



Urgence Transformation Agricole & Alimentaire

Note thématique #2

POLITIQUE foncière et AGRICULTURE

Coordination : Robert Levesque, Alain Guéringer, Rosalie Maalouf
Novembre 2020

L'accaparement et la concentration des terres agricoles, l'appauvrissement des sols en matière organique et en biodiversité, le recul continu des surfaces agricoles sous le béton et le bitume, sont autant de sujets qui interrogent les politiques foncières. Ce sont ces politiques qui traitent de l'usage des sols, de l'accès et du transfert de leurs droits d'usage. Ces sujets sont de première importance tant ils sont liés aux grands défis actuels de l'Humanité : dérèglement climatique, érosion sévère de la biodiversité, atteinte d'un équilibre alimentaire durable mondial.

Pour aborder ces points à partir des politiques foncières, cette note comprend 4 parties : la première précise les notions de propriété foncière, de droits d'usage, de politiques foncières ; la seconde constate que les espaces végétaux terrestres constituent un Commun de l'Humanité et dans le même temps des communs locaux ; la suivante décrit les dynamiques d'extension urbaine d'une part et de concentration des terres d'autre part. La dernière partie propose de refonder la politique foncière pour être en capacité de préparer un monde enviable et soutenable pour l'Humanité.

1. La question foncière

Dans la langue française, le mot « foncier » est en premier lieu un adjectif qualificatif qui renvoie à un « bien fonds », c'est-à-dire à la propriété d'un « sol ». Ce même mot « foncier » est aussi utilisé comme nom commun ; il désigne alors le « sol », le bien foncier. Dans le domaine de l'urbanisme, il évoque souvent un terrain avec ses droits associés (droit à bâtir, droits d'aménagement). Qui dit foncier, dit souvent droit, sans dire obligatoirement propriété. Ceci conduit à s'interroger sur les notions de propriété en général et de propriété foncière en particulier mais aussi sur le champ des politiques foncières.

1.1. La propriété

Communément, le droit de propriété réunit trois droits : - le droit d'utiliser une « chose » pour soi-même (usus), - le droit de mettre cette « chose » temporairement à disposition d'autrui contre un loyer, une rente (fructus), - et le droit de donner (par donation ou héritage), vendre ou détruire la « chose » (abusus). Dans des textes de référence, fondateurs de la propriété, la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789¹ et dans la déclaration uni-

verselle des droits de l'homme de 1948², le droit de propriété tout en étant magnifié, présenté comme sacré, absolu, inviolable, est dans le même temps limité pour des motifs d'intérêt public. Aussi dans l'article 544 du Code Civil, « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Ainsi, la propriété est contrainte un peu à la manière de la liberté qui s'arrête là où commence celles des autres.

1.2. La propriété foncière

Quand la propriété s'applique à un bien foncier, elle offre un certain nombre de particularités. La « chose » est un espace délimité en surface à laquelle est associée son sous-sol et l'espace au-dessus de cette surface. Elle ne peut être déplacée. Dans les faits, les restrictions législatives, réglementaires, portant sur l'usage de la « chose » se révèlent importantes. Dans les zones urbaines, les règles, nationales et locales, d'urbanisme encadrent et limitent les droits d'usage des sols. Les droits à bâtir sont finis. Pour les biens fonciers non bâ-

1 Art. 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

2 Article 17 de la déclaration des droits de l'Homme de 1948

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.

2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

tis, agricoles et forestiers, les propriétaires ne détiennent pas tous les droits d'usages imaginables de la « chose » ; ils n'en détiennent que quelques-uns. Par exemple, ils ne peuvent bâtir sans une autorisation administrative. Ils ne peuvent vendre les matériaux (pierre, sable, limon, argile) de la « chose », dont l'extraction est régie par le Code des Mines. Dans 29 départements du sud de la France, les propriétaires de moins de 20 hectares n'ont pas le droit de chasse ; ce droit est attribué aux associations communales de chasse ; en l'occurrence, ceci montre que sur un même espace peut s'exercer plusieurs droits d'usage dont certains ne constituent pas une propriété (dans la mesure notamment où ils ne peuvent être vendus). Le droit de glanage est aussi un droit qui ne revient pas au propriétaire foncier sans qu'il ne constitue un droit de propriété.

Les propriétaires fonciers n'ont pas le droit de détruire, détériorer, polluer la « chose » ; ils ne détiennent pas l'ensemble des droits de « l'abusus ». La propriété foncière est donc un ensemble de droits d'usage.

De plus, la « chose » est un espace de vie biologique, un espace d'interactions entre la biosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère et la lithosphère, avec son environnement ; des règles relevant notamment du code de l'environnement s'imposent pour préserver des biotopes, des zones de captage d'eau, des forêts de protection, etc., et limitent voire imposent certains usages. Des servitudes d'utilité publique peuvent venir non seulement limiter les usages mais obliger à respecter des pratiques d'utilisation³. Ces servitudes peuvent apparaître au gré

des nécessités qui apparaissent, et limiter ainsi les droits d'usage.

Ainsi la propriété foncière est un ensemble de droits qui peut varier dans le temps.

1.3. Le régime de la propriété foncière ne s'applique à tous les espaces

Tous les espaces ne font pas l'objet de propriétés, et ce même en France. Il en est ainsi, par exemple, des sectionaux dans le Massif Central, dont l'usage est réservé aux seuls habitants de ladite section ; ils perdent le droit d'usage des prairies, des bois, de la section dès qu'ils ne l'habitent plus. Il existe encore des communaux dans le Marais Poitevin, dans la vallée de la Loire et dans des communes de montagne pour certains alpages et estives.

1.4 La question foncière

Dans cette note, la question foncière est comprise comme celle qui traite des usages des sols, de l'attribution des droits d'usages, de la transmission de ces droits, mais aussi des servitudes, des contraintes d'usage qui s'appliquent à ces espaces. Elle traite des rapports que les personnes humaines, les groupes sociaux entretiennent entre eux relativement aux usages des sols ; elle dépasse largement la seule question de la propriété.

Elle s'applique aux terres émergées, que ce soient des terrains urbains, ruraux, agricoles, forestiers ou d'autres natures.

³ Cerema - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - <http://outil2amenagement.cerema.fr> : Foncier > S'assurer de la maîtrise foncière pour maîtriser le projet > Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols (SUP)

2. Les espaces terrestres végétaux : un Commun

A la surface de notre planète, les « terres » émergées où se développent des végétaux sont à considérer avec une attention toute particulière. Ce sont des espaces indissociables de la vie humaine. Avec leur destruction, disparaît la vie humaine.

Ces « terres » sont des espaces vivants, composés de pierres, sables, limons et argiles, associés à l'air, à l'eau, aux solutions minérales qui y circulent, où vivent une micro et macro faune et flore ainsi qu'une foule de micro-organismes tels que les bactéries, les archées et les champignons. Elles constituent des espaces « naturels » dans le sens où la vie biologique y est à l'œuvre, où des végétaux s'y développent, que ce soit avec ou sans intervention humaine. Dans cette acception, les espaces forestiers, qui, pour une bonne partie, ont fait l'objet de plantations ou de replantations, comme les espaces agricoles, intègrent ces espaces terrestres végétaux. Dans les PLU (Plans Locaux d'Urbanisme), les bois et forêts font partie des « espaces naturels », ce qui était également la situation des espaces agricoles dans les POS (Plan d'occupation des sols) qui ont précédé les PLU.

Ces espaces végétaux terrestres assurent des fonctions écosystémiques essentielles à la vie : ils assurent une production de biomasse (alimentaire ou non) à partir de

la photosynthèse des végétaux ; ils stockent du carbone, de l'eau, des éléments minéraux ; ils hébergent une biodiversité foisonnante.

Tout d'abord, la **fonction de production de biomasse** de ces espaces végétaux terrestres est indispensable à la vie de l'humanité. Depuis son apparition, l'homo dit « sapiens » s'est alimenté en cueillant et en chassant, grâce à la photosynthèse des végétaux terrestres, à la base de la chaîne alimentaire animale. Aujourd'hui, 97% des calories et 93% des protéines consommées par l'humanité proviennent, directement ou indirectement (après leur transformation par les animaux), des végétaux terrestres⁴. Les ressources marines procurent quant à elles 3 % des calories et 7% des protéines, mais comme il n'est pas question d'augmenter les prélèvements de ressources marines⁵, au risque de leur effondrement, l'avenir de l'alimentation humaine dépend des végétaux terrestres.

La **fonction de stockage de carbone** de ces espaces est tout autant indispensable en particulier dans le contexte du dérèglement climatique. Les sols stockent environ 1500 gigatonnes de carbone dans la

4 Walter Christian, Bispo Antonio, Chenu Claire, Langlais-Hesse Alexandra, Schwartz Christophe : Les services écosystémiques des sols : du concept à sa valorisation in Cahier Déméter n°15

5 L'élevage de poisson à base de végétaux peut apporter une contribution intéressante à la fourniture de protéines

couche entre la surface et un mètre de profondeur, 2400 gigatonnes si l'on va jusqu'à deux mètres (Batjes 1996), sans compter le stock des sols gelés (permafrost) ; la végétation (principalement les arbres) stocke de l'ordre de 350 à 550 gigatonnes. Cumulés, ces réservoirs de carbone dépassent la quantité de carbone (sous forme de dioxyde de carbone et de méthane) de l'atmosphère qui est d'environ 830 gigatonnes. La lutte contre le dérèglement climatique exige d'arrêter l'augmentation de la concentration du carbone dans l'atmosphère, qui va conduire, à l'échelle planétaire à une diminution globale des rendements agricoles à partir de la décennie 2020. Pour atteindre cet objectif, il nous faut entre autres maintenir et accroître le carbone stocké par les arbres et les sols. Mais, plus le réchauffe-

ment sera fort, plus il sera difficile de maintenir les stocks de carbone des sols ; en effet l'augmentation de la température accélère la minéralisation de la matière organique des sols, qui libère alors du carbone dans l'atmosphère.

Enfin, la **fonction d'habitat de la biodiversité**, de la biodiversité remarquable (ou plutôt remarquée) et encore plus de la biodiversité ordinaire, est fondamentale pour la pollinisation, la régulation des prédateurs, la production de nitrates à partir de l'azote de l'air, l'aération des sols etc. Ces diverses fonctions favorisent une multitude de productions de biomasse (alimentaire, pharmaceutique, énergétique, de matériau, etc.). Sachant qu'une des règles de base est



Photo © RLevesque

que la biodiversité est d'autant plus importante qu'elle dispose d'espace (Edward O Wilson), il faut arrêter de détruire ou de détériorer les espaces végétaux terrestres pour arrêter l'érosion de la biodiversité. Il faut notamment arrêter l'imperméabilisation des sols, ainsi que la déforestation et la fragmentation des espaces par les infrastructures linéaires.

Ces différentes fonctions sont interdépendantes et peuvent rentrer en synergie. C'est ainsi que la fonction de production dépend des autres fonctions. Il est par exemple observé que plus le stock de carbone est important, moins les sols sont sensibles à l'érosion; plus la capacité de rétention de l'eau est importante, plus les plantes disposent de minéraux ; plus il y a d'éléments de biodiversité, de vers de terre, de pollinisateurs, d'auxiliaires de culture, plus la production de biomasse pourra se passer de pesticides.

Il faut souligner que tout espace terrestre où peuvent se développer des végétaux, offre, à des niveaux très différenciés, l'ensemble des fonctions citées ci-dessus. Aussi, convient-il de considérer l'ensemble de ces espaces comme un tout, du moins pour les fonctions écosystémiques qu'ils assurent globalement. Une des conséquences est qu'il n'est plus possible d'apprécier les espaces agricoles pour leur seule fonction de production. Ce point essentiel est à intégrer dans les politiques agricoles. Néanmoins, cet ensemble est très hétérogène. Au sein de cet ensemble, il existe des espaces

soumis à une anthropisation très forte, d'autres moins. Certains espaces doivent être préservés, comme les zones humides pour la régulation de flux d'eau, la protection des côtes, d'autres pour la préservation d'espèces endémiques, de leur richesse biologique. D'autres peuvent faire l'objet d'un changement de couvert végétal et connaître notamment une réversibilité entre la forêt et l'agriculture. Des espaces agroforestiers peuvent être créés et permettre d'augmenter la production de biomasse. Ces espaces étant très différenciés et dispersés sur l'ensemble des continents et utilisés localement par des populations fort diverses, leurs usages doivent d'abord être régulés par les populations locales mais néanmoins avec la préoccupation de ne pas nuire à l'humanité dans son ensemble.

Comme tout être humain a droit à l'alimentation, à un climat sain, à des médicaments, il a droit aux « bénéfiques » qui résultent des fonctions des espaces végétaux terrestres, notamment agricoles et forestiers. Ces « bénéfiques » sont limités, puisque ces espaces végétaux terrestres sont finis. Ces espaces recouvrent aujourd'hui environ 9,2 milliards d'hectares dont 1,5 milliard de terres arables, 3,4 milliards de prairies et de parcours et 4,3 milliards de forêts. Dans la mesure où ces espaces sont limités, les humains sont rivaux pour accéder à leurs bénéfiques (en matière de biomasse notamment) ; dans la mesure où tout être humain, pour vivre, a besoin d'accéder aux bénéfiques de ces espaces, nul ne peut en être exclu⁶. Quand il y a à la fois rivalité et non exclusion pour accéder à des ressources, ces ressources

6 Déclaration Universelle des droits de l'homme : Article 25 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

constituent un Commun. Sur la base de ce principe, les espaces végétaux terrestres constituent un Commun⁷, un Commun de l'Humanité, et aussi des Communs locaux.

Reconnaître les espaces terrestres végétaux comme un des Communs de l'Humanité oblige à préserver ce Commun, à cesser d'en dégrader les qualités, à assurer un partage de ses bénéfices, et nous pousse alors à faire Communauté. Ceci est indispensable pour faire face aux crises dans lesquelles nous sommes plongés depuis déjà quelques décennies : dérèglement climatique, sixième érosion de la biodiversité, équilibre alimentaire non durable, augmentation des pandémies. Sans Communauté, les Communs s'effondrent.

En conséquence, la politique agricole doit intégrer la préservation de ces espaces, le maintien et l'amélioration des fonctions écosystémiques tout en s'intéressant aux personnes qui détiennent et/ou accèdent aux droits d'usage de ce Commun.

L'exercice de l'activité agricole doit non seulement être compatible avec le maintien de la qualité de ces fonctions mais aussi avec l'amélioration de celles qui ont été dégra-

dées. Les paysans utilisant un Commun doivent avoir la responsabilité de le préserver. Le droit d'usage agricole est alors un droit qui peut être encadré par différents niveaux de contraintes, voire par des servitudes environnementales qui relèvent de dispositions d'ordre public. Ces contraintes ont à évoluer plus ou moins progressivement et doivent être compatibles avec une rémunération correcte du travail paysan (sujet non traité dans cette note) ; le respect de ces dispositions peut constituer une conditionnalité des soutiens publics.

Point essentiel : la préservation du Commun, des espaces végétaux terrestres, ne dépend pas que des activités agricoles et forestières mais de biens d'autres secteurs émetteurs de gaz à effet de serre, et de produits polluants.

Les espaces végétaux terrestres nous concernent tous, tant pour bénéficier de leurs fonctions indispensables à notre vie que pour les préserver.

⁷ Il existe d'autres définitions de Communs, un commun peut être une construction commune

3. Les espaces naturels : un Commun mondial menacé tant quantitativement que qualitativement

3.1. Les menaces quantitatives, l'imperméabilisation, la montée des eaux

Les surfaces végétales terrestres sont amputées chaque jour par l'extension urbaine et par celle des infrastructures. En France, les surfaces « artificialisées », pour reprendre les termes du Ministère de l'Agriculture, augmentent de 50 000 à 60 000⁸ hectares par an⁹. On peut estimer que ces surfaces artificialisées ont doublé entre 1960 et 2010, passant de 2,5 millions d'hectares à 5 millions. Au rythme actuel, entre 2010 et 2060, les surfaces artificialisées augmenteraient de 2,5 à 3 millions d'hectares. En un siècle, l'extension des villes et des infrastructures pourrait tripler et amputer l'espace agricole de 17% en surface. L'amputation dépasserait sans doute plus de 25% en termes de potentiel agronomique, mesuré par la réserve utile en eau, dans la mesure où ce sont les « meilleures terres » qui sont préférentiellement recouvertes de béton et de bitume. Cette contraction des

espaces naturels est bien le résultat des décisions marginales des 35 000 communes de France, qui dans l'espace et le temps, aboutissent à détériorer dangereusement le Commun mondial.

A l'échelle mondiale, l'artificialisation des sols par leur imperméabilisation n'est pas suffisamment étudiée ; d'après diverses estimations, ce seraient entre 300 et 500 millions d'hectares qui seront imperméabilisés entre 2000 et 2050 (cf. cahier DEMETER n°15). Ce chiffre est à comparer aux 1,5 milliard d'hectares de terres arables. L'imperméabilisation a et aura un impact significatif sur le Commun.

Par ailleurs, le réchauffement climatique entraîne une dilatation des masses d'eaux océaniques et la fonte des glaciers. La conséquence en est la montée des eaux. En cas de tempêtes, des terres proches des côtes peuvent être submergées, salinisées après le retrait de l'eau, le trait de côte peut reculer. Progressivement de plus en plus de terres, notamment dans les deltas de

8 L'artificialisation des sols désigne la diminution de la part des sols affectés aux activités agricoles et forestières ou aux espaces naturels. Une partie des surfaces artificialisées continuent à assurer des fonctions écosystémiques : 30% des surfaces artificialisées sont des sols enherbés et des pelouses, dont seule une partie dégradée par les aménagements ; la grande majorité de ces espaces sont coupés d'autres espaces naturels, et n'enrayent donc pas la perte de qualité de la biodiversité. Le reste est recouvert par une couche imperméable (routes, parking, constructions (zones industrielles et commerciales, habitations)), ou excavé (carrières, mines), toutes activités qui entraînent la destruction au moins partielle des sols.

9 Cf. enquêtes Teruti-Lucas qui donnent annuellement l'évolution des surfaces artificialisées avec la valeur du demi intervalle de confiance

grands fleuves, vont être submergées, privant des populations nombreuses de leurs terres¹⁰.

3.2. Les menaces qualitatives : érosion, salinisation, tassement, pollutions, baisse de la matière organique

Les espaces naturels sont extrêmement vulnérables et facilement altérés par les activités humaines qu'elles soient ou non agricoles.

Les intempéries provoquent des dégâts d'autant plus considérables que les sols sont déjà fragilisés. L'érosion éolienne et hydrique des sols se manifeste notamment lors d'événements pluvieux, de tempêtes. Les argiles, les limons, sont emportés par les eaux. Les ruisseaux, les fleuves, chargés de ces éléments changent de couleur et virent au brun. Certains estiment que 0,3% à 0,5% de la couverture du sol disparaît chaque année¹¹. L'érosion est aggravée par certaines pratiques agricoles (cultures en pente, retournement de prairies en terres arables, arrachage de haies, nivellement, déforestation, ...).

Les pratiques agricoles jouent un rôle déterminant dans la qualité des sols. L'irrigation à partir de réserves salées conduit à la perte de 1,5 million d'hectares par an selon la FAO. Le tassement des sols provoqué par la pression exercée par les pneus, les roues d'engins de plus en plus puissants mais de

plus en plus lourds, perturbe la circulation de l'air, de l'eau dans les sols. Il réduit la capacité de rétention en eau.

Par ailleurs, la diminution du taux de matière organique¹² entraîne une moindre résistance à l'érosion et au tassement, une dégradation de la capacité de stockage d'eau, et une perte de la biodiversité des sols. Cette diminution de la matière organique est observée notamment pour les terres arables avec des itinéraires techniques simplifiés.

Enfin, les pollutions diffuses contaminent elles aussi les espaces naturels. Elles sont généralement liées à des dépôts atmosphériques qui contiennent des métaux lourds et des micro polluants. Par exemple, des éléments radioactifs se sont dispersés sur 12,5 millions d'hectares suite à l'explosion du réacteur de Tchernobyl. En Europe, le nombre de sites potentiellement contaminés s'élève à 3,5 millions !

Les menaces qui pèsent sur les espaces naturels relèvent pour la plupart d'activités humaines. Certaines relèvent du « champ » habituel de l'agriculture, d'autres non. Aussi conviendra-t-il que les politiques qui encadrent les activités non agricoles intègrent dès maintenant leur impact sur le Commun que constituent les espaces naturels, et sur la fonction de production de biomasse.

10 L'installation de digues pourrait diminuer les risques, si l'élévation du niveau de la mer était contenue.

11 Daniel Nahon, L'épuisement de la Terre

12 Depuis son expansion sur la Planète, l'Homme aurait aussi divisé par deux la biomasse végétale. Penisi E (2018) Plants outweigh all other life on Earth [archive] ; Science New, 21 mai 2018, publié dans EarthPlants & Animals

3.3. Un cadre juridique flou pour assurer la préservation des espaces végétaux terrestres

En France, c'est le code de l'urbanisme qui encadre l'évolution des usages des sols. Les articles L101-1 et L101-2 de ce code précisent que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation » et que les collectivités, dans le respect du développement durable, doivent viser à l'équilibre entre le renouvellement urbain, une utilisation économe des espaces naturels, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.

L'un des problèmes de fond est que cette notion d'équilibre n'est pas définie par le législateur, laissant une grande marge d'appréciation au juge, dont l'interprétation varie selon les cas d'espèce, et ne renvoie pas à une analyse de la situation générale.

En réalité, nous sommes déjà dans une situation de déséquilibre global. Tant pour

lutter contre le dérèglement climatique que contre l'érosion de la biodiversité, il faudrait plus de surfaces terrestres végétales. Qui dit déséquilibre global, dit déséquilibre local. A chaque fois que localement, un espace végétal est détruit, le déséquilibre global est amplifié.

Le cadre législatif doit donc être revu, car comme de nombreux concepts définis par le droit de l'environnement, la notion d'équilibre est incertaine. Les contours de cette notion ainsi que les réglementations qui l'accompagnent frôlent l'inanité. Les réglementations environnementales doivent promouvoir des choix clairs qui nécessitent l'abandon de comportements économiques et sociaux ou de modèles de développement, et ne peuvent se restreindre à des choix non aboutis, dont l'autorisation et le contrôle dépendent des autorités administratives ou des juges chargés d'apprécier ou de réprimer¹³.

13 Revue juridique de l'Ouest, N° Spécial 1992. L'environnement. L'environnement malade de son droit? P5-20
Yann Tanguy



Photo © RLevesque

4. Les droits d'usage des espaces « agricoles » se concentrent

4.1. Concentration foncière et recul de l'agriculture paysanne, familiale

En Europe, nous assistons à une concentration des terres agricoles entre un nombre de plus en plus réduit d'unités de production, de plus en plus grandes. Les producteurs agricoles, en qualité de détenteurs du capital d'exploitation, peuvent être propriétaires de terres agricoles qu'ils exploitent (en faire-valoir direct) ou locataires de terres auprès de bailleurs, propriétaires de terres. Quel que soit leur statut, les producteurs agricoles bénéficient du droit d'usage agricole de la terre. Celui-ci s'entend comme le droit d'user d'un espace agricole délimité et de l'ensemble des biens agricoles qui s'y rattache. Ce droit n'est ainsi pas réservé au propriétaire foncier, qui peut céder temporairement son droit d'usage à autrui par bail. La concentration des terres est alors la concentration de droits d'usage de terres agricoles (via la propriété foncière, la location ou des modes de mise à disposition assimilés) entre un nombre de plus en plus réduit de producteurs. En France, et dans nombre d'autres pays, le nombre de propriétaires bailleurs par unité de production augmente. La propriété foncière se divise par rapport à l'unité de production.

En France, le statut du fermage a été instauré en 1946 pour protéger les fermiers face aux propriétaires fonciers. A cette époque, il n'était pas rare qu'un propriétaire foncier ait plusieurs fermiers. Depuis, la propriété foncière s'est divisée par rapport à l'unité de production. Un producteur a aujourd'hui affaire à un nombre de plus en plus important de propriétaires fonciers¹⁴. Au fur et à mesure que le nombre de propriétaires augmente par unité de production, le rapport de force devient favorable, ou moins défavorable, au fermier.

Dans l'Europe des six, entre 1966 et 2005, le nombre d'exploitations agricoles a été divisé par deux. Dans l'Europe des 28, entre 2005 et 2016, le nombre d'unités de production a reculé de plus d'un tiers. Sur cette dernière période, seules les unités de plus de 100 hectares augmentent en nombre et utilisent une part croissante de la surface agricole. D'après les chiffres officiels (Eurostat), en 2016, 3,3% des unités de production couvraient 53% des surfaces quand près de 78% des unités (de moins de 10 hectares) n'occupaient que 11,2 % des surfaces. Une très grande hétérogénéité existe entre les unités de production.

Mais les chiffres officiels sous-estiment la concentration foncière. Une même per-

¹⁴ Une étude du Ministère de l'Agriculture (Besoin de portage du foncier par des capitaux extérieurs, 2015) indique qu'il existe en 2012, 24 propriétaires par exploitation dans le Nord, 21 dans l'Oise, 16 en Charente-Maritime et 6 en Mayenne, certains propriétaires ayant toutefois des liens familiaux.

sonne physique, ou un même groupe familial, peut détenir ou contrôler plusieurs exploitations « officielles ». L'exploitation agricole est généralement assimilée à « une unité économique de production agricole soumise à une direction unique, comprenant tous les animaux qui s'y trouvent et toute la terre utilisée entièrement ou en partie pour la production agricole, indépendamment du titre de possession, du mode juridique ou de la taille ». Si au travers de cette définition, l'exploitation agricole et l'unité économique de production semblent se confondre, la pratique amène peu à peu à distinguer les deux. C'est ainsi que certaines unités de production sont en réalité constituées de plusieurs exploitations officielles¹⁵. En France, la FNSAFER a indiqué qu'en Haute-Normandie, une cinquantaine d'exploitations « officielles », faisant chacune une déclaration de surface pour obtenir les aides de la PAC (politique agricole commune), étaient réunies en moins de 20 unités de production. Une même personne peut contrôler une EARL (exploitation agricole à responsabilité limitée), et détenir par ailleurs la totalité ou une majorité de parts dans une ou plusieurs SCEA (société civile d'exploitation agricole). Chaque entité juridique de production fait sa déclaration de surface ; sans rien changer à sa structure, elle peut passer d'un propriétaire à un autre, par transferts de parts sociales, sans aucun contrôle.

Un autre exemple européen peut illustrer cette sous-estimation. En 2019, un groupe financier britannique, Spearhead international, gère 89 000 hectares en 2019 (contre 84 000 en 2016) répartis sur 5 pays européens en 25 sites. Il exploite 8000 ha au Royaume-

Uni en 5 sites, 16 000 ha en Roumanie en 3 sites, 5000 ha en Slovaquie, 27000 ha en Tchéquie et 32000 hectares en Pologne en 9 sites. A noter qu'en Pologne la surface des exploitations agricoles officielles de production ne doit pas dépasser 600 ha ; c'est-à-dire qu'officiellement il doit exister plus d'une cinquantaine de structures juridiques pour faire semblant de respecter le cadre juridique.

Une autre réalité s'est développée depuis plus de 20 ans en France mais aussi dans d'autres pays : c'est le recours à l'entreprise de travaux agricoles, non pour une tâche bien spécifique, mais bien pour l'ensemble des travaux agricoles de l'exploitation. L'entreprise de travaux agricoles (ETA) a vocation à assurer, via des contrats de prestations de services, les pratiques culturales, l'achat et l'usage des intrants, et même parfois la commercialisation des produits agricoles ou les demandes de subvention. La personne qui bénéficie des droits d'usage (en propriété ou en fermage) n'exécute donc aucun travail agricole ; il délègue l'ensemble des travaux et même les choix stratégiques à une entreprise de travaux agricoles. Cette relation se situe entre une relation de fermage et de métayage : la personne, qui met à disposition le capital foncier, selon les nombreux systèmes mis en place, peut percevoir une somme fixe (par exemple le montant des aides directes de la PAC) supérieure au loyer de référence du statut du fermage et/ou une quote-part de la récolte. Le dispositif permet de contourner le statut du fermage. Certaines entreprises de travaux agricoles développent cette stratégie sur plusieurs milliers d'hectares, et deviennent, dans les décisions, une

15 Programme du recensement mondial de l'agriculture 2000, Collection FAO : Développement statistique numéro 5, FAO, Rome, 1995, page 28.

véritable unité de production. Cette réalité n'est pas décrite au travers de chiffres officiels, et est en conséquence très méconnue. Elle traduit de nouveaux rapports de force qui s'instaurent entre une personne, qui détient des droits d'usage de la terre par la propriété et le fermage sur des surfaces significatives, et un entrepreneur qui détient du capital d'exploitation, fait appel à de la main d'œuvre salariée souvent temporaire, et met en œuvre des itinéraires techniques simplifiés.

Cette concentration foncière correspond à une simplification des systèmes de production¹⁶, un recours à du capital de plus en plus important par unité de travail (outils automatisés, équipement d'élevage ou de culture), l'extension d'une main d'œuvre salariée au statut de plus en plus précaire et/ou recours à des prestataires de service. Cela va de pair avec des parcelles de plus en plus grandes, sans arbres, qui ont été adaptées aux machines, et non l'inverse, et qui sont d'une taille de plus en plus éloignée des optimums pour la préservation de la biodiversité de quelques hectares¹⁷.

Cette concentration va de pair aussi avec un financement croissant des unités de production agricoles (hors capital foncier) par des personnes ne travaillant pas dans l'exploitation agricole. Pour faciliter le financement de l'unité de production agricole (capital foncier et capital d'exploitation), qui depuis la fin du XIX^e siècle en France mobilise de plus en plus de capitaux, le fermage a été favorisé à partir de la seconde guerre

mondiale, puis la création de Groupes Fonciers Agricoles (GFA) familiaux ou « investisseurs », pour décharger l'exploitant du financement du foncier. Puis, notamment pour favoriser le transfert d'une génération d'agriculteurs à l'autre, ont été créés les EARL (exploitation agricole à responsabilité limitée) où les porteurs de capitaux, non exploitants, pouvaient financer jusqu'à 50 % du capital social, laissant la majorité du capital aux exploitants participants aux travaux agricoles. Puis des sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) se sont constituées où l'ensemble du capital social peut être détenu par des personnes qui ne participent pas à l'activité agricole. Même, si dans la majorité des cas aujourd'hui, les capitaux restent détenus par les personnes qui travaillent sur l'exploitation, il y a de plus en plus de capitaux non agricoles qui financent le capital des exploitations agricoles. La part prise par les personnes (physiques et morales), n'exerçant pas d'activité agricole, sur les marchés des parts sociales d'exploitation agricole¹⁸ dépasse le quart du marché (chiffre 2016 FNSAFER). Ces personnes sont plus présentes sur les marchés des SCEA (39%) et des SA (47%). Ces personnes non agricoles captent également une part supplémentaire du marché au travers de leurs participations dans les SCEA et SA qui interviennent sur 17% de la valeur du marché des parts sociales. Conclusion : les capitaux non-agricoles arrivent d'une manière significative dans les SA et SCEA, qui aujourd'hui couvrent 12% de la SAU française avec plus de 3 millions

16 Cf. travaux de Sophie Devienne in *Le Monde agricole en tendance*

17 Landscape configurational heterogeneity by small-scale agriculture, not crop diversity, maintains pollinators and plant reproduction in western Europe : Annika L. Hass, Urs G. Kormann, Teja Tschardtke, Yann Clough, Aliette Boser Baillod, Clélia Sirami, Lenore Fahrig, Jean-Louis Martin, Jacques Baudry, Colette Bertrand, Jordi Bosch, Lluís Brotons, Françoise Burel, Romain Georges, David Giralt, María Á. Marcos-García, Antonio Ricarte, Gavin Siriwardena and Péter Batáry

18 Le marché des parts sociales comprend le marché des parts de GAEC, EARL, SCEA et SA

d'hectares. La concentration des terres vient également d'acteurs agriculteurs qui ne cessent de s'agrandir, et qui progressivement ont de plus en plus de revenus via la détention de parts sociales que de revenus de leur travail agricole. Cette tendance générale affecte différemment les territoires de l'hexagone. La présence de capitaux n'appartenant pas aux travailleurs agricoles dans les unités de production agricole, et investis dans une optique de rente, a plus particulièrement cours dans les productions où les systèmes de production ont été les plus simplifiés, mécanisés, automatisés, et standardisés (le secteur des grandes cultures et dans les grands vignobles), dans les zones les plus mécanisables.

L'une des conséquences est qu'une part sans cesse croissante de la valeur ajoutée agricole (en y intégrant les aides directes de la PAC) revient aux détenteurs des capitaux non-agricoles des plus grandes exploitations au détriment des personnes qui travaillent sur l'exploitation. Ceci pose une question fondamentale en ce qui concerne les aides européennes (les aides PAC), versées pour relever le revenu individuel des travailleurs agricoles selon l'article 39 du TFU, traité de fonctionnement de l'Union, alors qu'une part de plus en plus importante revient aux détenteurs non agricoles de capitaux des exploitations agricoles.

Ces évolutions structurelles traduisent de nouvelles logiques financières qui se mettent progressivement à l'œuvre. L'arrivée de capitaux dans le financement d'unités de production agricole n'est pas le seul mécanisme pour récupérer une part de la richesse créée par les travailleurs agricoles : l'intégration dans les productions avicoles par exemple ou d'autres formes de contrat entre les agriculteurs et l'aval et

l'amont. Dans le même temps, les pressions à la baisse des prix agricoles font diminuer la valeur ajoutée de la production agricole notamment au profit de l'aval.

Sur les dernières décennies, ce sont les systèmes de production qui dégagent le moins de valeur ajoutée à l'hectare, et qui génèrent le moins d'emploi à l'hectare (grandes cultures et bovins viande) qui progressent le plus en termes de surface. La logique à l'œuvre est la recherche de la rentabilité des capitaux engagés pour la ou les personnes qui détiennent la propriété, non pas celle de la terre mais de l'unité de production. La maximisation de la valeur ajoutée sur les terres de l'exploitation n'est pas recherchée.

Cette logique financière est aussi à l'œuvre lorsque les personnes ont recours à l'entreprise agricole pour la totalité des travaux agricoles. Elle s'oppose au développement des structures familiales, paysannes, où l'objectif est de dégager le plus de valeur ajoutée pour rémunérer le travail de la main d'œuvre, en majorité non salariée, de l'unité de production. La financiarisation de l'agriculture s'impose progressivement, gagne du terrain au détriment de l'agriculture familiale qui reste néanmoins la référence « virtuelle » des politiques nationales et européennes. La politique agricole commune, depuis ses débuts a favorisé la logique de la concentration foncière dans un premier temps, jusqu'en 1992, en subventionnant les prix agricoles de quelques produits, ce qui profitait aux plus gros producteurs, et dans un second temps en distribuant des primes proportionnellement aux facteurs de production (surface ou cheptel). L'agriculture capitaliste et financière repousse autant qu'elle marginalise progressivement l'agriculture familiale et

paysanne. Les surfaces étant limitées, il n'y a pas de place pour toutes les agricultures. Cette contradiction doit conduire à modifier les outils des politiques agricoles notamment structurelles.

L'intérêt de la collectivité, compte tenu notamment des limites des surfaces agricoles, est de favoriser les exploitations familiales, paysannes, qui créent plus d'emplois et de valeur ajoutée par unité de surface, et non les grandes exploitations à salariés. Dans ces dernières, la logique est la recherche du meilleur retour financier au regard des capitaux investis qui de fait favorise la décroissance démographique et l'appauvrissement des territoires ruraux.

4.2. La politique des structures actuelle : un cadre législatif et réglementaire obsolète et inefficace

Les marchés liés au droit d'usage de la terre ne peuvent être assimilés à des marchandises comme les autres. Ils touchent à l'usage d'un bien commun et nécessitent une régulation à travers la mise en place d'une politique des structures qui permette de répondre à l'intérêt collectif¹⁹.

En France, la « politique des structures » englobe l'ensemble de mesures qui ont pour objectif de réguler la taille des exploitations agricoles. C'est ainsi que dès le dé-

19 La politique des structures en France : une capitalisation d'expérience, Michel Merlet, GRET, Agter, et CNCR, Juin 2016, P15



Photo © RLevesque

but du XX^e siècle, plusieurs outils de régulation ont été mis en place pour répondre à cet objectif.

La loi sur le fermage a été la première mesure adoptée ayant un impact direct sur les structures. Le statut du fermage est le fruit de luttes syndicales des paysans du début du XX^e, dont le souci était d'ériger un statut protecteur pour les exploitants, et de permettre à un plus grand nombre de paysans de s'affranchir de l'achat du foncier. De ce statut résulta la limitation du pouvoir social du propriétaire-bailleur sur les fermiers, ainsi que l'encadrement du montant de la rente foncière.

Le statut du fermage est défini par le code rural²⁰, et consiste en un contrat par lequel le propriétaire confie l'usage de ses terres au fermier, en échange du paiement d'un loyer, dont le prix est encadré par arrêté préfectoral. En fixant la durée du bail rural à 9 ans minimum, et en prévoyant le renouvellement tacite du contrat, le législateur permet un accès aux biens agricoles sur le long terme. De cette manière, le statut du fermage sécurise les conditions de vie des fermiers et favorise les investissements des fermiers dans leur activité agricole. Par ailleurs, la cessibilité du bail est restreinte aux cas où la transmissibilité se fait au profit du conjoint, partenaire de Pacs, et aux descendants.

Toutefois, les transferts de baux peuvent être organisés par les fermiers qui exigent le versement d'un pas-de-porte²¹. Il consiste

pour le locataire entrant à verser un montant parfois conséquent à l'exploitant sortant pour s'assurer la reprise du bail. Ce monnayage est interdit par la loi, mais il est en réalité couramment pratiqué. Par ailleurs, l'introduction dans une loi de Janvier 2006²² de la possibilité d'établir des baux cessibles et de reconnaître un « Fonds agricole » rassemblant le matériel, le cheptel vif, les stocks, les droits servant à l'exploitation du fonds, les baux cessibles, les dénominations, la clientèle, les brevets, mais pas le foncier ni les baux non cessibles revenait à commencer à légaliser une partie de ces « pas-de-porte ». Cette pratique freine grandement les installations hors cadre familial.

Le contrôle des structures agricoles constitue un autre outil de régulation de l'accès au foncier agricole consacré par le législateur en 1960²³. Il traduit la volonté de l'époque de favoriser un type d'exploitation familiale, et pour ce faire fixe un minimum de superficie pour qu'une exploitation puisse faire vivre décemment une famille agricole, ainsi qu'un maximum au-delà duquel on s'écarterait de l'agriculture familiale.

Depuis, le contrôle des structures est encadré par le code rural et de la pêche maritime²⁴, il soumet certaines opérations de mise en valeur des terres à une autorisation préalable d'exploitation. Ainsi, toute personne, physique ou morale, qui s'installe, s'agrandit, amenuise ou réunit des

20 Article L 411-1 du code rural

21 Lorsqu'un exploitant agricole cesse son activité, il va organiser le transfert de ces baux au profit du fermier rentrant contre le versement d'une somme d'argent nommée pas-de-porte ; il va également exiger ce pas-de-porte pour les terres qu'il détient en propriété et qu'il va louer au nouvel exploitant

22 LOI n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole

23 Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole et Loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole

24 Articles L331-1 et R331-1 et suivants du Code rural et de la pêche maritime

exploitations est soumise à une autorisation d'exploiter, en particulier lorsqu'elle ne possède pas de capacité professionnelle, dépasse le seuil de surface fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA), ou bénéficie de revenus extra-agricoles excédant le seuil prévu par la loi.

Cet outil d'intervention sur le foncier agricole a lui aussi théoriquement pour objet de favoriser l'installation des agriculteurs et de limiter les agrandissements et les concentrations d'exploitations, en surveillant les mouvements fonciers concernant les augmentations ou les réductions de surfaces afin de maintenir une agriculture diversifiée, qui soit riche en emplois.

Auparavant géré au niveau départemental, le contrôle des structures est maintenant une compétence du préfet de région qui s'appuie sur les services des Directions Départementales des Territoires (DDT). Dans chaque région un SDREA fixe au niveau local les orientations du contrôle. Cette déclinaison par région entraîne une inégalité entre agriculteurs. En effet les seuils de surface au-delà desquels le contrôle des structures s'applique sont très inégaux selon les territoires.

Par ailleurs, une contradiction réside au sein même du droit communautaire : si la Commission européenne autorise la régulation des marchés fonciers et de l'accès au droit d'usage de la terre, en revanche, elle ne respecte pas les décisions nationales. En effet, peu importe si l'exploitation est illégale au regard du droit interne national, exploiter des terres est un critère suffisant pour percevoir les aides de la PAC. Il serait donc important de peser au niveau européen pour dépasser cette contradiction.

Dernier outil de régulation, les **Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)**, créées par la même loi de 1960, résultent, elles aussi, des revendications des producteurs agricoles dans un contexte de forte demande d'acquisition du foncier.

Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER) sont aujourd'hui des sociétés anonymes sans but lucratif investies de mission de service public. Présente dans chaque région, la SAFER a pour mission essentielle de réguler le prix des terres, éviter la spéculation foncière, garantir la transparence du marché foncier, et orienter les terres vers les projets qui concourent à l'intérêt général. Afin de mener à bien ses missions, la SAFER dispose d'un droit de préemption qu'elle peut actionner lors de la cession d'un bien agricole ou de l'ensemble d'une société agricole. En principe, le caractère onéreux de l'aliénation suffit à déclencher le droit de préemption : la SAFER a alors la possibilité d'acquérir en priorité, à certaines conditions, les fonds agricoles. Toutefois, ce droit de préemption se révèle en pratique peu utilisé, la négociation amiable étant souvent préférée. Il est par ailleurs lacunaire et insuffisant pour faire face aux ambitions vénales des acteurs financiers, qui utilisent d'ingénieux montages financiers pour acaparer les terres et contourner le droit de préemption. La loi ne donne pas aux SAFER la possibilité d'intervenir sur les transferts partiels de parts de sociétés. Cette situation témoigne de l'obsolescence des outils d'interventions, qui ne permettent pas de lutter contre la financiarisation de l'agriculture. La transparence des marchés est loin d'être assurée. Les projets de vente ne

sont pas portés à la connaissance du public. Enfin, le financement actuel des SAFER, en grande partie lié à la valeur des opérations foncières qu'elles effectuent, entachent assurément ses objectifs affichés.

Pour résumer, bien qu'essentielle, la politique des structures telle que conçue aujourd'hui en France, connaît des faiblesses majeures. Sa mise en œuvre locale apparaît très différenciée selon les départements, et son application a probablement renforcé les écarts de potentiel économique entre les exploitations des départements les plus libéraux et les autres.

Par ailleurs, l'application actuelle des schémas des structures aboutit :

- à départager, parfois, des candidats sur un critère de surface corrigée, sensée traduire un potentiel de revenu de productions différentes ; ce critère permet de comparer deux projets individuels, entre un projet de grande culture et de maraîchage par exemple en terme de potentiel de revenu ; il ne permet pas de favoriser les projets qui offrent une meilleure valorisation de l'espace agricole en termes de potentiel d'emplois ou de richesses créés par hectare ; de la sorte le système favorise la baisse de la valeur ajoutée de l'agriculture française,

- à donner des autorisations d'exploiter à plusieurs candidats pour une même parcelle, le choix du fermier est alors opéré par les propriétaires,
- ou à donner automatiquement une autorisation en cas de candidature unique. De plus, les regroupements de sociétés d'exploitation échappent au système d'autorisation. Le contrôle s'applique aux chefs d'exploitation et non aux détenteurs (propriétaires) des unités de production.

Les schémas régionaux des structures qui viennent d'être arrêtés ne vont pas permettre de remédier aux lacunes présentées ci-dessus. De plus, ils ont effacé les particularités régionales et comportent de grandes différences sur les priorités et les seuils de surface pour l'obtention de l'autorisation d'exploiter.

5. Une politique foncière renouvelée

Cette partie présente les grands principes et les sujets à débattre pour refonder la politique foncière. Au regard des enjeux de préservation de notre écosystème, de création d'emplois et de richesses, quelques grands axes politiques sont proposés :

- la zéro artificialisation des espaces végétaux terrestres, qui se rapprochent des espaces naturels, agricoles et forestiers, souvent évoqués par les textes législatifs ou réglementaires ;
- un registre ou un « cadastre » des propriétaires des unités de production, donc des personnes physiques qui détiennent les droits d'usage agricole par la propriété foncière ou la location (ou autre mise à disposition) et/ou des parts sociales de sociétés d'exploitation agricole ; ce serait un registre nouveau qui viendrait compléter le cadastre foncier ;
- la reprise des schémas des structures et la création d'une commission de régulation qui pourrait orienter les divers marchés fonciers ; une seule commission pourrait se positionner sur les projet de locations, de ventes de biens fonciers comme de parts sociales de sociétés, après la révision des schémas des structures, dans le respect d'un cadre national, pour orienter les terres vers les systèmes de production créateurs de valeur ajoutée, d'emploi et permet-

tant de conserver voire d'améliorer des fonctions écosystémiques des espaces végétaux ;

- la remise à plat d'autres outils fonciers.

5.1. La zéro artificialisation :

La politique de préservation quantitative des espaces naturels et agricoles (au sens des documents d'urbanisme) ne relève pas à proprement parler de la politique foncière agricole puisque l'artificialisation est le fait principalement des politiques d'aménagement et d'urbanisme, même si les surfaces imperméabilisées des unités de production agricole ne sont pas à négliger.

Cet objectif de zéro artificialisation devrait être celui des politiques d'aménagement et d'urbanisme.

Le principe de base serait l'interdiction de détruire les espaces végétaux terrestres. Ils ne pourraient plus faire l'objet d'imperméabilisation. Les bâtiments d'habitation et d'exploitation garderaient leur usage agricole ou du moins leur vocation agricole, quitte à être rénovés, reconstruits.

- Pour l'application de ce principe, les espaces végétaux terrestres feraient l'objet d'une délimitation précise. Celle-ci devrait se faire sous la responsabilité de l'Etat, garant du patrimoine commun, à

partir des documents d'urbanisme existant et selon l'interprétation du RNU (règlement national d'urbanisme). Les zones urbaines ou à urbaniser, d'après les documents d'urbanisme, seraient revues et éventuellement réduites pour respecter les articles L101-1 et L101-2 du Code de l'urbanisme réécrits pour faire référence aux déséquilibres entre les surfaces végétales et les surfaces imperméabilisées. Dans ce cadre l'urbanisme resterait de la compétence des communes et/ou des intercommunalités sur les espaces déjà urbanisés. En revanche, l'extension urbaine relèverait de l'Etat et des Régions et/ou des Départements, ce qui libèreraient les élus locaux des pressions exercées en vue de l'artificialisation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Des dérogations aux principes de base pourraient être accordées par les Commissions (départementales) de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur proposition de collectivités locales dans un cadre fixé par l'Etat. Les décisions des CDPENAF se baseraient sur des critères justifiant une déclaration d'utilité publique du projet d'aménagement (nécessité d'une infrastructure publique, de logements, d'activités économiques d'intérêt public après l'étape E de la séquence « ERC » (éviter, réduire et compenser) qui ne porterait pas que sur les indicateurs de biodiversité remarquable, comme actuellement, mais prendrait aussi en compte les indicateurs de biodiversité ordinaire, de potentiel de réserve utile en eau, de stock de matière organique notamment.

En parallèle, les politiques urbaines seraient renforcées pour refaire la ville sur la ville. Des politiques d'entretien, d'adaptation, de rénovation, de reconstruction, de dépollution des zones, se mettraient en place. Les marchés fonciers et immobiliers urbains feraient l'objet d'une régulation plus importante qu'aujourd'hui pour éviter la relégation des populations pauvres dans les zones excentrées (ce qui se passe avec de nombreux programmes de rénovation urbaine). La valorisation des friches urbaines, la mobilisation des logements vacants, une optimisation de l'usage des résidences secondaires seraient mises en œuvre.

Pour l'application de cette politique, des mesures fiscales seraient instaurées. Les plus-values foncières liées aux changements d'usage des biens naturels, agricoles et forestiers, seraient taxées à 100% ; ceci est justifié puisque ces plus-values ne sont créées que par l'attribution de droits à construire par la puissance publique. Dès maintenant et tant qu'il existera des possibilités de destruction des espaces naturels, une taxe d'artificialisation doit être introduite afin de rendre le prix d'aménagement d'un espace naturel plus important que le prix d'un terrain à bâtir urbain ; le rapport de France-Stratégie de juillet 2019 sur la zéro artificialisation montre bien que le renchérissement des prix fonciers agricoles pour l'urbanisation freine l'extension urbaine sur ces espaces.

5.2. Un « cadastre » de la propriété des unités de production,

Développer une politique foncière exige de mieux connaître la réalité foncière, notamment les propriétaires immobiliers agricoles d'une part et les propriétaires, personnes physiques, des unités de production d'autre part. Une telle connaissance doit s'appuyer sur le cadastre foncier, sur les déclarations de surface et sur les registres des sociétés. De ce point de vue, la politique européenne menée dans la lutte contre le blanchiment d'argent permet d'avancer qu'il est possible de connaître les bénéficiaires finaux (personnes physiques) des sociétés. En effet, la Commission européenne a imposé aux Etats-membres l'établissement d'un fichier national des bénéficiaires finaux. Comme il existe des unités de production agricole implantées sur plusieurs pays communautaires, la Commission européenne devrait être en mesure d'appuyer les Etats-membres pour cette connaissance²⁵ et même de disposer de ce « cadastre » des unités de production à l'échelle européenne. Ce « cadastre » des unités de production devrait être accessible à tous.

En tout état de cause, la réalité de la concentration foncière en France comme en Europe doit être connue, pour être en mesure de développer des politiques de structure et même une politique agricole commune avec des unités de production fort disparates.

Par ailleurs, au regard de la multiplication du recours aux entreprises de travaux agricoles pour l'ensemble des travaux agricoles de A à Z, les contrats de prestation de

services agricoles devraient être portés à la connaissance de l'Etat en vue de lutter contre les nouvelles concentrations foncières.

5.3. La reprise des schémas des structures et la création d'une commission de régulation foncière

Les schémas des structures actuels nécessitent d'être revus. Ils devront viser à favoriser - la création de valeur ajoutée et d'emplois, - des systèmes agricoles plus durables, - des structures de production détenues par les travailleurs agricoles, - les projets qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet alimentaire territorial dans la perspective de rapprocher la production de la consommation. Une dimension économique maximale par travailleur pourrait être définie au niveau national pour une application sur l'ensemble du territoire (surface pondérée par un critère départemental ou infra départemental).

La création d'une commission de régulation foncière

Une commission de régulation des marchés fonciers serait créée, au niveau départemental, pour mettre en œuvre ce schéma des structures. Cette Commission aurait compétence pour contrôler et orienter les divers marchés fonciers : marchés des terres libres (mais aussi des terres louées puisque l'agriculteur acquéreur peut reprendre l'usage des terres au terme du

²⁵ Cette connaissance des patrimoines financiers va d'ailleurs dans le sens d'une proposition de Thomas Piketty pour une fiscalité mondiale des patrimoines

bail), marché des locations et maintenant marché des parts sociales de sociétés bénéficiant de droits d'usage agricole. Comme les marchés fonciers n'orientent pas les droits d'usage des espaces agricoles vers un optimum pour la Collectivité en termes de création de valeur ajoutée, d'emplois et d'environnement, il est proposé une régulation cohérente des divers marchés fonciers, pour appliquer les schémas des structures, par un système d'attribution ou de refus des projets de transactions foncières (ventes de biens agricoles et de parts de sociétés bénéficiant de droits d'usage agricole, et locations). Ces autorisations ou refus seraient établis par l'Etat sur l'avis d'une Commission de Régulation foncière, au niveau départemental. Cette Commission serait composée de représentants des syndicats

agricoles, d'élus, et de représentants de la société civile, d'associations de l'environnement, d'associations de consommateurs. Elles devront tenir compte, s'ils existent, des avis de commissions locales, mises en place à l'initiative des collectivités locales, notamment lorsque celles-ci développent un projet alimentaire territorial.

Cette régulation devrait aussi s'appuyer sur le principe de la transparence. Les projets de transferts de droits d'usage devraient être largement diffusés.

Le système proposé aurait l'avantage d'être plus simple qu'actuellement et plus complet et cohérent. Tous les types de transferts feraient l'objet d'une autorisation, (même si des autorisations systématiques pourront être délivrées pour alléger le disposi-



Photo © RLevesque

tif), et une seule instance pourrait statuer sur les projets au lieu de deux aujourd'hui, à savoir la SAFER et la commission départementale d'orientation agricole. Des autorisations temporaires d'usage pourraient être délivrées dans l'attente de montage de projets satisfaisants.

Le dispositif devrait permettre d'orienter les terres mises sur les différents marchés vers le producteur agricole qui va générer le plus de valeur ajoutée, d'emploi et développer des systèmes de production améliorant les fonctions des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou vers le propriétaire foncier qui va mettre à disposition les terres auprès des prioritaires de la politique structurelle. Ce système permettrait aussi de maîtriser les prix des marchés fonciers dans la mesure où la sélection ne se ferait pas sur la base de la meilleure offre de prix mais sur la base des projets. Le dispositif envisagé viserait à orienter les transferts des droits d'usage des espaces agricoles, tant pour la propriété foncière que les unités de production. A noter que ce schéma aurait comme conséquence la fin des pas-de-porte, puisque le transfert des locations ne dépendrait plus des cédants mais d'une autorisation administrative.

Cette commission pourrait être à l'origine de la recherche de meilleurs schémas de réallocation de la ressource foncière. Elle pourrait demander à une structure spécifique, comme les SAFER, de préempter (avec ou sans révision de prix), de stocker des biens agricoles, afin de pouvoir transmettre, réaménager et installer, de passer des conventions de mise à disposition temporaire auprès des propriétaires pour disposer de temps afin qu'un meilleur projet puisse voir le jour. Cette structure pourrait instruire les dossiers, assurer la tenue des

observatoires des marchés fonciers, sous le contrôle de l'Etat. Les SAFER auraient alors un statut public et ne seraient plus financées par des marges foncières, mais par l'impôt.

5.4. La remise à plat d'autres outils fonciers

Des fonds de portage foncier pourraient être favorisés pour permettre l'installation de personnes ayant de faibles fonds propres. On peut distinguer les fonds de portage court terme et les fonds de portage long terme. Le dispositif court terme consiste à porter temporairement le foncier agricole en attendant que le producteur s'installe de manière effective. Il permet de mettre en réserve un bien agricole, et de faire financer et gérer ses dépenses d'acquisition par un organisme, telle une SAFER, durant une durée définie, le temps de le rétrocéder à un futur propriétaire (cela peut être un agriculteur qui s'installe ou une structure de propriété collective, un groupement foncier agricole (GFA) ou encore une collectivité). Les porteurs de projet ont ainsi le temps de monter et finaliser leur projet, sans apport financier immédiat. Le dispositif de long terme permet de porter le foncier par une structure ad hoc (GFA par exemple) pour le mettre à disposition de fermiers, qui n'auront donc pas à immobiliser un capital important. Ce dispositif offre ainsi l'avantage d'alléger les coûts d'installation des candidats à l'installation ou à l'agrandissement sachant que la première mesure pour limiter les coûts d'accès au foncier est de maîtriser les prix de la terre, et les prix des locations. Pour un impact plus important, certaines limites concernant les GFA pourraient être levées (surface maximum,

place des personnes morales, etc). Des associations foncières pastorales et agricoles, construites sur le principe du rassemblement des propriétaires en une seule entité chargée de la gestion foncière, pourraient être facilitées.

Différents aspects de la fiscalité foncière devront être revus : comme celle portant sur les transferts de parts de société de production ou celle visant les opérations de portage foncier.

Par ailleurs, et c'est tout aussi important que la seule politique agricole, dans la perspective de la mise en place d'un système alimentaire durable, les politiques portant sur les autres activités humaines devront participer à l'arrêt du réchauffement climatique, à l'arrêt de l'érosion de la biodiversité, au recyclage des matières organiques pour assurer le maintien de la fertilité des sols agricoles. La politique agricole n'est pas la seule concernée pour aboutir à un équilibre alimentaire soutenable.

Lexique

AFA : Association Foncière Agricole

AFP : Association Foncière Pastorale

CDOA : Commission départementale d'orientation agricole

CDPENAF : Commission Départementale de Protection des Espaces Agricoles Naturels et Forestiers

DDT : Direction Départementale des Territoires

EARL : Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée

FNSAFER : Fédération nationale des SAFER

GFA : Groupement Foncier Agricole

OGAF : Opérations Groupées d'Aménagement foncier

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SDREA : Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles

SCEA : Société Civile d'Exploitation Agricole

SA : Société Anonyme



utaa.fr



facebook.com/UrgenceTAA

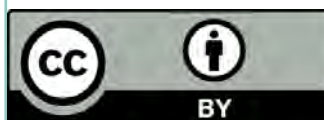


twitter.com/UrgenceTAA



telegram.me/UrgenceTAA

Ce document est publié sous licence [Creative Commons Attribution 3.0 France](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/fr/), qui autorise le partage et l'adaptation du contenu sous réserve de citer les auteurs.



Pour citer ce document : Robert Levesque, Alain Guéringer, Rosalie Maalouf, UTAA, Politique foncière et agriculture, Novembre 2020

<https://utaa.fr/politique-fonciere-et-agriculture>