-retro / ress. totales

2,9% 3,0% 2,9% 2,9% 3,0% 3,0% 2,9%
6,7% 6,4% 8,6% 7,9% 7,8% 7,2% 8,1%

commentaires

les % appliqués sur les bases de calcul ont été fournis par R. Levêque

la marge sur acqui-retro pour les collectivités locales (30 M€) représente près de 2,5M€ en 2011 - soit 4% calculé sur la base (A+B+10)

la gestion des mises à disposition est évaluée à 150 k€ en 2011, soit 6,5% calculé sur la base F

analyse

l'activité pour les collectivités locales représentent environ 11% des ressources 2011, en légère progression depuis 2007

l'acquisition-retro reste stable, tant pour les collectivités locales que pour l'ensemble de l'activité de la SAFER

si les concours techniques marquent un léger fléchissement, par contre les études et l'ingénierie foncière est en forte progression (+35% de 2007 à 2011)

de même, forte progression de la veille foncière (+21%) - mais cela ne représente que 12% de l'activité pour les coll loc

les 3 autres types d'intervention pèsent environ 30%

Annexe 14 : Liste des textes de références

- Loi n°60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole
Création des SAFER.
Restructuration des exploitations pour une agriculture plus productive et installation .

- Loi n°62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la Loi d'orientation agricole
Droit de préemption.
Dans un but d'intérêt général pour installer un agriculteur, restructurer une exploitation.

- Loi n°77-1459 du 29 décembre 1977 portant modification de l'article 7 de la Loi du 8 août 1962
Droit de préemption (assiette, cinq objectifs, exceptions au droit de préemption).

- Loi n°80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole
Accompagnement des collectivités dans leurs politiques d'aménagement en constituant des réserves foncières.
Entrée des conseils généraux au sein des conseils d'administration des SAFER.

- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne
Assistance aux communes de montagne dans leurs politiques foncières (art 19).

- Loi n°85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, à la valorisation et à la protection de la forêt
Mission des Safer en matière d'aménagement forestier

- Loi n°85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural
Les collectivités publiques peuvent participer au capital social des Safer
Exemptions au droit de préemption Safer

- Loi n°90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social

Concours technique aux collectivités territoriales et établissements rattachés (art 26)

Conventions de Mise à Disposition de ses terres par un propriétaire à la Safer (art 30)

Réorientation de biens agricoles vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural et la protection de la nature et de l'environnement.

Composition des conseils d'administration des SAFER : $\frac{1}{4}$ au moins des membres représentent les collectivités territoriales.

■ Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole

Vente par substitution de promesse de vente

Acquisition de parts de GFA par les Safer

Intermédiation locative

Acquisition de biens ruraux pour contribuer au développement local.

Élargissement des missions des SAFER à la protection de l'environnement

Droit de préemption à motif environnemental.

■ Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Renforcement de la présence des collectivités au sein des conseils d'administration des SAFER (1/3 des membres).

Appui aux départements dans la protection des espaces agricoles et naturels périurbains (code de l'urbanisme).

■ Loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

Information des élus sur les mouvements fonciers de leur commune.

■ Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

Concours technique pour l'État

Communication aux services de l'État des informations sur l'évolution des prix et les changements de destination des terres agricoles.