

UNE BANQUE DES TERRES

POUR DES TERRES AGRICOLES
PLUS ABORDABLES
ET DAVANTAGE DE
GRANDS ESPACES



INTRODUCTION

Fedagrim constate qu'en Belgique, et tant en Wallonie qu'en Flandre, il n'existe pour le moment pas de critères liés au monde agricole pour pouvoir acheter des terres agricoles. De ce fait, et dans la pratique, ce sont souvent des entrepreneurs sans lien avec notre secteur, des hobbyistes, des propriétaires de chevaux ou encore des habitants possédant un jardin qui acquièrent des terres agricoles.

La conséquence est catastrophique: le prix des terres est totalement hors proportions. Avec des seuils financiers de plus en plus élevés, de moins en moins d'agriculteurs et une économie agricole en recul constant.

Il est plus que temps que les pouvoirs publics agissent plus activement sur le marché immobilier des terres agricoles en adoptant la vision d'une agriculture viable.

C'est pourquoi Fedagrim présente une approche intégrée et politique régulant l'accès à la terre, et ce, en partant d'une vision claire et positive du monde agricole. Cette proposition est une élaboration plus poussée d'un des éléments du Pacte agricole, qui avait été présenté en 2017.

Cette vision offre clairement à tous les acteurs concernés les perspectives de développement voulues.

Au sein de notre vision, le maintien des terres agricoles doit de plus s'effectuer de la même façon que le maintien des grands espaces d'une manière générale.



Johan Colpaert
Président de Fedagrim

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and strokes.

1

UN ORGANISME DE RÉGULATION



Concrètement, Fedagrim plaide donc pour une 'Banque des terres': un partenariat public-privé pour l'agriculture, l'achat et la vente de terres agricoles, sous le contrôle direct du Ministère de l'Agriculture et éventuellement du Ministère des Finances.

La politique de ce nouvel organisme repose sur 4 piliers, soit:

1. la promotion de l'agriculture et de la sylviculture, en accordant une attention spécifique aux jeunes agriculteurs
2. la protection de l'environnement, des paysages et des ressources naturelles
3. le soutien du développement local et de l'économie locale
4. le contrôle d'une nouvelle loi sur le bail à ferme qui offre une sécurité juridique et de la transparence tant aux propriétaires fonciers qu'aux locataires.

1.1 LES INSTRUMENTS DE GESTION DE LA BANQUE DES TERRES

Au sein de ce modèle, les instruments les plus importants sont d'une part un 'Observatoire des transactions en ce qui concerne les terres agricoles',

et d'autre part

l'achat de terres et de biens agricoles via un 'rôle de médiation' ou via un 'droit de préemption'. La Banque des terres peut de plus également exercer un rôle de médiateur entre l'acheteur et le vendeur sans pour autant acquérir elle-même ces terres.

L'organisme aura un droit de regard pour tous les transferts de terres agricoles et rurales (construites ou non) via les notaires de la partie qui vend. De même, les transferts qui s'effectuent sans paiement doivent également être notifiés. Enfin, il est également nécessaire de notifier les ventes de parts, la transmission d'usufruit ou de nue propriété.

Cette obligation va permettre à la Banque des terres de disposer d'un aperçu complet et transparent des prix pratiqués sur le marché des terres. De ce fait, cela lui permettra aussi d'intervenir activement entre les parties si un des 4 piliers de la politique envisagée devait être mis en danger.

La Banque des terres acquiert des terres via son droit de préemption et les revend ensuite, non pas au plus offrant, mais à celui qui présente la meilleure offre d'un point de vue du contenu. Soit, en d'autres termes, pour le projet qui colle le mieux par rapport aux nouveaux objectifs de cette politique agricole renouvelée.

Très concrètement, les transactions peuvent être examinées suivant les dix critères suivants:

1. L'implantation, la réimplantation ou la poursuite d'une exploitation agricole.
2. La fusion d'exploitations agricoles dans le but de créer une exploitation agricole durable d'un point de vue financier. A ce niveau, il peut également être tenu compte de l'optimisation de la répartition des parcelles.
3. La protection des exploitations agricoles lorsqu'elles sont menacées par des projets d'utilité publique (par exemple des travaux d'infrastructure, etc..).

4. La protection du caractère familial d'une exploitation agricole.
5. Contrer la spéculation sur le marché de l'immobilier.
6. La protection de la viabilité financière d'une exploitation agricole lorsqu'elle est mise en danger par la vente séparée de terres agricoles et de bâtiments agricoles.
7. La protection et le développement des forêts, ainsi que l'optimisation des activités forestières.
8. La protection de l'environnement naturel, en première instance en recourant à des méthodes agricoles adaptées.
9. Le maintien de terres agricoles péri-urbaines ainsi que de zones vertes (voir également le point 5: les régularisations).
10. La sauvegarde des institutions publiques de recherche liées au monde agricole et aux grands espaces.

Il existe également des conditions suivant lesquelles le droit de préemption ne s'applique pas, par exemple lorsque:

- le candidat-acheteur est de la famille proche
- le candidat-acheteur loue déjà la terre depuis plus de 3 ans

L'organisme de contrôle pourrait également surveiller l'application d'une politique agricole ciblée et efficace. Il pourrait offrir des droits à chaque agriculteur qui désire cultiver, également en ce qui concerne les choix de culture.

1.2 UN EXEMPLE COURONNÉ DE SUCCÈS À L'ÉTRANGER

L'instrument politique que nous présentons est inspiré d'une étude menée par l'ILVO à propos du modèle SAFER en France. Ce dernier a permis d'engranger des résultats très positifs.

Par rapport à d'autres pays européens, le prix des terres en France reste encore relativement bas. Bien que le prix des terres augmente, ce

prix reste encore significativement moins élevé que les prix moyens pratiqués dans les pays voisins.

La SAFER aide les jeunes agriculteurs à garder un accès à la terre agricole. En 2014, près de 34% des terres pour lesquelles la SAFER est intervenue ont ensuite été mises à disposition de nouveaux agriculteurs. Parmi ceux-ci, près de 59% n'avaient pas de liens agricoles dans leur famille.

La SAFER s'avère être un modèle efficace pour préserver les terres agricoles afin de leur garantir un usage agricole. La SAFER peut en effet intervenir à chaque fois qu'un tiers dépose une plainte à propos du fait que la terre agricole perdrait sa fonction première agricole afin de se voir attribuer une autre fonction. De plus, la SAFER soutient le maintien des exploitations agricoles à l'échelle familiale: pas trop grandes, mais pas trop petites non plus. Au sein du modèle SAFER, des mécanismes ont été prévus afin de limiter le développement d'exploitations trop grandes, mais également trop petites.

La SAFER s'avère être un modèle efficace pour préserver les terres agricoles.

En France, le nombre de très grandes exploitations, de même que l'augmentation de taille des exploitations, restent limités. En 2010, la superficie moyenne par exploitation était par exemple de 55 ha. Cela souligne une faible concentration des terres agricoles chez un nombre limité de propriétaires, alors que dans les pays voisins, on note une concentration grandissante des terres chez un nombre limité de propriétaires.

Une médiation intégrée lors de la vente et de la mise en location est envisagée afin de contrer la fragmentation et de garder des ensembles

de terres. Lors de la vente d'un domaine, on observe en effet souvent qu'une partie des terres sont vendues, tandis que le reste est mis en location. En intégrant ces deux transactions – la vente et la mise en location – via la SAFER, on évite ainsi que le domaine ne soit alors divisé, en assurant par la même occasion un seul modèle d'exploitation par le même agriculteur.

Depuis 2014, la SAFER a d'autre part aussi un impact sur les transactions sur le marché des parts pour les terres agricoles. En conséquence, la SAFER a également la possibilité d'intervenir lors de la vente de parts. De cette façon, elle essaie de limiter la puissance des grands investisseurs, notamment en essayant de limiter l'agrandissement trop conséquent des exploitations.

2

VERS UN MODÈLE BELGE

2.1 LES PARTICULARITÉS BELGES

Bien entendu, Fedagrim travaille dans un contexte belge et tient de ce fait indéniablement compte de certaines différences régionales en ce qui concerne la vision politique de l'agriculture durable, et plus spécifiquement en ce qui concerne l'approche politique actuelle de l'accès à la terre.

Le Code Wallon de l'Agriculture part de la vision que l'agriculture doit assurer la production locale et familiale d'aliments de qualité afin de nourrir ses propres habitants. En Wallonie, l'accent est mis sur le développement d'une banque des terres fortement régulée, de même que d'une politique qui l'accompagne, en

analogie avec le modèle SAFER. Depuis 2014, le Code Wallon de l'Agriculture a été complété par deux outils régulateurs, la Banque foncière et l'Observatoire du foncier. Le but premier de cette banque des terres est de faciliter l'accès à la terre aux (nouveaux) agriculteurs wallons qui répondent à la vision wallonne du monde agricole.

En Flandre, la vision n'est pas définie de manière aussi spécifique. La banque des terres flamande est plutôt une banque des terres 'organisatrice', contrairement au modèle SAFER qui est davantage une banque des terres 'régulatrice'. Par ailleurs, il semble que le monde agricole n'est envisagé que d'un point de vue purement économique et qu'à ce niveau, on adopte une politique du "laisser-faire" par rapport à l'économie libre de marché, même si cela se fait au détriment de l'agriculture, du prix payé pour les terres ou encore de l'accès à ces terres agricoles.

Il faut par ailleurs souligner que, qu'en ce qui concerne les transactions de terres, les notaires ne collectent pas uniquement ces données pour la Wallonie, mais également pour la Flandre. Cependant, il n'existe pas de collaboration structurée entre l'administration et les notaires en Flandre en ce qui concerne le transfert et l'utilisation ultérieure par le Département Agriculture et Pêche ou par la Vlaamse Landmaatschappij.

Fedagrim remarque par ailleurs qu'un observatoire des terres en Flandre et en Europe est considéré comme une bonne chose par de nombreux stakeholders, tant un contexte régularisé que libéralisé.

2.2 PRIX ET COMPENSATIONS

En partant de la supposition que le prix de l'immobilier rural va baisser, vu que l'offre en terres agricoles reste relativement constante mais que la demande baisse, la mise en place

d'un marché davantage régulé va servir le but voulu dans une perspective agricole : les terres agricoles redeviendront plus abordables pour les nouveaux et jeunes agriculteurs qui rencontrent des difficultés à accéder à la terre.

Mais que faire en cas de perte de capital ? Dans le modèle français, l'éventuelle perte de capital n'est pas automatiquement compensée par les autorités. Cependant, la SAFER analyse en détails la valeur de marché réelle et va déterminer le prix dans ce sens. Cela garantit un niveau de prix équitable pour toutes les parties.

Les autorités peuvent cependant décider de prévoir quand même une règle de compensation pour une éventuelle perte de capital. Dans ce cadre, cela pourrait également être une réflexion intéressante afin d'envisager à nouveau la problématique agricole dans un contexte fédéral, en partant du principe que l'agriculture est un atout stratégique pour le pays dans son ensemble. De même, la mise en place d'un régime de compensation serait sans doute accueilli plus positivement dans un contexte fédéral.

Fedagrim ne se prononce pas pour un choix clair entre ces deux options.

Cependant, si les autorités optent pour la compensation, les conditions suivantes se posent.

1. Un régime transitoire doit être mis en place pour les "agriculteurs pensionnés".

Les agriculteurs qui ont choisi de compléter leur pension légale par l'achat de terres afin de profiter d'une pension complète ne sont pas concernés par cette nouvelle réglementation. Cette mesure fonctionne de manière extinctive et ne sera plus d'application à partir d'un âge déterminé (une fourchette d'âge de 55 à 70 ans ?). Ensuite, la mesure sera appliquée de manière généralisée.

2. En ce qui concerne les grands propriétaires terriens et les autres propriétaires.

Les paramètres centraux sont : la délimitation territoriale (quelle superficie agricole, quelles parcelles veut-on préserver), la délimitation fonctionnelle (quelle fonction, qui a accès au marché immobilier fermé), et la délimitation financière (quelle valeur accorde-t-on à un bien immobilier rural).

Afin de pouvoir calculer un montant compensatoire, il faut pouvoir comparer la valeur immobilière à la valeur du bien pour l'agriculteur, ce qu'on va appeler la valeur agricole. A ce niveau, une considération majeure sera de savoir comment on définit cette valeur agricole. Elle est en effet déterminée par un certain nombre de facteurs différents. C'est ainsi que certains paramètres sont liés à la valeur intrinsèque de la terre, comme le type de terre, la sensibilité aux inondations, la composition des nutriments, les paramètres géographiques comme par exemple la taille de la parcelle, sa place au sein de la région agricole, la distance par rapport à une ville ou encore la distance par rapport à d'autres parcelles (déjà en propriété).

De même, la sécurité juridique et d'éventuelles restrictions joueront aussi un rôle, par exemple en ce qui concerne les plans d'affectation ou encore les restrictions en vigueur par rapport aux objectifs environnementaux. Enfin, la valeur agricole des terres va également encore fluctuer en fonction des paramètres techniques de l'exploitation. C'est ainsi que la plus-value qui peut être créée sur un hectare dépend du type d'agriculture ou l'intérêt d'une parcelle pour une exploitation spécifique peut être plus important car elle se situe à proximité immédiate de l'exploitation. Il faudra cependant débattre à propos des paramètres utilisés pour déterminer la valeur agricole, ainsi que leur poids dans la balance.

A ce niveau, nous nous référons à la formule appliquée par l'ILVO. On calcule alors la compensation en comparant la valeur immobilière à la valeur agricole, tout en tenant compte de la superficie, en appliquant la formule suivante:

$$\text{Compensation} = [\text{valeur immobilière} - \text{valeur agricole}] * \text{Superficie}$$

(voir le commentaire)

D'un point de vue budgétaire, on pourrait envisager une compensation unique lors de la vente. Cette compensation face à une perte de capital est dans ce cas payée par les instances publiques au vendeur au moment où ce dernier vend ses terres.

Un avantage de cette option est que les instances publiques interviendront financièrement avec une meilleure répartition dans le temps.

De même, les possibles avantages concurrentiels pour les propriétaires terriens joueront moins, vu que les terres doivent d'abord être vendues avant que la compensation ne soit payée.

Une fois qu'un marché fermé est installé, on peut alors supposer que la compétition pour les terres, de même que les tensions entre les acteurs agricoles et non-agricoles, auront tendance à diminuer.

2.3 QUI BÉNÉFICIE D'UN DROIT D'ACCÈS?

Fedagrim souhaite que seuls les "véritables agriculteurs" bénéficient d'un droit d'accès à un marché des terres régulé par une Banque des terres.

Mais qui sont ces "véritables agriculteurs"? Pour ce faire, nous nous référons au choix effectué par la Commission Européenne en ce

qui concerne les aides aux Etats-membres. La Commission européenne utilise le terme de "genuine farmers", tout en laissant le soin aux Etats-membres d'en assurer la définition.

Concrètement, il faut donc comprendre sous le terme "véritables agriculteurs": les agriculteurs ou les entreprises dont le revenu principal provient de l'activité agricole. Inversement, tous les acteurs qui ne tirent qu'un revenu marginal de leur activité agricole ou dont l'activité principale n'est pas de nature agricole sont exclus. Toutefois, les acteurs qui pratiquent une activité agricole et qui sont également employés dans d'autres secteurs ne sont pas exclus.



LA LOI SUR LE BAIL À FERME

En plus de ce que nous avons énoncé plus haut, une réforme rapide de la loi sur le bail à ferme s'impose aussi. Le pourcentage de bail au niveau des terres agricoles, avec un rapport location/propriété d'environ 70/30, est important. Un système qui n'agit que sur la propriété des terres agricoles ne va donc influencer que pour une partie limitée l'accès à la terre.

Fedagrim demande donc avec insistance aux autorités de réfléchir sans attendre à une réforme de la loi sur le bail à ferme qui rencontre les objectifs cités plus haut. Le but principal de la loi sur le bail à ferme est donc de pouvoir mettre le plus de terres possibles à disposition du monde agricole. De ce fait, la mise en location de terres par les propriétaires et les investisseurs doit être rendue plus attractive. Les propriétaires de terres doivent être davantage motivés à mettre leurs terres à disposition du monde agricole.

Par ailleurs, le contrat de bail doit avoir une durée suffisante afin de pouvoir offrir suffisamment de sécurité et de tranquillité d'esprit à l'agriculteur.

Un contrat de bail écrit doit devenir la norme.

Il est nécessaire de réfléchir à une nouvelle forme de contrat qui permet à l'agriculteur d'utiliser des terres pendant un laps de temps bien déterminé. Et à la fin de cette période déterminée, la relation contractuelle entre l'agriculteur et le propriétaire cesse alors de plein droit.

Un contrat de bail écrit doit devenir la norme.

L'incitant financier qui doit encourager les propriétaires à louer leurs terres pourrait également venir des pouvoirs publics plutôt que des locataires. Fedagrim soutient l'idée de réduire les frais de succession et de donation pour les terres mises en location.

4

LES AGRICULTEURS PENSIONNÉS

Lorsqu'on aborde le sujet de la réforme de la loi sur le bail à ferme, les agriculteurs pensionnés occupent explicitement le devant de la scène. Tant les associations de propriétaires que les organisations agricoles estiment que c'est un problème que les agriculteurs pensionnés n'exploitent plus eux-mêmes les terres qu'ils louent, mais les sous-louent ou établissent des baux saisonniers. De ce fait, les agriculteurs actifs rencontrent davantage de difficultés à trouver des terres à louer, ou ils sont contraints de payer davantage que le fermage qu'ils

devraient payer en temps normal au propriétaire. Fedagrim soutient l'idée de ne pas accorder de droit de préemption aux agriculteurs pensionnés, de même que l'idée de résilier plus facilement un bail lorsqu'il s'agit d'un agriculteur pensionné.

Lorsqu'une terre est vendue et qu'un agriculteur pensionné bénéficie d'un droit de préemption, l'accès à la terre est encore plus limité pour les jeunes agriculteurs. Dans ce cas, il est absolument nécessaire que les bailleurs disposent de certitudes en ce qui concerne l'attribution ou non d'une pension de retraite.

5

LES RÉGULARISATIONS

A l'heure actuelle, de nombreuses zones officiellement reconnues comme zones agricoles sont occupées pour d'autres activités. Rien que dans la province d'Anvers, cela représente déjà 27%.

D'un point de vue de la certitude juridique, Fedagrim n'estime pas souhaitable que cette situation soit réduite. Nous sommes plutôt favorables à une régularisation dans ce domaine.

D'autre part, une telle régularisation doit également être d'application pour les agriculteurs qui se trouvent dans une zone non conforme à sa destination, comme c'est par exemple le cas pour les zones péri-urbaines. Nous voudrions que les zones d'habitat et d'extension d'habitat cultivées par les agriculteurs soient requalifiées en tant que "zone ouverte", entre autres pour une utilisation agricole.

6

CONCLUSION



Fedagrim estime que le modèle et l'observatoire de Banque des terres est un instrument puissant pour mener une politique durable en la matière. Non seulement l'agriculture, mais également les zones ouvertes s'en retrouveront grandies. Les défis auxquels sont confrontés le monde agricole sont en effet des défis partagés avec d'autres acteurs, comme par exemple la nature, la forêt ou encore les espaces récréatifs. Au sein de la vision de Fedagrim, tous ces acteurs avancent en commun.

Observer activement le marché de la terre et mener des études afin de connaître le prix de l'immobilier rural vont contribuer à arriver à une transparence totale du marché de la terre.

Ensuite, la création d'une Banque des terres peut agir de manière active et de différentes façons afin de faire concorder les développements agricoles avec ses objectifs.

Lorsque la Banque des terres assure un rôle de médiation lors du transfert de propriété, elle peut également acheter des terres et des

bâtiments agricoles ou ruraux avant d'ensuite les revendre à des agriculteurs, des institutions publiques, des personnes privées, etc... dont le projet répond à la mission de la Banque des terres.

Enfin, Fedagrim souhaite remarquer que par le passé, les pouvoirs publics ont déjà montré vouloir et pouvoir agir de manière active et régularisatrice afin de préserver des zones stratégiques. C'est ainsi qu'en Flandre, les dunes ont par exemple été protégées contre les nouvelles constructions par le 'Décret dunes' en 1993. Il existe donc des précédents.

Une politique agricole plus visionnaire et plus réglementaire, de même qu'une intervention plus active sur le marché des terres agricoles sont d'une importance vitale afin de préserver notre secteur agricole, de même que les grands espaces. La pression des activités non-agricoles pour avoir accès aux terres agricoles est en effet très importante et menace par ailleurs également les grands espaces qui se font de plus en plus rares.

Commentaire par rapport au point 2.2

Compensation = montant de la compensation (€); Superficie = superficie du champ d'application géographique (hectare). La superficie par province.

Explication technique:

On recourt à 2 sources de données. La première est la comptabilité de l'espace (2018), en tenant compte de la superficie affectée à l'activité agricole. La deuxième source de données est la superficie actuelle de terres de culture. On se réfère pour cela aux chiffres STATBEL (2017), sous la rubrique 'superficie de terres de culture'.

Valeur de l'immobilier = prix en €. La valeur moyenne de l'immobilier est reprise dans le rapport récent des notaires. Ce rapport indique des chiffres moyens pour les deux moitiés du pays, ainsi que séparément par province. La moyenne provinciale est utilisée afin de réaliser un calcul moyen du montant compensatoire pour la Région wallonne et la Région flamande.

Si on devait choisir de tester ce système au niveau provincial, les provinces du Brabant flamand et du Limbourg pour la Flandre, de même que les provinces du Hainaut et du Luxembourg pour la Wallonie semblent être les options les plus conseillées suivant ce calcul. C'est en effet dans ces provinces que la compensation serait la moins élevée.

UNE BANQUE DES TERRES

www.fedagrim.be

Fedagrim – Avenue Jules Bordet 164/4 – 1140 Bruxelles