



N° 1460

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE

*sur le **foncier agricole** ⁽¹⁾*

ET PRÉSENTÉ PAR

MME ANNE-LAURENCE PETEL ET M. DOMINIQUE POTIER,
Députés.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information commune sur le foncier agricole est composée de :
M. Jean-Bernard Sempastous, *président*, Mme Anne-Laurence Petel et
M. Dominique Potier, *rapporteurs* ; M. Grégory Besson-Moreau, Mme Pascale
Boyer, MM. Jacques Cattin, Yves Daniel, Mme Jennifer De Temmerman,
MM. Jean-Paul Dufrène, Philippe Huppé, Sébastien Leclerc, Mme Sandra
Marsaud, MM. Gérard Menuel, Jean-Baptiste Moreau, Benoit Potterie, François
Ruffin, Mme Huguette Tiegna, MM. Nicolas Turquois et André Villiers,
membres.

SOMMAIRE

PAGES

SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT M. JEAN-BERNARD SEMPASTOUS	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : PROTÉGER LE FONCIER	13
I. LA TERRE, UN « BIEN COMMUN » HORS DU COMMUN	14
A. LE « BIEN » SOL	14
B. ARTIFICIALISATION, URBANISATION ET IMPERMÉABILISATION	15
C. L'IRRÉVERSIBILITÉ DES CONSÉQUENCES	17
1. Les conséquences écosystémiques de l'artificialisation	17
2. Des conséquences sur les sols quasiment irréversibles	20
II. LA TERRE, UNE RESSOURCE CONVOITÉE	21
A. LA QUESTION DE LA MESURE ET DE L'OBSERVATION	21
1. La mesure	21
2. L'absence de données nationales observables	23
B. DES TENDANCES NÉANMOINS CONCORDANTES ET INQUIÉTANTES	25
1. Les chiffres de l'évolution	25
2. L'importance de l'explication socio-économique	28
C. LES SURFACES AGRICOLES, PREMIÈRES VICTIMES DU CHANGEMENT D'AFFECTATION DES SOLS	29
1. Conséquence de l'artificialisation sur les terres agricoles	30
2. Pression foncière et rente foncière	31
3. Un besoin de reconquête agricole	32
D. LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES DES PRATIQUES AGRICOLES	34

III. UN EMPILEMENT D'OUTILS MAIS UNE PROTECTION INCOMPLÈTE : LE PRINCIPE D'UNE GESTION ÉCONOME DES SOLS	37
A. DES OUTILS DE PLANIFICATION ENTRE LES MAINS DES DÉCISIONNAIRES LOCAUX.....	37
1. Des outils de protection sous-utilisés.....	38
2. Des documents de planification déjà protecteurs.....	40
3. Une mise en œuvre qui dépend de leur appropriation par les collectivités territoriales	44
B. DES OUTILS FISCAUX FAIBLEMENT INCITATIFS	45
C. « ÉVITER », AVANT TOUT	47
1. « Éviter, réduire, compenser »	48
2. La promotion d'un principe de neutralité en matière de dégradation des terres...	49
DEUXIÈME PARTIE : PARTAGER LE FONCIER	51
I. LES ENJEUX DE LA DISSOCIATION ENTRE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET L'EXPLOITATION	53
A. LA TERRE, UN PATRIMOINE À PRÉSERVER : UNE PROPRIÉTÉ VULNÉRABLE ET CONVOITÉE	55
1. Une France de propriétaires terriens, des exploitants locataires.....	55
2. Le problème du partage de la valeur.....	56
3. De nouvelles modalités de portage foncier.....	58
B. LA TERRE, UN OUTIL DE TRAVAIL : DES FORMES D'EXPLOITATION EN MUTATION	61
1. Une progression des formes sociétaires d'exploitation concomitante à l'augmentation de la taille des exploitations.....	61
2. Permanence et transformation de l'agriculture familiale.....	62
3. La question de l'agriculteur actif et de la pluriactivité	64
C. LES SYMPTÔMES DU MALAISE.....	65
1. La pratique des pas-de-porte et le problème de la valorisation des entreprises agricoles	65
2. Le développement du travail délégué	65
3. La crainte d'un accaparement des terres	67
a. Les motifs de l'attractivité française.....	68
b. Un phénomène marginal mais insuffisamment documenté	69
c. Les conséquences pour le monde agricole	70
II. UN DISPOSITIF DE PROTECTION NÉCESSAIRE MAIS FRAGILISÉ.....	71
A. LA PROTECTION DU FERMAGE	71
1. Une protection nécessaire	71
2. Un choix controversé	72

B. LA PROTECTION DU CONTRÔLE DES STRUCTURES ET LE RÉFÉRENTIEL DU SCHÉMA RÉGIONAL DIRECTEUR DES EXPLOITATIONS AGRICOLES	73
1. Objectifs et modalités du contrôle	73
2. Une effectivité du contrôle à revoir ?	74
C. LA PROTECTION DES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL	77
1. Les missions des SAFER	77
2. Un contrôle à la fois excessif... et inefficace ?	80
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS COMMUNES DES RAPPORTEURS	85
I. OBSERVER, MESURER, RECENSER	85
II. PROTÉGER	85
III. PARTAGER	86
QUATRIÈME PARTIE : PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEUSE MME ANNE-LAURENCE PETEL	87
I. LES ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION	87
II. LES PROPOSITIONS	89
1/ OBSERVER, MESURER, RECENSER	90
2/ PRÉSERVER ET PARTAGER LES ESPACES	93
2-1 Passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages.....	93
2-2 Concevoir une densité harmonieuse, un urbanisme durable, éviter l'étalement urbain.....	97
2-3 Remettre l'alimentation au cœur des stratégies de développement du territoire	99
3/ GARANTIR UN PARTAGE PLUS ÉQUITABLE DU FONCIER AGRICOLE... 101	101
3-1 Adapter les outils de régulation vers plus de convergence entre les usages et l'attribution du foncier	101
3-2 Réguler et contrôler les transactions pour éviter la concentration sociétaire	103
3-3 Garantir la réactivation et la transmission du foncier agricole pour assurer la mutation du modèle agricole.....	104
3-4 Diversifier le financement et le portage pour répondre aux nouveaux profils de la profession	106
4/ DÉVELOPPER LES OUTILS D'ANIMATION ET LA TRANSVERSALITÉ..... 108	108
5/ ASSURER UN CONTRÔLE EFFICACE	109
CINQUIÈME PARTIE : PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR M. DOMINIQUE POTIER..... 111	111
PARTAGER..... 114	114

I. DÉFINIR L'ACTIF AGRICOLE POUR PERMETTRE UNE RELÈVE GÉNÉRATIONNELLE	114
II. RÉTABLIR L'ÉGALITÉ DE DROIT	115
III. MODERNISER LES INSTRUMENTS PUBLICS	116
IV. UN LIVRET VERT AU SERVICE D'UN PORTAGE PARTAGÉ ET DURABLE	117
V. LE FERMAGE : « UNE IDÉE NEUVE » !	117
PROTÉGER	118
VI. PRENDRE LA MESURE : UNE VISION COMMUNE	118
VII. VERS UNE « NEUTRALITÉ EN TERMES DE DÉGRADATION DES TERRES »	118
VIII. DES RÈGLES D'URBANISME COHÉRENTES	119
IX. EFFACER L'EFFET SPÉCULATIF	120
X. INNOVER POUR UN <i>NEW DEAL</i> RURAL-URBAIN	120
ANTICIPER	122
XI. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA GOUVERNANCE : LE TERRITOIRE AU CENTRE	122
XII. UNE CONSTITUTION GARANTE DU BIEN COMMUN	122
XIII. UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE COMMUNE	123
XIII. VERS UN TRAITÉ ONUSIEN : UNE SEULE TERRE EN PARTAGE	124
EXAMEN EN COMMISSION	125
ANNEXE 1 : RÉSULTATS DE LA CONSULTATION CITOYENNE	127
I. IDENTITÉ DES PARTICIPANTS	127
II. PREMIÈRE PARTIE : L'ARTIFICIALISATION DES TERRES AGRICOLES ..	128
III. SECONDE PARTIE : LE PARTAGE DES TERRES AGRICOLES	130
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	135
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION	141
ANNEXE 4 : « LA TERRE, UN BIEN HORS DU COMMUN », INTERVENTION DE BENOÎT GRIMONPREZ AU COLLOQUE DE L'INSTITUT DE DROIT RURAL DE POITIERS « LA RÉFORME DU DROIT FONCIER RURAL : DEMANDER L'IMPOSSIBLE », 15 ET 16 MARS 2018	147
ANNEXE 5 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS	157

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'objet du rapport de Mme Anne-Laurence Petel (groupe La République en marche) et M. Dominique Potier (groupe Socialistes et apparentés), rapporteurs de la mission d'information sur le foncier agricole, présidée par M. Jean-Bertrand Sempastous (groupe La République en marche) est :

– d'une part de **prendre la mesure des menaces qui pèsent sur la terre, ressource convoitée et négligée** lorsqu'elle est offerte à l'artificialisation et soustraite à sa fonction nourricière ;

– d'autre part d'**analyser la capacité des outils de régulation du foncier agricole et des exploitations à faire face à l'enjeu du renouvellement des générations et aux nouvelles modalités d'exploitation.**

• Protéger le foncier

La part des **terres artificialisées varie entre 5,5 % du territoire français en 2012** soit 3 millions d'hectares (mesure Corine Land Cover) **et 9,3 % en 2014** soit 5,1 millions d'hectares (mesure Teruti-Lucas). L'outil Corine Land Cover estime la croissance de l'artificialisation à **16 000 hectares par an entre 2006 et 2012** contre **61 200 hectares par an entre 2006 et 2014** selon l'outil Teruti-Lucas.

La tendance est la même : celle d'une **progression continue des surfaces artificialisées au détriment des surfaces naturelles, forestières et agricoles avec des conséquences directes et irréversibles sur la biodiversité et le climat.** L'artificialisation est aveugle puisqu'elle ne tient nullement compte de la qualité des sols ainsi gaspillés. Plus des deux tiers de ce grignotage est le fait de l'habitat individuel, particulièrement consommateur d'espace en situation de mitage du territoire et d'étalement urbain à l'opposé d'une densification des espaces urbains. La France doit impérativement **se doter d'un outil de mesure du phénomène d'artificialisation, de la qualité et des usages des sols.**

Si l'on peut se réjouir de la progression des espaces naturels et forestiers, la disparition des sols agricoles porte directement **atteinte au potentiel alimentaire d'un territoire** à l'heure où les habitants réclament davantage de produits de qualité et de proximité.

Le foncier agricole subit une pression forte des centres urbains et la tentation est grande de soustraire ce foncier de sa vocation agricole dans la perspective d'une plus-value financière lors de la vente d'un terrain devenu constructible et dont la valeur pourra être multipliée par 55 ! Cette forme de rétention explique également l'enfrichement de nombreuses parcelles dans des proportions encore plus élevées que celles de l'artificialisation...

En dépit du nombre de dispositifs, l'arsenal juridique basé sur le principe d'une **gestion économe des sols** et la fiscalité dont l'objet est de dissuader le

changement d'usage des terres ne sont pas à la hauteur des enjeux. S'ils ont pu ralentir le phénomène, **des mesures plus contraignantes doivent être adoptées** afin de passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages du foncier (ceci avec une vision transversale à l'échelle d'un territoire), de densifier l'urbain et de dissuader la tentation spéculative.

- **Partager le foncier**

Les outils de protection et de régulation du foncier agricole ont été élaborés avec pour finalité la **préservation des exploitations agricoles**. La **protection de l'exploitant** a toujours été prioritaire, dans le respect du droit de propriété. C'est ce qui explique le succès du fermage qui couvre aujourd'hui 75 % de la SAU du territoire français.

Mais les **outils de régulation** pensés dans les années 1960 et sans cesse consolidés sont **aujourd'hui fragilisés par la progression des formes sociétaires d'exploitations** qui échappent au contrôle de la puissance publique au risque d'un **accaparement des terres** et par de nouvelles formes d'exploitation qui conduisent – directement ou indirectement – à **l'éviction des agriculteurs exploitants** eux-mêmes et l'appauvrissement collectif. Certains interprètent ces changements comme appelant une remise à plat des **outils de la puissance publique qui sont singuliers mais qui ont su démontrer leur efficacité et assurer la compétitivité des exploitations françaises**.

Parallèlement, émerge une **prise de conscience sociétale et environnementale** qui justifie sa prise en compte dans la planification urbaine comme dans la rénovation des outils de contrôle des exploitations.

La rénovation du statut du fermage – avec tact et mesure – comme celle des autorisations d'exploiter font partie des propositions communes des rapporteurs.

*

Vu l'ampleur du sujet traité, ce rapport n'épuise pas le débat et les rapporteurs s'accordent sur le fait que les propositions formulées nécessiteront une expertise complémentaire.

Les quatrième et cinquième parties du rapport, propres à chaque rapporteur et qui révèlent deux philosophies, dévoilent les pistes des réformes d'ampleur qui peuvent être envisagées mais qui, avant tout, ont vocation à susciter le débat.

Edgard Pisani avait l'habitude de répéter : « Le monde aura besoin de toutes les agricultures du monde pour nourrir le monde ».

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT M. JEAN-BERNARD SEMPASTOUS

Constituée le 24 janvier 2018, à la demande de notre collègue M. Dominique Potier, la mission d'information commune sur le foncier agricole que j'ai eu l'honneur de présider, a regroupé 19 députés membres de la commission des affaires économiques et de la commission du développement durable.

Elle a conduit ses travaux en ayant conscience du défi de taille qui se présente à nous : d'ici une dizaine d'années, la moitié des agriculteurs arriveront à l'âge de la retraite. L'urgence est aussi celle de protéger nos sols face à l'urbanisation rampante en préservant nos surfaces agricoles de dommages irréversibles.

La question du foncier agricole est au cœur de cet enjeu en interrogeant l'avenir du monde agricole et les préoccupations de notre société.

Il s'agit donc d'un sujet à la fois passionnant mais aussi hautement sensible, tiraillé entre de multiples intérêts. Face à la nécessité de consulter largement, tous les acteurs, et sur de nombreux territoires en France qui sont chacun confrontés à des problématiques particulières, le travail de notre mission d'information a, je crois, été très utile.

Je tiens, à ce titre, à saluer l'important travail fourni par la mission, et en particulier ses rapporteurs : une cinquantaine d'entités auditionnées, trois déplacements officiels sur le terrain (Pays Basque-Béarn, Meurthe-et-Moselle et PACA) ; sans compter nos déplacements individuels – pour ma part, en Haute-Savoie, Oise, Marne, Ariège, Nièvre, Hautes-Pyrénées et Rhône – et les réunions locales organisées par les membres de la mission sur leurs territoires, qui nous ont fait remonter leurs constats et idées. Notre participation au colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers : « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible » en mars 2018 au début de nos travaux a été particulièrement instructive pour comprendre les enjeux et entendre les nombreuses idées des universitaires professeurs de droits et professionnels du monde agricole. Je n'oublie pas non plus, le succès record de la consultation citoyenne lancée cet été sur le site internet de l'Assemblée nationale avec plus de 6 000 contributions (annexe 1 au rapport).

Notre travail a été, je le pense, à la hauteur des enjeux et surtout des attentes très fortes du monde rural, pour une politique foncière qui permette à la fois d'accueillir de nouveaux agriculteurs, de simplifier l'accès aux terres et la transmission ; mais aussi de lutter efficacement contre l'artificialisation des sols.

Je regrette cependant que le rapport aboutisse à des propositions divergentes, mais je tiens tout de même à souligner l'effort ayant permis d'aboutir à un consensus sur 15 propositions communes. Je pense en particulier à la

nécessité de toiletter le statut du fermage, de faciliter le portage du foncier et d'inciter à la coopération entre SAFER ⁽¹⁾ et EPFL, mais aussi à l'urgence de lutter contre l'artificialisation des sols grâce à la création d'un outil de mesure de l'artificialisation au niveau national et à des documents d'urbanisme plus prescriptifs.

En réalité, il semblerait que ce soit plus la philosophie sous-jacente aux réformes envisagées et, plus particulièrement, l'opportunité d'une grande loi foncière qui éloignent nos co-rapporteurs, que le détail de leurs propositions.

D'un point de vue personnel, je crois qu'il faudrait commencer par répondre à la nécessité d'obtenir plus d'informations et de données sur la situation du foncier en France. En phase avec les co-rapporteurs, je considère qu'il devient impératif de se doter d'un référentiel national d'occupation des sols.

Pour le reste, de nombreux outils existent déjà : il s'agirait de les toiletter ou de les réorganiser pour permettre leur utilisation plus efficace.

Sans parler d'une grande réforme, nos pratiques et nos réglementations peuvent progressivement s'adapter, ce qui pourrait nous conduire à privilégier, dans un premier temps, des expérimentations sur certains territoires – ceux qui sont volontaires et déjà les mieux organisés.

Globalement, je crois beaucoup à la mise en place d'une gouvernance territoriale du foncier, qui serait le lieu de concertation, d'élaboration et de suivi de la stratégie foncière territoriale, *via* des instances de dialogue associant les chambres d'agriculture, les élus locaux, les représentants de l'État, de la région et du département, des intercommunalités, des SAFER, de la Caisse des dépôts, etc.

Ce rapport est donc aussi le début d'un travail qui devra se construire avec les territoires.

(1) La liste des sigles utilisés et leur signification figure à l'annexe 4 au rapport.

INTRODUCTION

« Le foncier agricole est assiégé de toutes parts » affirmaient les Jeunes agriculteurs ⁽¹⁾ en première partie du rapport d'orientation de leur congrès national de juin 2015. Le fait déclencheur de la présente mission d'information a été le rachat de 1 700 hectares de terres arables en 2016 dans le département de l'Indre par un consortium chinois, qui a mis la lumière sur le risque d'accaparement des terres agricoles par des sociétés extérieures au monde agricole, qu'elles soient françaises ou étrangères.

Plus généralement, le foncier agricole, enjeu de la ruralité mais également de la périurbanité issue de l'urbanisation envahissante, connaît depuis plusieurs décennies des assauts sans précédent : gaspillage au profit de l'urbanisation, pollutions diverses ou simple rétention foncière des propriétaires de parcelles qui ne rapportent que très peu mais qui sont toujours susceptibles, au gré d'un changement d'affectation dans un document d'urbanisme, de voir leur prix flamber.

L'intuition d'un enjeu grave pour la planète, pour la souveraineté alimentaire de la France et pour l'autonomie de nos exploitants agricoles a guidé les premières auditions des membres de la mission d'information.

Au fil des déplacements et des échanges des membres de la mission avec les agriculteurs, les élus, les professionnels du droit et les associations œuvrant pour la protection du foncier agricole et de l'environnement, vos rapporteurs ont acquis le sentiment qu'il faudrait du temps pour cerner les enjeux d'un tel sujet et l'ampleur des pistes à explorer qui, dès qu'elles sont évoquées, suscitent l'émotion, l'espoir ou la crispation des parties prenantes.

Les membres de la mission ont été invités à organiser leurs propres auditions en circonscription et les Français ont pu directement répondre à une consultation citoyenne ayant reçu plus de 6 000 réponses, preuve de l'intérêt du sujet.

Autant la prise de conscience de la nécessité de préserver les espaces naturels est ancienne, autant nous ne pouvons plus nous permettre de négliger les espaces agricoles : faute d'un outil de mesure consensuel au niveau national, l'observation du phénomène d'artificialisation n'est pas aisée. Les tendances sont néanmoins toutes similaires. L'outil Teruti-Lucas utilisé par le ministère de l'agriculture estime la **croissance de l'artificialisation à 61 200 hectares par an entre 2006 et 2014 pour atteindre 9,3 % de l'occupation des sols français soit 5,1 millions d'hectares.**

(1) Rapport d'orientation du 49^e congrès national des Jeunes agriculteurs, « Foncier agricole, entre avenir et héritage », 16, 17 et 18 juin 2015, Le Mans

Les sols agricoles sont les premières victimes de ce changement d'usage, irréversible pour les écosystèmes, car ils ne bénéficient aujourd'hui pas du même niveau de protection que les espaces naturels et forestiers. Bon marché, ces sols agricoles sont gaspillés au profit de l'urbanisation sans que les outils fiscaux et les documents de planification de l'espace soient à la hauteur du principe pourtant ancien et acquis de gestion économe des sols.

Autres phénomènes, la visée spéculative et la singularité du statut du fermage – nécessaire à la protection des fermiers – expliquent **la rétention foncière qui conduit au développement des friches agricoles davantage responsables du recul du foncier agricole que ne l'est l'artificialisation des sols !**

L'accaparement des terres par le développement des sociétés à vocation agricole – encore trop peu documenté – et le développement du travail agricole délégué à des prestataires de service dans certaines régions soustraient des terres agricoles au foncier disponible pour l'installation des jeunes agriculteurs.

Sans prétendre à l'exhaustivité, vos rapporteurs font état des dispositifs anciens qui concourent à la protection du foncier agricole et de ses exploitants. S'ils sont fragilisés par l'émergence de nouveaux acteurs, par de nouveaux enjeux patrimoniaux et par de nouvelles formes d'exploitation, ces outils demeurent pertinents mais appellent une adaptation pour les rendre plus efficaces et pour les rapprocher de ce que souhaitent les élus locaux pour l'alimentation de leur population et dont découlent des projets agricoles territorialisés.

PREMIÈRE PARTIE : PROTÉGER LE FONCIER

La terre n'est pas une ressource inépuisable. Soumise à l'intensification de l'activité humaine, la terre, ressource finie, subit la mise en concurrence de ses multiples usages : espaces agricoles et forestiers, espaces naturels, habitats, zones commerciales, routes et infrastructures etc.

Après avoir entendu les parties prenantes de la gestion et de l'exploitation de la terre, vos rapporteurs sont convaincus qu'il ne faut pas opposer foncier agricole et espaces naturels et forestiers mais bien construire une protection commune contre le phénomène d'artificialisation, qui ravage la terre et, par extension, les territoires et les activités qui leur sont liées.

Le rapport de l'expertise scientifique collective (ESCo) de l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : quels leviers pour en maîtriser l'expansion ou les effets ? » ⁽¹⁾ publié en décembre 2017 relève que les évaluations nationales de la part des terres artificialisées varient entre **5,5 % du territoire français en 2012, soit 3 millions d'hectares** (mesure *Corine Land Cover* du ministère chargé de l'environnement) et **9,3 % en 2014, soit 5,1 millions d'hectares** (mesure Teruti-Lucas du ministère chargé de l'agriculture).

Au-delà de la question de la mesure du phénomène, les conséquences négatives de l'artificialisation sont consensuelles et sont de deux ordres :

- **d'ordre qualitatif** : imperméabilisation des sols et atteintes à la biodiversité et au climat, participant à un mouvement de gaspillage de la ressource ;

- **d'ordre quantitatif** : réduction des surfaces naturelles, forestières et agricoles par la concurrence dans les usages de la terre.

Ces conséquences négatives portent directement atteinte au potentiel alimentaire d'un territoire – par la raréfaction de la ressource agricole – et les conséquences sont tout aussi visibles et déplorables sur les paysages.

L'objet de cette première partie est de décrire comment la terre est devenue une ressource convoitée et négligée voire gaspillée lorsqu'elle est offerte à l'urbanisation et soustraite à sa fonction nourricière.

(1) <http://institut.inra.fr/Missions/Eclairer-les-decisions/Expertises/Toutes-les-actualites/Sols-artificialises-et-processus-d-artificialisation-des-sols#>

I. LA TERRE, UN « BIEN COMMUN » HORS DU COMMUN

La terre est le substrat du territoire, la « mère » des ressources naturelles dont l'utilité commune est connue de tous. Pour autant, la fonction originelle de la terre a longtemps été niée sous l'influence des physiocrates ayant inspiré les règles de droit privé qui s'y appliquent : la terre est source de richesses productives mais également d'une rente pour son propriétaire. M. Benoît Grimonprez, professeur d'Université, membre de l'Institut de droit rural de Poitiers, relève qu'une « conception unidimensionnelle de la terre prédomine »⁽¹⁾, celle d'un bien immobilier.

Alors que le statut de la terre est ambivalent – l'usage privé d'une utilité commune –, le droit de la terre l'a longtemps réduit à un bien ordinaire. La terre est une propriété privée à laquelle s'attachent des droits subjectifs mais son utilité sociale collective doit être pleinement reconnue car les valeurs d'échange et d'usage de la terre sont liées à des considérations d'intérêt général.

« Les juristes ont nié que la terre est à l'origine même de la vie, avec l'eau et l'air, qui, eux, ont fini par décrocher leurs propres statuts »⁽²⁾ au sein du code de l'environnement. **C'est pourquoi nombre de juristes plaident pour élever la terre au statut de « patrimoine commun de la Nation ».**

L'article L. 110-1 du code de l'environnement est relatif à cette notion de « patrimoine commun de la Nation » :

« Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la Nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.

Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine. ».

A. LE « BIEN » SOL

Selon la charte européenne des sols de 1972, le substrat terrestre est une « mince pellicule recouvrant une partie de la surface des continents »⁽³⁾. Selon cette même charte, le sol « se forme lentement par des processus physiques, physico-chimiques et biologiques, mais il peut être détruit rapidement à la suite d'actions inconsidérées ».

(1) M. Benoît Grimonprez, « La terre : un bien hors du commun », intervention au colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers : « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible », 15 et 16 mars 2018. L'enregistrement vidéo du colloque est visible à cette adresse : <https://uptv.univ-poitiers.fr/program/la-reforme-du-droit-foncier-rural-demander-l-impossible/index.html>

(2) M. Benoît Grimonprez, *idem*

(3) Charte européenne des sols, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1972

Il remplit des fonctions essentielles à la vie telles que la production de biomasse agricole et sylvicole et le filtrage et le stockage de substances nutritives de l'eau et du carbone.

Le sol est à la convergence des trois conventions de l'ONU sur la désertification, le climat et la biodiversité mais la lutte contre les atteintes au sol ne font pas, à proprement parler, partie des actions du programme des Nations Unies pour l'environnement. Le GIEC attache une importance croissante au sol et à ses usages en particulier à son rôle dans les émissions de gaz à effet de serre. Effectivement, après les océans, les sols constituent la plus grande réserve de carbone. Les sols stockent ainsi deux à trois fois plus de carbone que l'atmosphère et trois à sept fois plus que la végétation jusqu'à un mètre de profondeur.

C'est ce que rappelle la note de l'OPESCT de mars 2018 ⁽¹⁾ « Stocker plus de carbone dans les sols : un enjeu pour le climat et pour l'alimentation » : « Le sol est émetteur de GES, sous la forme de dioxyde de carbone (CO₂), lorsque les matières organiques s'y dégradent mais, en même temps, il contribue au stockage de carbone lorsqu'elles s'y accumulent, la matière organique des sols étant constituée pour plus de 50 % de carbone. Dans certaines conditions, le sol peut stocker plus qu'il n'émet. Il y a, au total, plus de carbone dans le sol que dans la végétation qui le recouvre et l'atmosphère réunies, puisqu'il s'agit d'un minimum estimé de 1 500 milliards de tonnes de carbone dans la matière organique des sols mondiaux, soit plus de deux fois le carbone du CO₂ atmosphérique ».

Alors qu'il faut plusieurs milliers d'années pour faire un sol, sa dégradation peut être très rapide. Celle-ci réduit à la fois sa capacité à stocker le carbone et le rendement de produits agricoles et forestiers.

Aujourd'hui, 25 % des sols de la planète sont fortement dégradés et cette dégradation s'accroît de 12 millions d'hectares chaque année par érosion, baisse de leur teneur en matière organique, tassement, contamination. Les causes sont multiples et l'agriculture intensive y a sa part – mais c'est majoritairement l'artificialisation qui est responsable de la dégradation.

B. ARTIFICIALISATION, URBANISATION ET IMPERMÉABILISATION

Comme l'indiquait M. Yves Le Bissonnais lors de son audition par les membres de la mission d'information, l'artificialisation est « une notion qui correspond à une définition statistique mais qui recouvre une réalité géographique, économique et sociale très polymorphe, qui la rend délicate à appréhender par les scientifiques ».

(1) http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/65344/663392/version/1/file/note+4+pages+stockage_carbone_sols.pdf

Selon la définition qu'en donne l'INSEE ⁽¹⁾, l'artificialisation des sols désigne « **le phénomène anthropique par lequel les espaces naturels, agricoles et forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles** (constructions à usage d'habitation, d'activités ou de loisirs, infrastructures de transport, etc.) ». Le sol, milieu naturel, subit un changement d'usage. L'usage des sols ainsi modifié est le plus souvent irréversible.

L'artificialisation renvoie spontanément à l'urbanisation, mais cette dernière notion ne recouvre qu'une partie du phénomène.

L'artificialisation est souvent couplée – mais pas toujours – à son imperméabilisation. Ainsi, lorsqu'il s'agit de créer un espace vert, une carrière ou une décharge, le sol est fortement altéré mais il n'est pas imperméabilisé. Les conséquences sur la biodiversité, la hausse des températures dans les îlots de chaleur ou le comportement hydrique, sont d'autant plus négatives que le niveau de perturbation des sols et le taux d'imperméabilisation des sols sont élevés.

L'ESCO IFSTTAR-INRA de décembre 2017 précitée **relate que 60 à 70 % des sols artificialisés sont imperméabilisés, 64 % selon l'enquête Teruti-Lucas** (pour la description méthodologique, voir *infra* II. A. 1.). **Mais on distingue plusieurs degrés d'imperméabilisation dont le stade le plus poussé correspond à un véritable scellement du sol sous une couverture minérale hermétique.** En anglais, le mot artificialisation n'a d'ailleurs pour équivalent que *soil sealing*, qui renvoie à l'imperméabilisation.

« Si on en croit les données de Teruti-Lucas, et en dépit des limitations de ces données [...] plus de 30 % des sols artificialisés étaient en 2014 des « sols enherbés artificialisés ». Ces surfaces importantes (1,6 M² d'ha) correspondent principalement aux espaces verts, aux zones récréatives et de loisirs et aux jardins particuliers associés à l'habitat individuel. On peut sans difficulté supposer que les impacts environnementaux de ces couvertures végétales ne seront pas de même nature que ceux dus à des couvertures minérales de type « sols bâtis » (moins d'1 M² d'ha en 2014) ou de la partie imperméabilisée ou « macadamisée » des 2,5 M² d'ha de « sols revêtus ou stabilisés » qu'ils soient de forme linéaire (voiries et infrastructures de transport) ou de forme aréolaire (parkings, cours d'immeubles, etc.) ».

L'ESCO identifie que la préservation des sols végétalisés en milieu artificialisé constitue un enjeu de régulation hydrologique, de biodiversité et de stockage de carbone dans les sols. Les sols non scellés sont plus susceptibles de changer d'utilisation et de revenir à un état naturel mais il est difficile de les cartographier car l'échelle du mètre est la plus adaptée.

(1) Insee Références, édition 2017 – Dossier – Caractérisation des espaces consommés

C. L'IRRÉVERSIBILITÉ DES CONSÉQUENCES

Les déclarations alarmistes sur la progression de l'artificialisation tiennent essentiellement au fait que les conséquences écosystémiques de celle-ci sont nombreuses et quasiment irréversibles.

1. Les conséquences écosystémiques de l'artificialisation

La commission conduite par les professeurs Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi a remis en septembre 2009 un rapport sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Ses auteurs ont considéré que l'artificialisation était l'un des deux indicateurs à suivre en matière d'impact environnemental, au même titre que l'empreinte carbone (mesurée par les gaz à effet de serre). En 2006, la stratégie thématique européenne pour la protection des sols ⁽¹⁾ a identifié sept menaces : l'érosion, la diminution de leur teneur en matière organique, le tassement, la salinisation, les glissements de terrain, la contamination des sols et leur imperméabilisation.

Ce sont les caractéristiques et les propriétés des sols qui sont modifiées par l'artificialisation avec des conséquences sur le fonctionnement des milieux.

Avec toutes les réserves précédemment évoquées tenant à la diversité des sols artificialisés et à l'importance de la valeur de référence à partir de laquelle les conséquences pour le sol sont mesurées, l'ESCo IFSTTAR-INRA dresse un **inventaire de ces conséquences** :

- **la capacité d'infiltration des sols** est la principale propriété affectée, d'autant plus qu'elle est associée à des risques très importants : ruissellement, érosion des sols, inondations et coulées boueuses. L'exemple des inondations du mois d'octobre dans l'Aude illustre les conséquences négatives de l'artificialisation ;

- **les sols sont compactés et des matériaux exogènes leur sont apportés.** Ils constituent des barrières impénétrables pour le développement de végétaux ;

- comme vu précédemment, **le stock de carbone** dans les sols a de multiples vertus. La couverture imperméable a pour effet direct de diminuer ce stock : « cela se traduit par un décapage de la couche de surface en général plus organique et par l'absence d'introduction de matière organique fraîche ». Les teneurs en matières organiques y sont faibles ;

- l'artificialisation est souvent couplée à une **pollution en métaux** qui se mélangent au sol ;

(1) CE (2006), « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions », COM(2006)231 final, Stratégie thématique en faveur de la protection des sols

– les sols abritent une très **grande diversité d’organismes** (selon l’ESCo, un quart des espèces animales décrites) et les micro-organismes y sont les principaux représentants de la biodiversité. Selon Erwin Dreyer, directeur de recherches à l’INRA, président du centre Nancy-Lorraine, entendu par vos rapporteurs lors de leur déplacement en Meurthe-et-Moselle, « 95 % de la biodiversité continentale se trouve dans les sols ». Sans surprise, l’artificialisation a des effets négatifs voire très négatifs sur la biodiversité : des micro-organismes (bactéries, champignons, etc.) à la macrofaune (lombrics, fourmis, araignées etc.). Ces organismes sont détruits, ainsi que leur habitat naturel, la végétation. Or les micro-organismes du sol jouent un rôle très important dans la décomposition de la matière organique du sol et dans le recyclage des nutriments et, *in fine*, dans le captage du carbone ;

– l’artificialisation **détruit également des habitats en les fragmentant**. Les espaces artificiels entraînent un effet de barrière pour la dispersion des plantes et les déplacements des animaux ;

– plus généralement, l’artificialisation **entraîne des nuisances acoustiques, des îlots de chaleur et une dégradation de la qualité de l’air** (le déstockage rapide du carbone provoqué par le recouvrement des sols par un revêtement artificiel contribue au changement climatique).

Notons enfin que les sols conservent le patrimoine géologique de la terre et les informations liées au changement climatique à travers les âges.

LES FONCTIONS DU SOL



Source : Food and agriculture organization

<http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/fr/c/294324/>

Les effets négatifs de l'artificialisation sur l'environnement sont nombreux mais les auteurs de l'ESCO insistent sur **le caractère central de la valeur de référence dans la mesure de ces effets**. Selon que l'on compare un sol artificialisé à un sol cultivé, à une prairie ou à une forêt, les conclusions sur les impacts sont très différentes.

Les chercheurs relèvent également que tout espace artificialisé n'est pas nécessairement imperméabilisé – nous l'avons vu – mais également que **les constats sur le terrain montrent qu'un espace annoncé comme artificialisé n'est pas nécessairement construit** : soit que le projet ne voit pas le jour, soit qu'il est d'une moindre ampleur que ce qui était initialement prévu.

2. Des conséquences sur les sols quasiment irréversibles

Le sol est un bien limité et rival, son occupation par l'un exclut l'autre. Il en va ainsi de sa propriété mais également de ses usages. Et cette rivalité est quasiment **irréversible** puisque certains usages affectent irrémédiablement le sol.

Le sol est également une ressource rare et pratiquement **non renouvelable**, compte tenu de la lenteur de son processus de construction. Le processus de régénération du sol est d'une longueur sans commune mesure avec celle de sa dégradation.

La vitesse de progression de l'artificialisation et l'irréversibilité des conséquences ont souvent fait dire aux personnes entendues par les membres de la mission que **la terre est aujourd'hui gaspillée**, en particulier compte tenu de son potentiel agronomique et de l'usage qui en est fait, qui nie complètement cette ressource. Les terres artificialisées réduisent aveuglément la capacité agronomique de ces sols de façon irrémédiable.

Selon la charte européenne des sols de 1972, les usages des sols « doivent tenir compte des caractéristiques des sols, de leur fertilité et des services socio-économiques qu'ils sont susceptibles de rendre à la société d'aujourd'hui et de demain ». Mais ces choix résultent d'arbitrages longtemps insuffisamment contraints. Plus récemment, dans sa communication du 15 mai 2012, la Commission européenne indiquait que « l'imperméabilisation, par sa nature, a une incidence marquée sur les sols en ce sens qu'elle réduit grandement leur utilité ».

Certaines initiatives de recherche montrent qu'il est possible de restaurer la qualité agronomique d'un sol (la phytoremédiation) mais à un coût très élevé, nullement généralisable à grande échelle. Il en est ainsi de la société Micro-humus. M. Yann Thomas, son représentant, a présenté aux membres de la mission ses activités d'ingénierie pédologique et de phytoremédiation des sols : « l'objectif est de restaurer les qualités agronomiques des sols dégradés, par des prestations de conseil et d'ingénierie pour les producteurs d'engrais, ou encore l'accompagnement dans la remise en état de friches. La conséquence de l'artificialisation est que les sols deviennent des technosols caractérisés par une forte influence anthropique. La terre perd de sa diversité en bactéries et en champignons, les sols peuvent être morts ».

II. LA TERRE, UNE RESSOURCE CONVOITÉE

Le taux d'artificialisation des sols constitue l'un des dix nouveaux indicateurs de richesse suivis dans le cadre de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques⁽¹⁾. Alors que toutes les analyses concluent à l'accroissement de l'artificialisation au détriment de l'usage agricole des terres, **il est impératif que la France se dote d'un outil de mesure unifié au niveau national.**

A. LA QUESTION DE LA MESURE ET DE L'OBSERVATION

1. La mesure

RÉPARTITION DE L'USAGE DES SOLS EN FRANCE

(En pourcentages)

	Selon <i>Corine Land Cover</i> (2012)	Selon l'enquête Teruti-Lucas (2014)
Sols artificialisés	5,5	9,3
Sols agricoles	59,4	51
Sols forestiers et naturels	35	
Sols boisés		31
Autres occupations		8,7

Source : ESCo IFSTTAR-INRA

Bien que la définition d'un sol artificialisé soit relativement consensuelle, on constate des **écarts importants de mesure statistique**. Or, la charte européenne des sols recommandait dès 1972 un inventaire des ressources en sol : « il est indispensable de caractériser les différents sols, de définir leurs aptitudes et de connaître leur distribution spatiale ».

Les évaluations européennes privilégient l'outil *Corine Land Cover*. Il s'agit d'une base de données cartographique communautaire sur l'occupation des sols, réalisée par photo-interprétation d'images satellitaires et pilotée par l'Agence européenne pour l'environnement. En France, cet inventaire est assuré par le Commissariat général au développement durable, qui relève du ministère de la transition écologique et solidaire. Cet outil décline les sols artificialisés en tissus urbains continu et discontinu, zones industrielles et commerciales, réseaux de transport, mines, décharges, chantiers, espaces verts artificialisés non

(1) Il s'agit du taux d'emploi, de l'effort de recherche, de l'endettement, de l'espérance de vie sans incapacité, de la satisfaction dans la vie, des inégalités de revenus, de la pauvreté en conditions de vie, des sorties précoces du système scolaire, de l'empreinte carbone et de l'artificialisation des sols. Ces indicateurs font l'objet d'un rapport annuel du Gouvernement.

agricoles. Il ne prend pas en compte les espaces artificialisés isolés de moins de 5 hectares ni les linéaires de moins de 100 mètres de large. De ce fait, l'artificialisation est sous-estimée par rapport à d'autres sources. **Cette faible résolution spatiale conduit à un résultat qui ignore vraisemblablement le bâti et les couvertures imperméabilisantes en zones peu denses.** Avec cet outil, un tiers des communes françaises n'auraient pas de bâti alors qu'il y a nécessairement de l'habitat dispersé, des installations et de la voirie...

L'outil de mesure Teruti-Lucas est celui utilisé par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Il se fonde sur une enquête de terrain, concernant un nombre important de points géo-référencés sur le territoire (environ 309 000 points d'une surface d'environ 10m²), qui constituent un échantillon extrapolé à l'ensemble du pays, y compris à l'outre-mer. L'échelle d'observation de cet outil est plus fine que celle de *Corine Land Cover*. **Cette approche par sondage ne permet pas de cartographier l'usage des sols, ni de quantifier une évolution à l'échelle locale (en dessous de l'échelle du département). Les résultats sont extrapolés et interprétés.**

Conséquence de ces deux méthodes de mesure, les résultats sont très différents. Le rapport de l'ESCO IFSTTAR-INRA précité relève en introduction que les évaluations nationales de la part des terres artificialisées varient ainsi entre **5,5 % en 2012 soit 3 millions d'hectares** (mesure *Corine Land Cover* du ministère chargé de l'environnement) et **9,3 % en 2014 soit 5,1 millions d'hectares** (mesure Teruti-Lucas du ministère chargé de l'agriculture).

Les deux principaux outils ont des objectifs, des méthodes et des sources de données distinctes ainsi que des limites qui accentuent le besoin de données statistiques fiables.

Selon M. Bertrand Schmitt et Mme Maylis Desrousseaux, deux chercheurs entendus par les membres de la mission, *Corine Land Cover* privilégie une approche par l'urbanisation alors que Teruti-Lucas se concentre davantage sur le repérage des sols imperméabilisés ou non.

De nombreuses collectivités locales mobilisent déjà leurs propres outils pour leurs documents d'urbanisme. Selon ces deux chercheurs, de nouveaux outils s'appuyant sur la télédétection et le recours aux systèmes d'information géographique se développent.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose depuis peu de deux bases de données d'occupation des sols « BD OCSOL » comparables entre 2006 et 2014 avec un calcul d'évolution de l'artificialisation des sols sur 8 ans. L'outil OCSOL est utilisé à partir de techniques de télédétection, et d'une nomenclature dérivée de la nomenclature de *Corine Land Cover*, hiérarchisée et plus précise ⁽¹⁾. L'espoir des acteurs régionaux, conscients du coût de constitution de ces données est de pouvoir disposer d'une prochaine campagne pour 2020 ou 2022.

(1) Milieux identifiables : forestiers, agricoles, ouverts naturels, humides, aquatiques, littoraux

Dans cette même région, l'Indice des pertes potentielles des espaces naturels, agricoles et forestiers (IPPENAF) caractérise chaque année les pertes que pourraient subir les espaces naturels et agricoles à travers le marché foncier connu de la SAFER PACA. S'il se veut un indicateur prédictif à travers des projets de ventes exprimés, il est un bon indicateur pour mesurer la pression sur ces espaces.

Concrètement, c'est en croisant les projets de vente présentant des caractéristiques d'artificialisation des sols, avec l'occupation régionale des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) que l'on peut mesurer des impacts probables et un taux de perte potentiel.

$$IPPENAF = \frac{\text{Perte Potentielle Espaces NAF en hectares}}{\text{Total Espaces NAF en hectares}} * 100$$

À ce jour, grâce aux OCSOL de 2006 et 2014, la région PACA dispose de trois taux d'IPPENAF comparables sur trois périodes triennales de 2008 à 2016.

Les méthodes et techniques variées d'identification des sols artificialisés nuisent à la connaissance précise du phénomène, à l'interprétation des données et, par extension, à la prise de conscience que vos rapporteurs appellent de leurs vœux.

2. L'absence de données nationales observables

L'Observatoire national de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) est devenu le 21 juin 2016 ⁽¹⁾ **l'observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF)** avec des missions élargies aux espaces forestiers et naturels et des pouvoirs renforcés :

- élaborer des outils pertinents pour mesurer le changement de destination des espaces naturels, forestiers et agricoles et homologuer des indicateurs d'évolution ;

- évaluer la consommation de ces espaces en coopération avec les observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

- apporter un appui méthodologique aux collectivités territoriales et aux commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) pour l'analyse de leur consommation.

(1) Il s'agit de sa date d'installation mais l'OENAF a été créé par l'article 25 de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

De facto, l'activité de ces deux organismes est restée très limitée. Le rapport du CGAAER « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers » de mars 2018 indique que l'OENAF n'a tenu que trois réunions en séance plénière en 2013, 2014 et 2016 et deux réunions de son comité technique en 2016 et 2017. Le dernier rapport de l'ONCEA, en 2014, indique que ses pistes de travail étaient de mieux identifier les outils pertinents de mesure mais en demandant plus de moyens et un positionnement interministériel renforcé. **Notons également que la présidence de l'OENAF est vacante depuis 2017.**

Il est impératif de disposer d'un référentiel national d'occupation des sols mais la méthode, le contenu et l'usage de ce référentiel ne font pas consensus.

Le référentiel national d'occupation des sols à grande échelle (OCS GE) de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) doit constituer, à terme, une base de données de référence pour la description de l'occupation des sols sur le territoire métropolitain et les départements et régions d'outre-mer.

L'OCS GE est une base de données de référence pour la description de l'occupation du sol de l'ensemble du territoire métropolitain et des départements et régions d'outre-mer. Elle est produite à partir de données existantes extraites des bases de données de l'IGN, et de toutes autres données mobilisables issues de référentiels nationaux ou locaux.

L'OCS GE est constituée par zones administratives (ensemble de communes, départements ou régions) tout en assurant au niveau national une continuité géographique et thématique. À terme, elle représentera une couverture complète du territoire. Il s'agit d'une couche de données socle, pouvant être précisées à des niveaux thématiques fins (4 dimensions) pour une utilisation locale (par exemple pour un SCoT). La région Midi-Pyrénées est la première région de France couverte par l'OCS GE de l'IGN.

La directive européenne « Inspire » du 14 mars 2007, transposée pour partie dans l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique, a créé une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne, pour un meilleur échange de données en matière d'environnement, qui a amené l'obligation de la création d'un géoportail. Depuis 2016 les collectivités rendent disponibles au format numérique leurs documents d'urbanisme, tous les documents doivent être disponibles d'ici à 2020. Ce géoportail sera une source de données intéressante pour connaître la superficie des terrains à urbaniser au niveau national, donc constructibles. La connaissance de l'occupation du sol pourra permettre de comparer les objectifs nationaux d'artificialisation avec les projets dont tiennent compte les documents d'urbanisme.

Notons enfin, comme nous l'enseigne l'ESCO, que **parmi les 964 000 hectares qui ont été artificialisés entre 2006 et 2014, la moitié est restée enherbée ou nue et seuls 15 % ont été bâtis** : « la part importante des surfaces artificialisées au cours de la période sans avoir été imperméabilisées ou stabilisées devraient amener à nuancer les impacts environnementaux négatifs de l'artificialisation ».

B. DES TENDANCES NÉANMOINS CONCORDANTES ET INQUIÉTANTES

1. Les chiffres de l'évolution

L'outil *Corine Land Cover* estime la croissance de l'artificialisation à 16 000 hectares par an entre 2006 et 2012 contre 61 200 hectares par an entre 2006 et 2014 selon l'outil Teruti-Lucas.

Les rythmes de cette tendance sont détaillés dans l'ESCO précitée : « les quatre millésimes *Corine Land Cover* (1990, 2000, 2006 et 2012) font état d'une **croissance de 20 % des surfaces artificialisées entre 1990 et 2012**, qui se décompose en une augmentation de 8 % entre 1990 et 2000, suivie d'une phase d'accélération relative de la tendance (avec une croissance de 7 % entre 2000 et 2006) et de progression un peu plus lente entre 2006 et 2012 (+ 3 % en six ans) » et « les données annuelles Teruti et Teruti-Lucas mettent en lumière une augmentation continue des surfaces considérées comme artificialisées sur toute la période allant de 1984 et 2014. Après une longue période allant de 1997 à 2006 au cours de laquelle le rythme annuel d'artificialisation des sols est resté stable aux alentours de 60 000 ha/an, celui-ci subit une hausse sensible en 2007 (70 000 ha), puis un pic en 2008-2009 (> 90 000 ha/an), suivi d'une diminution des surfaces artificialisées annuelles jusqu'à un rebond en 2013 (50 000 ha) confirmé en 2014 ».

La tendance est concordante et inquiétante. Elle se situe dans la moyenne des pays européens. Après avoir connu une forte hausse entre 2000 et 2008, le rythme de l'artificialisation suit la même tendance, mais ralentit depuis 2008.

L'analyse du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en janvier 2017⁽¹⁾ fait l'hypothèse que si la progression de l'artificialisation quantifiée par l'outil Teruti-Lucas se poursuivait au même rythme, le taux d'artificialisation s'élèverait à environ 14 % en 2050 et 20 % en 2100, même si l'on peut penser que le rythme d'artificialisation baissera avec le niveau de celui-ci.

L'INSEE⁽²⁾ distingue l'analyse de l'artificialisation en fonction du contexte : lotissement, continuité de bâti et mitage. Dans tous les cas « **plus des deux tiers des surfaces consommées par le bâti entre 2005 et 2013** (soit

(1) Analyse Thema « Artificialisation : de la mesure à l'action », janvier 2017

(2) Les acteurs économiques et l'environnement, édition 2017, INSEE Références

76 000 hectares) **sont dues à un permis de construire à usage d'habitation**. La construction de logements neufs, et particulièrement la construction de logements individuels, est le principal motif de consommation d'espace et ce, quelle que soit la localisation des permis de construire (lotissement, continuité de bâti, mitage) ». **Les transports, qui accompagnent l'habitat, progressent également.**

« En revanche, le deuxième contributeur à la consommation des sols varie selon le type de construction :

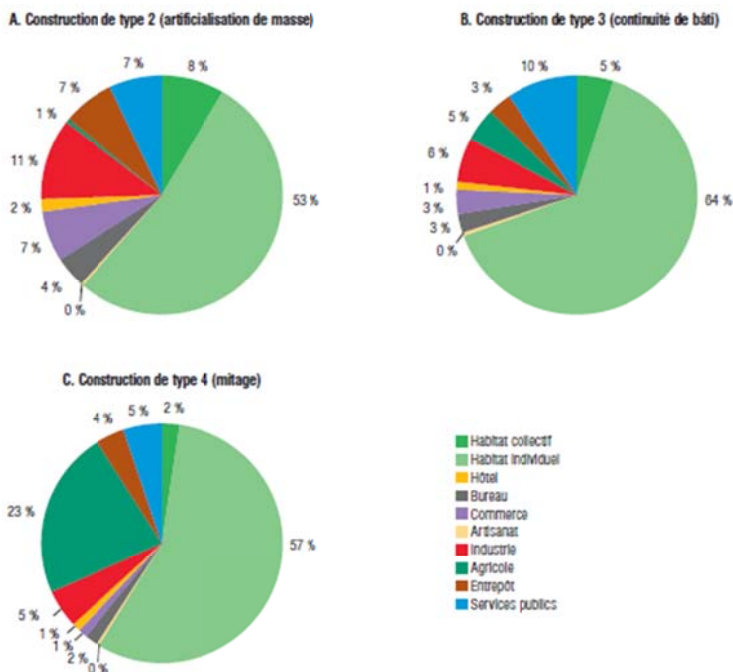
« – pour les constructions d'artificialisation de masse (type 2), l'industrie domine et consomme 11 % des surfaces correspondantes (c'est deux fois plus que pour les deux autres types de construction) ;

« – pour les constructions en continuité de bâti existant (type 3), les locaux dédiés aux services publics arrivent en deuxième position (10 %). Ils correspondent par exemple à des équipements construits en périphérie des agglomérations, qui nécessitent des disponibilités foncières importantes et doivent être, en même temps, facilement accessibles pour les habitants (gymnases, etc.) ;

« – pour les constructions correspondant à du mitage (type 4), les locaux agricoles représentent 23 % de la surface consommée par le bâti alors qu'ils sont absents dans l'artificialisation de masse et ne concernent que 5 % des espaces consommés en continuité de bâti. La construction agricole tend à se faire le plus loin possible des autres constructions, en partie car les prix des terrains sont plus élevés à proximité du bâti. ».

CONTRIBUTION À LA CONSOMMATION D'ESPACE PAR LE BÂTI PAR TYPE D'UTILISATION ET TYPE DE CONSTRUCTION

(En % de surface)



Source : INSEE référence, p. 82.

Une récente étude statistique du ministère chargé de l'environnement ⁽¹⁾ propose une approche inédite pour caractériser la consommation d'espace par le bâti en France métropolitaine. S'appuyant sur la base de données CLC, sur la BD CARTO[®] de l'IGN et sur les Fichiers fonciers, cette étude exploite environ 1 200 000 permis de construire relatifs à de nouvelles constructions et créant de la surface hors œuvre nette, ayant été déposés entre 2005 et 2013.

Les espaces réellement consommés par le bâti se déclinent ainsi :

– **45,41 % sont consommés par la construction en continuité de bâti** (densification ou au renouvellement du bâti existant, sur des zones déjà artificialisées) ;

– **41,45 % par le mitage** (en zone rurale) ;

(1) Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013, INSEE références, édition 2017

– **13,14 % par l’artificialisation de masse** (lotissement, zone d’activités, hameau ou quartier nouveau), cette dynamique étant très souvent rencontrée sur le littoral.

Enfin, l’étude montre que les habitations consomment en moyenne **davantage d’espace par logement dans une situation de mitage** que lorsqu’elles participent à l’extension du bâti ou font partie d’une artificialisation de masse.

Certains départements sont plus touchés que d’autres : selon la Confédération paysanne PACA, les surfaces agricoles ne représentent plus que 10 % du territoire du Var : « la pression urbanistique et l’attractivité touristique entraînent une forte pression à la hausse sur les prix du foncier ». Il faut ajouter à ces phénomènes généraux le fait que dans les zones commerciales, les commissions départementales d’aménagement commercial donnent presque exclusivement des avis favorables aux projets présentés...

2. L’importance de l’explication socio-économique

S’il ne faut pas assimiler urbanisation et artificialisation, on peut dire que **l’urbanisation est le moteur de l’artificialisation** compte tenu des besoins en infrastructures qui accompagnent l’urbanisation.

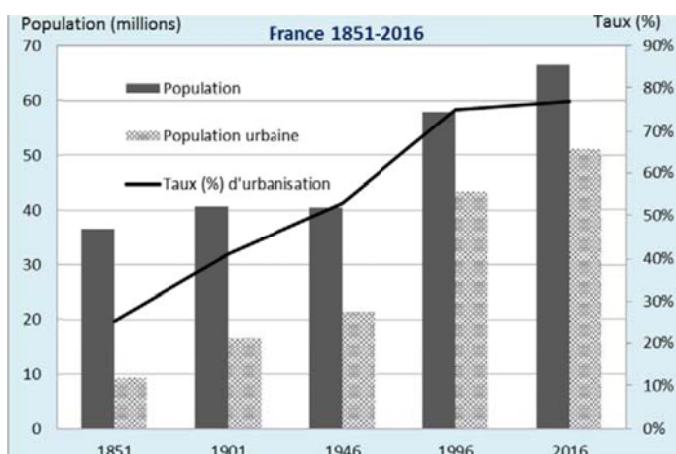
Le bilan d’activité du comité pour l’économie verte (2015-2017) qui a succédé au comité pour la fiscalité écologique (2012-2014) liste les facteurs qui ont contribué à l’artificialisation des cinquante dernières années : « **la croissance de la population, la baisse de la taille moyenne des ménages** (liée au vieillissement de la population, à la baisse de la fécondité et aux séparations plus fréquentes), **la hausse de la surface habitable moyenne par personne** (liée à la hausse des niveaux de vie), **et la préférence des Français pour l’habitat individuel** (mesurée dans les enquêtes Logement de l’INSEE, par exemple). » Et ces facteurs sont appelés à perdurer.

L’extension de ces surfaces urbanisées et souvent imperméabilisées suit en effet la progression démographique, lorsqu’elle la dépasse, on parle d’étalement urbain. Malheureusement, **ce phénomène est asymétrique puisque l’artificialisation ne diminue pas avec la baisse de la population.**

Il faut ajouter à la croissance démographique la **multiplication du nombre de ménages**. Sous l’effet du vieillissement, de la baisse de la fécondité et de l’augmentation du nombre de séparations au sein des couples, le nombre de personnes par ménage est passé de 3,06 personnes en moyenne en 1968 à 2,29 personnes en moyenne en 2007. De 1982 à 2012, la population résidant en France métropolitaine a augmenté de 17 % tandis que le nombre de ménages a augmenté de 40 %.

Comme nous l'avons vu, 41 % des projets d'artificialisation sont dus au phénomène de mitage du territoire. Sur le blog de l'IDDRI, les auteurs de l'ESCO précitée donnent une explication plus détaillée : « l'artificialisation est numériquement d'abord le fait d'un grignotage du territoire par le logement individuel (« les pavillons ») et les zones d'activités. Elle résulte d'une myriade de projets de petite taille - à commencer par les maisons construites en « diffus » par les particuliers »⁽¹⁾. Et ces habitations dispersées sont reliées par des routes nécessaires aux trajets domicile-travail mais fortement consommatrices d'espaces. À l'habitation s'ajoutent les nécessaires infrastructures et services pour les relier aux centres urbains.

POPULATION, POPULATION URBAINE ET TAUX D'URBANISATION



Source : INSEE, cité par l'ESCO-IFSTTAR-INRA

Il ne faut pas oublier que 80 % de la population française vit en zone urbaine en France (ESCO) : de l'étalement urbain on passe à l'émiettement urbain avec, dans les zones rurales, l'apparition de plus en plus de **conflits d'usage de la terre et des conflits entre urbains et ruraux en termes de nuisances sonores et olfactives, de désagrément visuel, de conservation de la nature** etc.

C. LES SURFACES AGRICOLES, PREMIÈRES VICTIMES DU CHANGEMENT D'AFFECTATION DES SOLS

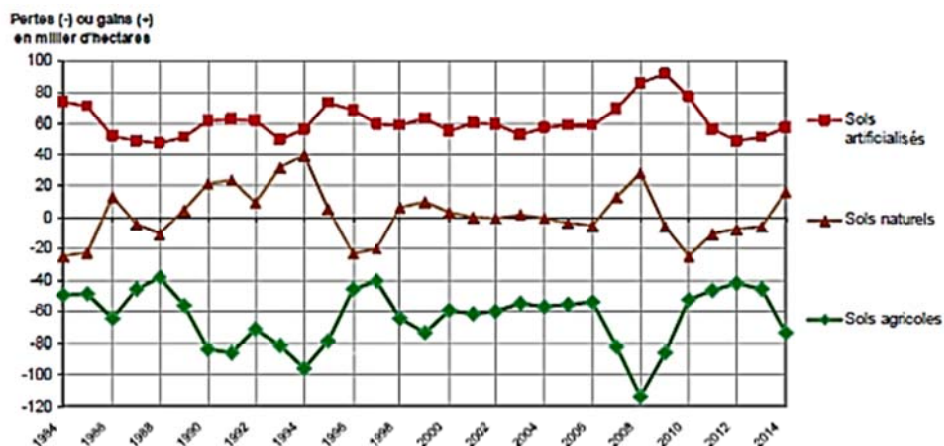
Les deux tiers environ des surfaces artificialisées le sont au détriment des terres agricoles. Cela est surtout vrai dans les zones périurbaines. Pour M. Yves Le Bissonnais « les terres agricoles apparaissent aisément convertibles et leur conversion vers l'artificialisation difficilement

(1) <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/zero-artificialisation-nette-queelles-conditions>

réversible » ⁽¹⁾. C'est en effet cette facilité qui accélère le phénomène quand, à l'inverse, la densification rend les projets plus complexes et plus coûteux.

Les trois courbes ci-dessous montrent que depuis 2012, les sols naturels ont progressé et, dans une moindre mesure, les sols artificialisés. Les sols agricoles ont régressé.

**ÉVOLUTION DES ACCROISSEMENTS OU DIMINUTIONS ANNUELS DE SURFACES
EN FONCTION DE LEUR OCCUPATION SELON TERUTI ET TERUTI-LUCAS**



Source : SSP-Agrete - Enquêtes Teruti 1983-2014, repris dans l'ESCo IFSTTAR-INRA

1. Conséquence de l'artificialisation sur les terres agricoles

Comme nous l'avons vu, les matières organiques présentes dans le sol jouent un rôle essentiel pour le fonctionnement des systèmes agricoles et forestiers : stabilité des sols, stockage de carbone, réserves en eau, biodiversité.

L'artificialisation compromet l'utilisation de la terre à des fins de production alimentaire alors même qu'elle croît au moins aussi rapidement que la croissance démographique.

Dans leur rapport d'orientation du 49^{ème} congrès national des Jeunes agriculteurs, « Foncier agricole, entre avenir et héritage », de juin 2015, les Jeunes agriculteurs font le constat que **les sols de meilleure qualité agronomique, souvent des terrains plats et fertiles, sont les premiers à disparaître, principalement en milieu périurbain : l'implantation historique des villes a conduit à l'extension des zones urbaines sur les meilleurs sols agricoles.**

(1) Audition par la mission d'information

Force est de constater qu'encore aujourd'hui, **les responsables de projets urbains ne se questionnent que peu sur la qualité des sols avant leur décision d'artificialiser**. Entendue par vos rapporteurs, la chercheuse Mme Maylis Desrousseaux confirme **l'absence de « pédologie préventive »**. Dans son étude « La protection juridique de la qualité des sols », elle affirme le besoin de recensement de la qualité des sols.

Selon le Commissariat général au développement durable dans une note CGDD/SOeS de 2011 ⁽¹⁾, l'artificialisation affecte principalement les terres à fort potentiel agronomique. La réserve utile (RU) en eau du sol est un bon indicateur de sa qualité agronomique. Le CGDD a réparti les sols agricoles en 5 classes de qualité agronomique en fonction des valeurs de leur RU. **Il ressort qu'entre 2000 et 2006 les sols de très bonne qualité agronomique ont représenté plus d'un tiers des surfaces artificialisées au niveau national**. La note précise que « l'analyse des changements d'occupation du sol des terres agricoles entre 2000 et 2006 montre que ce sont principalement des terres arables (44 %) et des zones agricoles hétérogènes regroupant surtout des mosaïques agricoles (31 %) qui ont été artificialisées et dans une moindre mesure des prairies (18 %). »

2. Pression foncière et rente foncière

« L'un des grands enjeux de la régulation foncière repose sur la visée spéculative de la rétention foncière. Il importe de réfléchir aux mécanismes tendant à **réduire l'attractivité financière de la rente** ». C'est ainsi que les représentants de l'association Terre de liens, entendus par les membres de la mission, décrivaient la situation de nombreuses terres en friche. Et les membres de la mission ont vu ce constat être confirmé lors de leur déplacement dans les Bouches-du-Rhône.

Car qu'est-ce qui pousse le propriétaire d'une terre à changer son affectation ? S'il n'est pas attaché à son usage agricole, forestier ou à son état naturel, il comparera sa rente personnelle résultant des différents usages qui peuvent en être faits.

Ce constat amène à s'interroger sur la valeur des terres. À quelques exceptions près, comme la viticulture, le prix du foncier agricole non bâti est resté bas en France au regard des prix constatés dans les autres pays européens – nous y reviendrons –, dans le même temps, le prix du foncier bâti ne cesse d'augmenter. **L'ESCo fait valoir que le mètre carré de foncier non bâti est 55 fois inférieur au prix du foncier bâti : 1,72 €/m² contre 95,5 €/m². Cette même étude distingue les facteurs internes à l'agriculture des facteurs qui lui sont externes.**

(1) CGDD/SOES (2011), « L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles », *Le Point sur*, n° 75, février 2011

Parmi les **facteurs internes**, la qualité d'usage des terres est décrite comme « un rempart contre l'artificialisation », les signes de qualité valorisent également l'activité agricole et, dans une moindre mesure, il est communément admis que la stabilité des soutiens à l'agriculture (PAC, notamment) joue sur la valeur du foncier et pérennise les activités agricoles.

Parmi les **facteurs externes**, la proximité des pôles urbains ainsi que des infrastructures routières constitue une grave menace d'artificialisation par extension de l'urbanisation.

Vos rapporteurs relèvent néanmoins que cette proximité doit être appréhendée comme une **opportunité dans un contexte de recherche d'approvisionnements alimentaires de proximité**. L'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous favorise, dans les restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public ont la charge, l'approvisionnement de proximité. Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, ces repas devront comprendre 50 % de produits de qualité dont des produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie. Cette périphrase correspond à la seule définition juridiquement possible pour s'approcher de l'obligation d'un approvisionnement local des cantines.

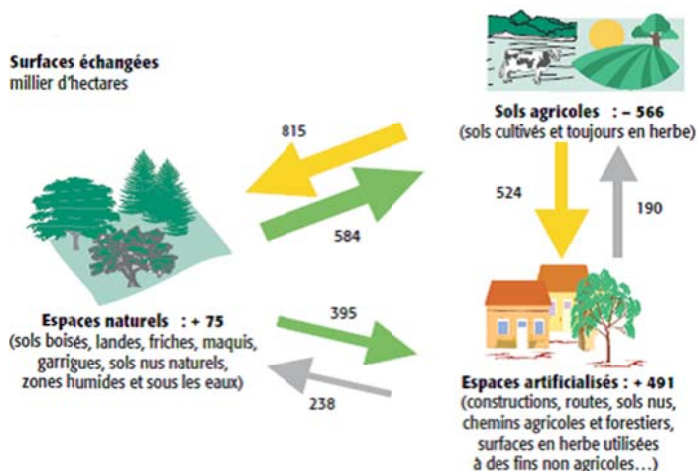
Les exploitations situées en zone périurbaine doivent être intégrées aux « projets alimentaires urbains » comme l'appelle de ses vœux l'ESCo. L'existence d'un projet alimentaire alliant agriculture et urbanité passerait assurément par une politique de protection du foncier agricole.

Le concept américain de *foodshed* pour l'aire géographique de fourniture en alimentation d'une ville conduit à des politiques renforçant les exploitations périurbaines en planifiant spatialement la protection du foncier proche des villes, et en assurant l'approvisionnement public alimentaire local.

3. Un besoin de reconquête agricole

L'ESCo met en effet en évidence que les mouvements entre différentes catégories d'affectation des sols montre que de nombreuses parcelles agricoles sont perdues au profit de terres boisées et naturelles (respectivement – 287 000 hectares et – 530 000 hectares) qui dépassent les pertes agricoles par artificialisation (– 524 000 hectares) ! Mais contrairement à l'artificialisation, le flux inverse est possible (+ 273 000 hectares pour les sols forestiers et + 317 000 pour les sols naturels devenus sols agricoles) : la réversibilité des usages est plus aisée dans ces cas.

CHANGEMENTS D'AFFECTATION DES SOLS SELON LEUR USAGE EN 2006 ET 2014



Source : Agreste, 2017

En effet, les difficultés socio-économiques des filières agricoles conduisent à une **déprise telle que le foncier inculte est au moins autant responsable de la perte de terres agricoles que le phénomène d'artificialisation**. La friche agricole est le nom d'un espace qui n'est plus cultivé ni productif, il n'est pas entretenu et il est colonisé par la végétation spontanée.

Pour les cas dans lesquels les propriétaires sont identifiés trois obstacles peuvent expliquer leur réticence à remettre en culture leurs parcelles :

- la première a trait à la **rente foncière** escomptée : les propriétaires choisissent délibérément la friche afin d'en tirer une éventuelle plus-value à l'occasion d'une modification urbanistique ;

- en second lieu, le **statut du fermage**, lié à la première cause, explique que les propriétaires préfèrent garder la jouissance de leur parcelle plutôt que de s'engager dans un contrat peu rémunérateur et dont la sortie est presque impossible, nous y reviendrons ;

- enfin, la **compensation forestière**, obligatoire lorsque les parcelles deviennent boisées, emporte des conséquences en matière de défrichement et de compensation de la destruction du bois opérée.

Il n'existe pas de quantification ni de cartographie nationale des friches agricoles alors même que ces parcelles devraient pouvoir être exploitées dans un contexte de raréfaction du foncier agricole disponible. En application de l'article L. 112-1 du code rural et de la pêche maritime, c'est la CDPENAF qui est chargée, tous les cinq ans, de procéder à un inventaire des

terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière.

Mme Stéphanie De Los Angeles, qui est intervenue au colloque de l'université de Poitiers sur « La reconquête des espaces ruraux perdus », ⁽¹⁾ insistait sur les débats entourant la notion de friche rendant difficile le travail d'inventaire des CDPENAF. Elle y exposait également les procédures de reconquête existantes et leurs limites :

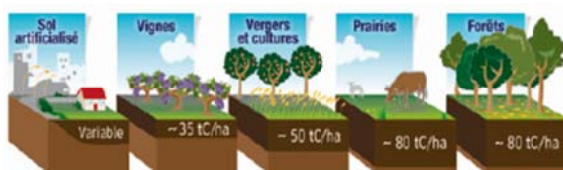
– lorsque le propriétaire d'une parcelle abandonnée est identifié, la procédure des terres incultes ou manifestement sous exploitées prévues à l'article L. 125-1 du code rural et de la pêche maritime peut être mise en œuvre. Enclenchée au niveau individuel, cette procédure n'aboutit pas à une expropriation mais éventuellement à un bail forcé, après avoir offert au propriétaire la possibilité de réagir en exploitant lui-même la parcelle. Une procédure similaire peut être engagée sur un périmètre défini par le département. Mme De Los Angeles mettait en avant le fait que le formalisme et le délai de ces procédures les rendaient lourdes à mettre en œuvre ;

– les biens sans maître sont ceux qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté, ceux qui n'ont pas de propriétaire connu pour lesquels la taxe foncière n'est pas payée (bien bâtis ou non bâtis). La procédure de reconquête est complexe mais ces biens reviennent *in fine* à la commune sur laquelle ils sont situés.

D. LES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES DES PRATIQUES AGRICOLES

La quantité de matière organique présente dans les sols est très variable, elle dépend notamment des **pratiques agricoles qui ont des conséquences directes sur la qualité des sols**.

STOCK DE CARBONE DANS LES SOLS SELON L'USAGE



Source : ADEME (valeur pour les 30 premiers cm de sol)

Cette quantité de matière organique a des conséquences directes sur la fertilité du sol et sur le réchauffement climatique, d'où l'initiative mondiale

(1) « La reconquête des espaces ruraux perdus », intervention au colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers : « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible », 15 et 16 mars 2018

« 4 pour 1000 » ⁽¹⁾ : la modification des pratiques agricoles, notamment une plus grande production de biomasse, doit permettre de séquestrer dans les sols une partie de CO₂ atmosphérique en excès et, ce faisant, de réduire le réchauffement climatique.

L'initiative « 4 pour 1 000 »

Lancée le 1^{er} décembre 2015 dans le cadre de la COP21, cette initiative ambitieuse vise à contribuer à **compenser les émissions nettes de CO₂ dans l'atmosphère à l'échelle mondiale** (4,3 milliards de tonnes de carbone par an), **par une augmentation annuelle de 0,4 % ou 4 pour 1 000 du stock de carbone des sols**. Cette cible représente, selon le mode de calcul, 3,4 milliards de tonnes de carbone sur un total de 860 milliards dans les 40 premiers cm de sol, ou 6,3 milliards sur un total de 1 580 milliards dans le premier mètre de sol. Ces deux résultats différents expliquent une partie des controverses autour de l'initiative.

Cette initiative pour le climat et la sécurité alimentaire vise à **fédérer les acteurs publics et privés volontaires** (États, collectivités, entreprises, organismes de recherche, ONG...). Elle regroupe environ 150 membres dans un consortium, dont le président est M. Ibrahim Mayaki et le vice-président M. Stéphane Le Foll, et 281 partenaires réunis dans un forum consultatif. Elle s'appuie aussi sur un comité scientifique et technique (CST) de quatorze membres dont les membres français sont Mme Claire Chenu, professeur à AgroParisTech, et M. Jean-François Soussana, vice-président de l'INRA.

La mise en œuvre de l'initiative, à travers des projets et des recherches, est en cours et la France y est particulièrement engagée, avec un projet agro-écologique national. L'INRA, l'ADEME et ARVALIS rendront un rapport « 4 pour 1 000 France » d'ici à la fin de l'année 2018, dans le but d'identifier les pratiques agricoles et sylvicoles adaptées, d'évaluer leur coût, de chiffrer et de cartographier le potentiel de stockage, de quantifier les autres effets induits (rendement, émissions d'autres GES, lessivage de nitrate, consommation d'eau...), d'identifier les freins à l'adoption et de proposer des politiques incitatives.

L'objectif mondial de stockage fixé par l'initiative est élevé et sera difficile à évaluer chaque année. Il doit donc plutôt être vu comme un horizon vers lequel tendre, en complément des efforts de réduction globale des émissions de gaz à effet de serre.

Source : Notes scientifiques de l'Office – Note n° 3 – Mars 2018 - « Stocker plus de carbone dans les sols : un enjeu pour le climat et pour l'alimentation »

Les pratiques favorables au bon fonctionnement du sol sont celles qui favorisent le retour de la matière organique dans celui-ci : fertilisation organique et composts, couverture végétale, intercultures. La maîtrise de la mécanisation renforce la structure et la stabilité des sols, il s'agit des techniques culturales simplifiées, l'enherbement, les haies, l'agroforesterie. Plus une prairie est retournée, plus elle est agressée et moins le carbone y est stocké.

D'une manière générale, les systèmes de production agricole qui favorisent les rotations de cultures contribuent à la conservation des sols alors que la monoculture les dégrade.

(1) <http://4p1000.org>

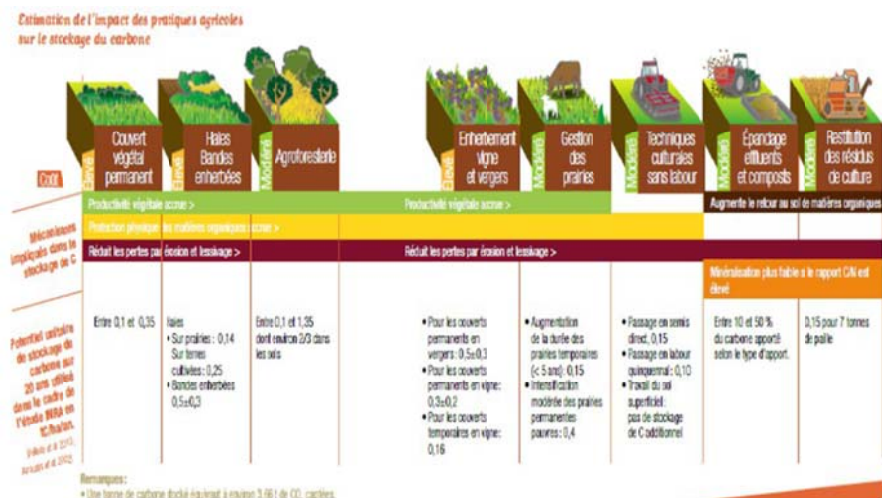


Figure 8 : Impact des pratiques agricoles sur le stockage du carbone et la matière organique (sources : Inra, Pellerin et al 2013 ; Arrouays et al 2002 ; Ademe 2014)

Toutes les agricultures n'ont donc pas le même impact sur l'environnement. « Le sol vivant [étant] le premier outil de travail des agriculteurs, ceux-ci en ont une conscience accrue ces dernières années »⁽¹⁾ ; le développement de l'agro-écologie en témoigne. L'article L.1 du code rural et de la pêche maritime en donne une définition : les systèmes agro-écologiques « privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique. »

La politique agricole commune (PAC) intègre, par le levier budgétaire, ces problématiques : les aides du premier pilier et notamment les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) comportent des critères d'attribution favorables aux sols.

(1) CGEDD « Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols »

III. UN EMPILEMENT D'OUTILS MAIS UNE PROTECTION INCOMPLÈTE : LE PRINCIPE D'UNE GESTION ÉCONOME DES SOLS

Les documents d'urbanisme se voient assigner des objectifs, dont la liste a été largement complétée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle 2 »).

Le code de l'urbanisme (en son article L. 121-1) pose le principe selon lequel les documents d'urbanisme doivent assurer l'équilibre entre, notamment, « **une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels** » et « la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ».

Comme l'indique M. Philippe Billet dans « Le statut juridique des sols face à l'artificialisation : état des lieux et perspectives »⁽¹⁾, l'élévation au rang de principe général d'une disposition propre aux documents d'urbanisme n'a pas qu'un caractère proclamatoire, il s'agit d'une obligation de non-contrariété : pour le Conseil constitutionnel, les auteurs des documents d'urbanisme doivent y faire figurer des mesures tendant à réaliser ces objectifs⁽²⁾.

A. DES OUTILS DE PLANIFICATION ENTRE LES MAINS DES DÉCISIONNAIRES LOCAUX

Mme Nathalie Bertrand a mis en avant la complexité de la régulation foncière et des rapports sociaux qui l'entourent, appréciation que partage particulièrement la rapporteure : « [les] documents d'urbanisme, leur contenu, mais surtout les débats qu'ils occasionnent lors d'une élaboration qui peut durer plusieurs années, constituent des aspects centraux et des moments cruciaux de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'aménagement [...]. La phase d'élaboration de ces documents permet la mise en scène de ces projets, leur affrontement et l'expression des conflits, plus ou moins feutrés, en matière d'organisation de l'espace et d'usage du sol (B. Thareau, 2004). L'approbation des documents d'urbanisme ne met fin que provisoirement à ces conflits dans la mesure où elle permet certes de les régler, au double sens du terme. Elle apporte une réponse juridique, réglemente, et clôt les différends ; mais l'approbation peut ultérieurement être remise en cause, par modification ou révision de la décision initiale. La rigidité de la règle d'urbanisme et d'aménagement n'en est pas forcément une puisque cette règle peut être amendée, modifiée, supprimée. La réglementation tend à laisser la place à la régulation qui permet aux acteurs

(1) *Annales des mines, Responsabilité et environnement*, juillet 2018, n° 91

(2) *Décision DC n° 2000-436 du 7 décembre 2000 loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*

sociopolitiques en présence de s'adapter aux variations de leur environnement, au caractère évolutif et protéiforme des conflits sur l'espace. L'autorité politique locale régleme l'usage du sol, mais elle régle dans le même temps les tensions qui se nouent autour du foncier, de son affectation » ⁽¹⁾.

1. Des outils de protection sous-utilisés

Dès les années 80 et outre les espaces protégés (parcs nationaux, réserves naturelles etc.), certains espaces ont bénéficié d'une **protection particulière** : les zones de montagne et les littoraux.

En application de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, « les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées ». Paradoxalement, cette protection autorise la consommation d'espaces agricoles car peuvent être édifiés les constructions nécessaires à ces activités mais également les équipements sportifs pour la pratique de ski et la restauration de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive ainsi que des extensions limitées lorsqu'elles sont liées à une activité professionnelle saisonnière.

Ce dispositif a été transposé aux communes littorales à l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral : « pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte [...] de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ».

Plus généralement, deux principaux outils ont été créés pour permettre aux élus locaux de **protéger le foncier agricole**.

- Créées par la loi d'orientation agricole de 1999, les **zones agricoles protégées (ZAP)** sont des servitudes d'utilité publique instaurées par arrêté préfectoral, à la demande des communes. Elles sont annexées au document d'urbanisme, auquel elles s'imposent. Elles sont destinées à la protection de zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de la qualité des productions ou de la situation géographique.

Selon le ministère de l'agriculture, il existe 57 ZAP réparties dans 27 départements, dont 33 ZAP dans 8 départements : Savoie, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Isère, Loire, Ain, Indre-et-Loire, Loire-Atlantique. 28 ZAP sont en projet.

(1) Samuel Martin, Nathalie Bertrand et al., « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société* 2006/3 (Vol. 8), p. 329-350

La nécessaire approbation des conseils municipaux concernés a été recensée comme un point de blocage alors que les projets de ZAP sont souvent portés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

• **Les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)** ont été mis en place par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Ils sont instaurés par le département avec l'accord des communes concernées et sur avis de la chambre d'agriculture, et après enquête publique. Ils visent à protéger et à développer l'agriculture et les espaces naturels, conformément à des objectifs décrits dans un programme d'action associé aux PAEN. Pour les auteurs de l'ESCo « une telle protection reste fragile, car dépend du bon vouloir du conseil départemental, et a un champ d'application assez flou : le terme « périurbain » ne permet pas d'identifier clairement ces espaces ».

Selon le ministère de l'agriculture, 23 PAEN sont répartis dans 9 départements, dont 18 PAEN dans 4 départements : Rhône, Loire, Pyrénées-Orientales, Loire-Atlantique. 14 PAEN sont en projet dans 5 départements.

Les PAEN supposent une volonté politique forte de protection des zones périurbaines au-delà des mandats électifs. La lourdeur dans la mise en œuvre des PAEN est liée au passage par un décret des ministres de l'agriculture, de l'urbanisme et de l'environnement en cas de modification de leur périmètre.

La mise en œuvre de ces deux outils reste marginale. Selon les auteurs du rapport du CGAAER de mars 2018 précité, la superficie agricole totale protégée cumulée entre les ZAP et les PAEN est de 135 000 ha (40 000 ha pour les ZAP et 95 500 ha pour les PAEN), ce qui est limité mais ils relèvent que « les PAEN ont été considérés préférables aux démarches de ZAP, car ils ont une échelle plus large, une meilleure robustesse juridique, s'inscrivent dans la durée (30 ans), et sont associés à un plan d'actions ».

Certaines auditions locales des rapporteurs ont permis de relever que la présence d'une ZAP ou d'un PAEN pouvait avoir pour effet pervers de déprécier les autres terres agricoles et de servir de caution à des projets d'artificialisation d'envergure.

Il faut enfin relever que les zonages agricoles n'empêchent pas toute construction sur leur périmètre : les constructions agricoles peuvent y être autorisées. Il arrive que, dans les régions en zones tendues, ces constructions soient converties en habitations confortables voire en gîte de luxe. À l'inverse, certains plans locaux d'urbanisme interdisent la construction de serres ou de poulaillers, même de petite taille.

2. Des documents de planification déjà protecteurs

Les zonages servent à répartir les différents usages d'un territoire, ils traduisent dans l'espace les documents de planification dont l'articulation est organisée au travers soit d'un rapport de prise en compte, soit d'un rapport de compatibilité.

Il est assez complexe de parvenir à recenser les documents d'urbanisme les plus efficaces pour protéger le foncier agricole et les espaces naturels et forestiers. **La gouvernance locale conduit à des choix permettant de prendre en compte les réalités des territoires et de leurs populations mais elle expose également les décideurs à des pressions, des ambitions, des objectifs contradictoires qui peuvent remettre en cause la pertinence du zonage.** Or, s'ils sont les mieux à même de connaître les besoins des territoires dont ils sont les représentants, ils sont confrontés au propriétaire-électeur et à ses exigences.

- **Au niveau national**, seules les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) déterminent « les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement [...] de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages [...] dans des territoires présentant des enjeux nationaux dans un ou plusieurs de ces domaines »⁽¹⁾. Mais les DTADD ne sont opposables que par la procédure d'intérêt général qui peut concerner des projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- En matière de gestion économe de l'espace au **niveau régional**, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a confié aux régions la responsabilité d'élaborer, d'ici l'été 2019, un « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET). Le SRADDET, prévu à l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales, n'est pas un document d'urbanisme mais il leur est opposable. Il se compose d'un rapport qui consacre les objectifs, illustrés par une carte synthétique (1/150000^e), et d'un fascicule regroupant les règles générales.

Le schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Mais selon le rapport du CGAAER, « d'aucuns s'accordent à dire que cette première génération de SRADDET sera surtout la juxtaposition de documents et schémas existants. Les SRADDET apparaissent plus, à ce stade, comme des documents généralistes, à tiroirs, qui ne porteront une exigence en matière de protection des espaces que s'il y a une volonté régionale ».

(1) Article L. 102-4 du code de l'urbanisme

● **Au niveau infra-départemental, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme sont des documents d'urbanisme qui contribuent à la protection des espaces mais leur création est récente et leur mise en œuvre longue.**

Les SCoT fixent, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Instaurés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, ils fixent les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique et de déplacements.

Le périmètre du SCoT est publié par le préfet après son élaboration à l'initiative des communes ou de leur EPCI. Ce processus peut durer de 3 à 7 ans. Au 1^{er} janvier 2018, 469 SCoT étaient approuvés, en cours d'approbation ou en projet, représentant 28 350 communes (80 % des communes) et 61,1 millions d'habitants (93 % de la population française) sur près de 70 % du territoire national.

Différentes composantes du SCoT contribuent à la protection des espaces : le SCoT doit réaliser « un diagnostic... au regard des besoins répertoriés en matière d'agriculture de la préservation du potentiel agronomique ... » (article L. 141-3 du code de l'urbanisme). Il doit faire une analyse de la consommation des espaces au cours des 10 dernières années précédant l'approbation du SCoT. En outre ce diagnostic précise les choix retenus en matière de développement et d'aménagement et précise les besoins en matière d'environnement, notamment. Le SCoT doit procéder à une évaluation environnementale pour évaluer l'impact des choix d'aménagement sur l'environnement et présenter les mesures pour éviter, réduire et compenser ces incidences.

Le **projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** doit fixer des objectifs relatifs à la protection et à la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la lutte contre l'étalement urbain.

Le **document d'orientation et d'objectifs (DOO)** définit ensuite des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, éventuellement cartographiés.

Selon vos rapporteurs, les SCoT vont dans le bon sens parce qu'ils fixent des objectifs clairs, mais ils ne couvrent pas l'ensemble du territoire et dépendent du bon vouloir des élus locaux. Pour nombre de personnes auditionnées, ils ne sont pas suffisamment prescriptifs. Pour le CGAAER, le diagnostic agricole est souvent porté par la profession agricole (exemple de la Haute-Savoie) car aux yeux des élus, ce diagnostic apparaît comme secondaire au regard des autres enjeux à traiter sur leur territoire : les zones d'activité, le logement, l'accueil de populations, le développement économique voire industriel, les infrastructures de

transport. Mais le CGAAER précise que « ce peut être l'inverse, les agriculteurs ayant parfois un intérêt individuel à la valorisation foncière » !

Le SCoT développe une approche générale contrairement aux plans locaux d'urbanisme (PLU), qui, souvent intercommunaux, sont des documents d'urbanisme opposables aux tiers.

Les PLU(i) (souvent intercommunaux) doivent être compatibles avec les SCoT mais les PLU qui leur sont antérieurs ne sont pas nécessairement modifiés et les auteurs du rapport du CGAAER relèvent que « certains acteurs de terrain s'interrogent sur le moyen de contraindre les PLU à se mettre en conformité ».

Les SCoT et les PLU(i) adoptés après la loi Grenelle 2 (approuvés avant le 1^{er} juillet 2013) sont considérablement plus exigeants en matière de préservation des espaces naturels et agricoles. Les SCoT et les PLU(i) adoptés antérieurement devront être mis en conformité au plus tard lors de leur prochaine révision.

Le zonage du PLU permet d'identifier les zones agricoles, naturelles et forestières permettant de protéger les espaces et de définir une réglementation spécifique les concernant.

Comme pour le SCoT, le PLU doit comprendre dans son rapport de présentation « un diagnostic... au regard des besoins répertoriés en matière de surfaces et de développement agricoles et de développement forestier... » (L. 151-4 du code de l'urbanisme) ; il analyse également la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers des 10 dernières années. Un PLU ne donne pas systématiquement lieu à une évaluation environnementale, ce qui a été identifié comme une faiblesse au regard des objectifs de la mission. Les bureaux d'études qui viennent en appui de l'élaboration des documents d'urbanisme manquent d'expertise sur ces questions.

L'attention de la mission du CGAAER a été attirée sur « la difficulté sur le terrain d'articuler ces différents textes et de faire jouer pleinement les dispositions existantes qui en théorie permettent de mieux protéger les espaces agricoles ». Ils ont aussi souligné l'opportunité qu'il y aurait à mieux traduire, à l'échelle des PLU, les dispositions posées aux SCoT, pour freiner la consommation des espaces ouverts.

Selon le constat de M. Philippe Billet ⁽¹⁾, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a tenté de gommer les dispositions qui s'opposaient à la densification (surface minimale de terrain, qui gelait la constructibilité des parcelles intra-muros, coefficient d'occupation des sols, qui subordonnait la capacité de construire à la surface du terrain) et impose de réfléchir à la qualité des sols et à l'étalement urbain. Le rapport de présentation des SCoT et des PLU expose la capacité de densification

(1) *Annales des mines, Responsabilité et environnement*, juillet 2018, n° 91

sur les principaux secteurs de développement, de restructuration ou de renouvellement urbain, ainsi que la stratégie foncière en découlant.

Dans les PLU, peuvent être classées zones « A » les secteurs de la commune « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles », l'utilisation des sols doit correspondre à la vocation de la zone. Ce zonage a des incidences sur les autorisations de construire et sur les conditions de remise en état des sols à la suite de l'exploitation d'une installation classée (installation d'élevage, par exemple).

M. Philippe Billet précise que « dans certains secteurs (zones à urbaniser « AU » délimitées après le 1^{er} juillet 2002, zones naturelles et forestières « N » ou agricoles « A » dans les communes couvertes par un PLU et secteurs non constructibles des cartes communales), l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée par l'existence d'un SCoT ou document assimilé permettant d'engager une réflexion intercommunale globale sur l'utilisation des sols et la détermination de la répartition des « charges » foncières entre les communes. Pour contenir la tentation d'une urbanisation « en tâche d'huile » qui conduirait à délaissier les capacités de densification existantes dans les parties agglomérées de la commune, le PLU doit faire l'objet d'une procédure de révision lorsque la commune envisage d'« ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières (publiques) significatives ». Une délibération motivée est imposée pour ouvrir une zone à l'urbanisation, « au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones ». Le PLU peut également fixer des règles imposant « une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville » (coefficient de biotope) ».

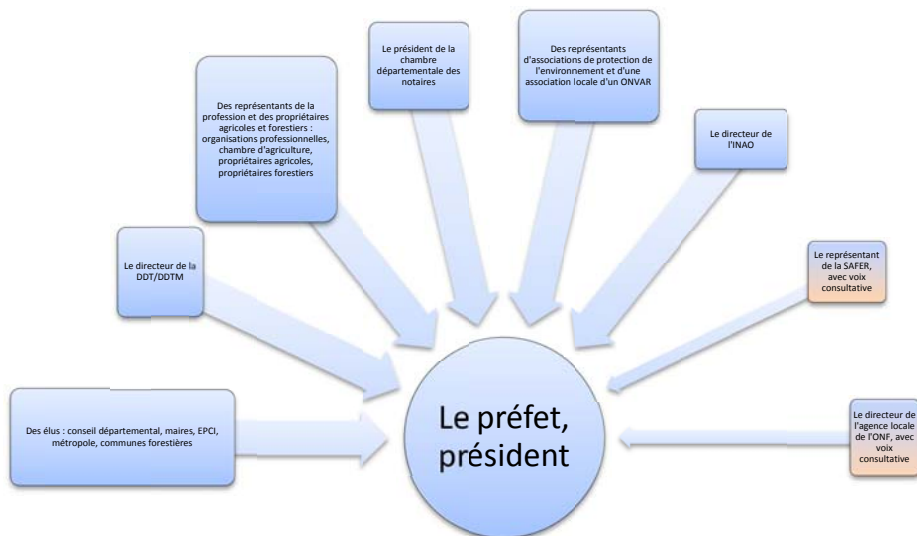
La **CDPENAF** est consultée **selon une procédure d'avis simple** lors de l'élaboration des documents de planification de l'espace. Elle est consultée lors de l'élaboration du SCoT et, en absence de celui-ci, lors de l'élaboration d'un PLU(i) ou d'une carte intercommunale. Elle peut également être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou d'urbanisme (sauf en cas d'existence d'un SCoT approuvé après adoption de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui tient compte des mêmes objectifs de préservation).

La protection **résulte d'un avis conforme** de la CDPENAF lorsque le projet ou l'élaboration du document de planification a pour conséquence la réduction substantielle des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une **appellation d'origine protégée** ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation.

La CDPENAF est amenée à émettre une grande majorité d'avis simples, sauf en zone AOP et, autre cas particulier, lorsqu'est envisagé le changement de destination des bâtiments désignés à cette fin en zone agricole d'un PLU.

La CDPENAF rassemble les élus, le monde agricole et forestier et les services de l'État, sous l'autorité de l'État. Vos rapporteurs souhaitent renforcer son rôle.

COMPOSITION DE LA CDPENAF



3. Une mise en œuvre qui dépend de leur appropriation par les collectivités territoriales

La Cour des comptes a rendu public, le 16 octobre 2013, un référé de son Premier président sur les terres agricoles et les conflits d'usage. L'analyse de l'action publique conduite en la matière montrait que d'importantes marges de progrès existaient. Ils ont en partie été réalisés dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF).

Dans ce référé, la Cour des comptes signalait que « le niveau auquel s'exerce le pouvoir de décision en matière d'urbanisme peut constituer un frein à une gestion économe des terres agricoles. **Il y a autant de politiques d'urbanisme que de communes, trop souvent sans moyens techniques suffisants, et la proximité entre les élus et des électeurs, vendeurs de terres**

agricoles, peut influencer sur la politique d'urbanisme »⁽¹⁾. Vos rapporteurs considèrent que ce constat est toujours vrai.

Les évolutions législatives de ces cinq dernières années montre que la prise de conscience existe mais les résultats des outils créés sont encore faibles : **les surfaces agricoles sont prises en étau entre l'artificialisation et la déprise rurale**. Les outils de protection des zones agricoles sont nombreux mais il faut amplifier les encadrements. Par exemple, l'absence d'avis conforme de la CDPENAF sur la plupart des documents d'urbanisme limite son pouvoir d'obstruction alors même que sa composition est la plus à même de répondre aux préoccupations agricoles et alimentaires d'un territoire.

À titre de nouvelle illustration, la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a créé le plan régional d'agriculture durable (PRAD), qui définit, dans chaque région, les orientations fondamentales de l'État en matière de politique agricole, alimentaire et agroindustrielle. Ce document constitue une orientation mais sa valeur est essentiellement informative et en aucun cas normative.

Diverses politiques publiques prennent en compte le phénomène mais chaque ministère agit avec ses priorités et ses moyens sans qu'une vision transversale – interministérielle – ne soit développée. Il en est de même à l'échelle locale : l'agriculture est ponctuellement prise en compte mais l'alimentation n'y a pas sa place alors que cet axe peut permettre de tenir compte de la croissance démographique et de la nécessité du maintien de l'agriculture. Les SCoT prennent pourtant en compte l'évolution démographique mais les hypothèses retenues sont souvent hautes par rapport à celles de l'INSEE avec des conséquences non sur l'alimentation mais sur la construction de logements.

B. DES OUTILS FISCAUX FAIBLEMENT INCITATIFS

M. Dominique Bureau, président du comité pour l'économie verte (CEV) considérait, dans son avant-propos au bilan du CEV, que « la mise en place d'un signal-prix reflétant les coûts sociaux de la dégradation de notre environnement est au cœur de la stratégie de croissance verte ». Dans un avis du 16 juillet 2015, le CEV a proposé la mise à l'étude de diverses dispositions fiscales à même de limiter l'étalement urbain.

De nombreux dispositifs fiscaux influencent l'usage des sols et leur degré d'artificialisation (on dénombre une trentaine de taxes ayant un impact sur l'artificialisation) mais **deux dispositifs fiscaux ont spécifiquement été conçus pour lutter contre l'artificialisation des sols** (les articles 1529 et 1605 nonies du code général des impôts).

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-terres-agricoles-et-les-conflits-dusage>

La **taxe d'aménagement** prévue à l'article 1529 du code général des impôts ⁽¹⁾ n'a pas pour vocation première d'inciter à l'économie des sols mais d'imposer à certaines personnes (bénéficiaires des autorisations accordées aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, les personnes responsables de la construction) de participer aux charges d'équipements collectifs exposées par les communes et intercommunalités.

En permettant aux communes et EPCI compétents en matière de PLU d'instaurer un seuil minimal de densité par secteur, la loi ouvre la possibilité d'instaurer un **versement pour sous-densité**, dont l'objectif est de lutter contre l'étalement urbain et d'inciter à une utilisation économe de l'espace. Selon la publication « Artificialisation : de la mesure à l'action », les communes y ont très peu recours ⁽²⁾.

Pour le CEV, « une modification des règles relatives aux exonérations dont bénéficient certaines constructions ou aménagements peut constituer une incitation à économiser quantitativement le sol, comme peut l'être une variation du champ des exonérations en faveur des constructions "vertueuses" ». Ces constructions vertueuses sont les reconstructions et la réhabilitation des sols pollués.

Le commissariat général au développement durable a établi en 2013 un bilan de la fiscalité environnementale ⁽³⁾ : le **régime d'imposition des plus-values issues des cessions de terrains à bâtir** peut constituer pour les propriétaires une incitation à conserver leur terrain en l'état. Ainsi, la plus-value tirée de la cession de terrains nus est imposée à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 19 % et au taux global de prélèvements sociaux de 13,5 %. Une réduction de la plus-value brute de cession des biens s'applique pour chaque année de détention au-delà de la cinquième année, conduisant à une exonération totale pour les biens détenus depuis plus de 30 ans, ce qui constitue une incitation à conserver ces biens.

La **taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles** (article 1529 du même code) est exigible lors de la première cession à titre onéreux intervenue après que le terrain a été rendu constructible du fait de son classement par un PLU dans une zone U ou AU. Elle a pour objectif de donner aux communes ou aux EPCI qui le souhaitent, des ressources financières supplémentaires pour faire face aux dépenses d'aménagement des zones à urbaniser.

(1) Instituée par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 en remplacement de la taxe locale d'équipement.

(2) 25 communes au 31 décembre 2015.

(3) « La fiscalité environnementale en France : un état des lieux », Commissariat général au développement durable (CGDD), 2013

La taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles (article 1605 *nonies* du même code) exigible au même moment est en revanche obligatoire.

Elle est assise sur l'écart entre le prix d'acquisition et le prix de cession du terrain. Son taux est de 5 % lorsque le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition est entre 10 et 30, de 10 % au-delà.

Son produit est affecté à un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs visant à faciliter l'accès au foncier et à développer des projets innovants mais elle ne rapporte que 10 millions d'euros annuels sur les 40 millions d'euros escomptés lors de sa création.

Ces deux taxes diminuent la rentabilité de la classification des terrains agricoles ou naturels en terrains constructibles sans toutefois l'annuler. Elles ne constituent pas un obstacle majeur à la construction neuve dans les zones tendues puisque leur niveau dépend de la plus-value effectivement réalisée par le vendeur.

Plus généralement, pour M. Guillaume Sainteny, entendu par les membres de la mission, un autre obstacle à la lutte contre l'artificialisation tient à la différence de valeur entre un terrain urbanisable et un terrain qui ne l'est pas. La valeur des terrains ruraux est minorée par la faiblesse des loyers de fermage décidée par l'État très en dessous de la valeur que leur conférerait le marché tout en étant très taxés. La rentabilité du foncier agricole est donc nulle après imposition.

M. Sainteny annonce une rentabilité des biens ruraux de l'ordre de 1,5 % (contre 7 % pour les actions, 3 à 4 % pour le bâti locatif) mais la taxation de ces biens conduit à un rendement négatif : « le revenu foncier d'un terrain agricole est taxé de la même manière que le revenu d'une boutique à Paris qui rapporte pourtant 500 000 fois plus ». Deux solutions s'offrent alors au législateur : modifier la valorisation du fermage ou modifier la fiscalité du foncier agricole, nous y reviendrons en troisième partie. M. Sainteny ne souhaite pas la création d'une nouvelle taxe mais plaide pour remodeler les prélèvements existants en les modulant sur la base de critères géographiques, en diminuant les cas d'exonération ou d'abattement et en réduisant la fiscalité sur le foncier non bâti ⁽¹⁾.

C. « ÉVITER », AVANT TOUT

Nous l'avons vu, le principe en matière de planification de l'espace est celui de la « gestion économe des sols ». Pour autant, ce principe est soumis à interprétations et il n'a pas pu, à lui seul, limiter drastiquement l'artificialisation.

(1) Pour les détails, voir « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? » Guillaume Sainteny, *Responsabilité en environnement*, juillet 2018, n° 91.

1. « Éviter, réduire, compenser »

L'environnement est pris en compte dès le stade de l'élaboration d'un projet d'aménagement du territoire ou de développement économique à travers les étapes d'évitement de ses impacts, de leur réduction, et en dernier lieu, de leur compensation si les deux étapes précédentes n'ont pas permis de les supprimer. **La compensation environnementale peut concerner l'eau, la biodiversité ou une zone humide.**

Le **défrichement de bois peut aussi conduire à des mesures compensatoires** : soit par le boisement d'autres surfaces, y compris avec l'application d'un coefficient multiplicateur, soit par le versement d'une indemnité au fonds stratégique de la forêt et du bois.

La LAAF du 13 octobre 2014 a créé, sur le modèle de cette compensation environnementale, le **principe de compensation agricole pour dédommager le préjudice subi par la perte de foncier liée aux aménagements du territoire. Chronologiquement, les mesures envisagées doivent avant tout permettre d'éviter et de réduire les effets du projet et, le cas échéant, de prévoir des compensations.**

À la différence de la compensation environnementale, la compensation est ici économique et collective puisqu'**elle peut non seulement compenser le nombre d'hectares affectés mais aussi la perte de richesse économique collective liée à un territoire et à une production, en termes de valeur ajoutée et d'emplois.**

La nature de la compensation est variable : surface agricole, financement, par les aménageurs, d'un projet agricole local, financement d'un fonds de soutien au développement local, etc.

La CDPENAF émet un avis sur les études préalables concernant ces projets. Il n'y a pas de cadre unique méthodologique pour ces études préalables et pour la mise en œuvre de la compensation.

Les compensations financières sont versées à un **fonds de compensation créé localement** (porté par une collectivité territoriale, une chambre d'agriculture, une association...), avec un suivi partenarial de l'emploi qui en est fait. Ce fonds est défini par une charte ou une convention.

Comme le soulignent les auteurs du rapport du CGAAER précité, la procédure pourrait conduire à directement **compenser financièrement des projets sans suffisamment tenter de les éviter ou de les réduire. Ils soulignent également la faible portée de cette procédure qui ne concerne que les projets soumis à étude d'impact.**

De l'avis de nombreuses personnes auditionnées, **les conditions de mise en œuvre de la compensation** prévues à l'article D. 112-1-18 du code rural et de

la pêche maritime **sont trop restrictives**. Le fait qu'il soit notamment nécessaire pour enclencher le dispositif (sauf arrêté du représentant de l'État dans le département fixant le seuil départemental de soumission à la procédure ⁽¹⁾) que la surface prélevée soit supérieure ou égale à 5 hectares est inadapté à l'objectif de préservation des terres.

Il est impératif qu'une compensation « en nature », c'est-à-dire en surface foncière, redevienne prioritaire, et ce à une échelle territoriale locale. Des mesures de dépollution des sols doivent alors également être envisagées. C'est ce sur quoi insiste la Confédération paysanne PACA pour laquelle compenser la perte de terres agricoles par d'autres terres agricoles ne sert à rien : « pour compenser, il faudrait remettre en culture une terre artificialisée ».

2. La promotion d'un principe de neutralité en matière de dégradation des terres

Le plan biodiversité présenté le 4 juillet 2018, lors du premier comité interministériel présidé par le Premier ministre, par le ministre de la transition écologique et solidaire annonce l'objectif – sans date arrêtée – de « zéro artificialisation nette ». Cette réunion marque un changement d'échelle dans la politique de protection de la nature, et fait de la lutte contre l'érosion de la biodiversité une priorité de l'action du Gouvernement au même titre que la lutte contre le changement climatique.

Mais pour les auteurs de l'ESCO, Mme Alice Colsaet et M. Yann Laurans, même une mesure « zéro artificialisation » peut cacher des mouvements avec des gains et des pertes en termes de biodiversité : « le bilan pour la biodiversité repose sur la qualité de ce qui est échangé ».

D'où l'idée d'un principe de neutralité défendu par M. Philippe Billet, la neutralité en matière de dégradation des terres devrait « constituer un principe directeur du droit de l'occupation des sols, comme l'est désormais le *no net loss* (absence de perte nette) s'agissant de la biodiversité dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale et d'autorisation de certains projets ».

M. Benoît Grimonprez partage cette idée d'un principe de neutralité, proposition qui émane de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD), qui a défini en 2015 la neutralité comme « un état où la quantité et la qualité des terres nécessaires pour soutenir les fonctions et les services des écosystèmes et améliorer la sécurité alimentaire restent stables ou augmentent dans le cadre d'écosystème et d'échelle spatiale et temporelle définis ». M. Grimonprez imagine un mécanisme de compensation plus systématique lors de la consommation d'espaces, dès lors qu'il n'est pas possible de l'éviter ou de la réduire. Le zéro artificialisation serait irréaliste mais la

(1) Ce seuil a été fixé par 34 départements, le plus souvent à 1 hectare

neutralité devrait permettre de compenser l'atteinte à la biodiversité par la reconversion ou la restauration de terres de qualité.

*

* *

Le foncier agricole concentre sur lui une charge symbolique unique mêlée d'un récit national, d'identités territoriales fortes et d'histoires familiales marquantes.

Reprenant les remarques de la chercheuse Mme Yannick Sencébé entendue lors de la première audition organisée par les membres de la mission, vos rapporteurs souhaitent insister sur la complexité de la question foncière qui se rapporte à de multiples usages. Nous l'avons vu, la terre est un patrimoine commun environnemental à la base de la préservation de la biodiversité et des paysages mais elle est également un terrain immobilier potentiel dont les enjeux associés augmentent à proportion de l'extension des aires urbaines. Nous allons maintenant voir qu'elle est aussi un patrimoine privé qui renvoie au statut de la propriété mais également un bien productif au cœur de l'enjeu alimentaire qui s'articule aux politiques économiques de développement agricole et qui justifie depuis longtemps une régulation forte.

Le prix des terres agricoles est aujourd'hui relativement bon marché en comparaison des autres pays européens ⁽¹⁾ – nous y reviendrons, et ce prix est le résultat d'une régulation jusqu'ici réussie qui a longtemps permis la transmission des exploitations et l'installation de jeunes agriculteurs, aujourd'hui altérées. Ce faible coût est un facteur de compétitivité de l'agriculture française mais il suscite aussi des convoitises qui risquent de mettre en péril l'avenir agricole de la France.

La sociologie du monde agricole évolue également. On constate un moindre attachement des jeunes agriculteurs à la propriété foncière, d'autant plus vrai qu'ils s'installent hors cadre familial. À l'inverse, l'attachement des anciennes générations d'exploitants à leur patrimoine agricole est tel qu'il retarde la transmission de leurs exploitations. La rétention de ce foncier s'accommode d'ailleurs, dans certaines régions, de nouvelles formes de travail agricole totalement délégué.

Ainsi il faut réinventer des solutions pour permettre le partage plus équitable du foncier agricole, cela passera par une nouvelle politique foncière qui définira précisément quels agriculteurs feront l'agriculture de demain et avec quels moyens.

(1) Exception faite de la viticulture.

DEUXIÈME PARTIE : PARTAGER LE FONCIER

« Faisons chausser aux paysans les sabots de la République, lorsqu'ils les auront chaussés la République sera invincible ». C'est par ces mots de Léon Gambetta ⁽¹⁾ que M. Bertrand Hervieu, président de l'Académie d'agriculture de France introduisit son intervention devant les membres de la mission d'information. Dans sa brève introduction à l'histoire de la question foncière, M. Hervieu illustra ainsi l'histoire agricole de la Troisième République qui consista essentiellement à faire des laboureurs de l'Ancien régime des propriétaires terriens. La concentration de l'investissement sur le foncier se fit d'ailleurs au détriment des autres moyens de production.

Passée cette première période, la deuxième étape s'écoula de la sortie de la première guerre mondiale aux années 1990, période au cours de laquelle prédomina le fermage et le slogan introduit par la Jeunesse agricole catholique : « la terre n'est pas un patrimoine, elle est un outil de travail ». Ce fut l'époque de la loi sur le statut du fermage (institué par l'ordonnance n° 45-2380 du 17 octobre 1945 relative au statut juridique du fermage) et des lois créant les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural des ministres Hubert Rochereau (loi d'orientation agricole du 5 août 1960) et Edgard Pisani (loi d'orientation agricole du 16 janvier 1962). L'outil de production prenait le pas sur la propriété et le législateur intervint pour assurer la pérennité des exploitations agricoles.

La troisième période, plus complexe et encore actuelle, repose sur l'idée que la terre est un patrimoine privé mais surtout un bien de l'humanité, un bien pour les générations futures qui a un impact sur les questions environnementales. **Aujourd'hui, ce bien est fragilisé par l'installation d'outils d'abstraction : plus de la moitié de la surface agricole utile française est gérée par des formes sociétaires, souvent abstraites, derrière lesquelles il n'est pas toujours possible d'identifier des propriétaires physiques. Toujours selon M. Hervieu, un regard purement financier est désormais porté sur les espaces agricoles avec pour corollaire la persistance de difficultés d'installation pour les jeunes agriculteurs.**

Le foncier agricole est aujourd'hui convoité par l'agriculture de firme dans laquelle les intérêts financiers prennent le pas sur les considérations alimentaires. Même l'agriculture familiale que M. François Purseigle ⁽²⁾ lui oppose est en proie à cette mutation. Dès lors, il est nécessaire de s'interroger sur les choix que l'on souhaite faire pour préserver le foncier agricole, notamment au regard des enjeux

(1) Selon M. Bertrand Hervieu le génie de Léon Gambetta a été de créer un ministère de l'agriculture (en 1881) pour rallier les paysans à la cause de la République sur le modèle du ministère des colonies c'est-à-dire afin de gérer à la fois l'espace, les produits et les hommes.

(2) « Le nouveau capitalisme agricole. De la ferme à la firme » François Purseigle, Geneviève Nguyen, Pierre Blanc, Presses de Sciences Po, 2017

alimentaires actuel : besoins alimentaires croissants et aspiration à une agriculture locale de qualité.

Nous verrons que la prise de conscience sociétale et environnementale émerge au moment même où les outils de protection du foncier agricole sont fragilisés.

Penser que dans les années 1950 la ville de Marseille était auto-suffisante en matière alimentaire doit nous interroger sur les choix qui doivent désormais être faits.

I. LES ENJEUX DE LA DISSOCIATION ENTRE LA PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET L'EXPLOITATION

Pour M. Gérard Chouquer, entendu par les membres de la mission, « la notion de propriété connaît un délitement certain ». La notion de propriété occupe une place singulière dans l'histoire des pays de droit romain alors que dans nombre d'États les personnes qui exploitent la terre ne sont pas propriétaires de celle-ci, elles en sont les seules tenancières. La pensée anglo-saxonne, par exemple, consacre une approche utilitaire des biens fonciers. C'est pour cette raison que les pays anglo-saxons ont développé des possibilités de montages financiers. **Mais la financiarisation de l'agriculture entraîne des mutations qui ne sont pas sans risque pour le monde agricole et qui, selon M. Chouquer, appellent des mesures de régulation.**

Pour de très nombreuses personnes auditionnées et notamment Mme Yannick Sencébé, l'agriculture de demain se construit autour de plusieurs modèles d'exploitation. Il faudra décider de leur possibilité de coexistence.

Cette diversité des structures doit conduire à développer de nouveaux outils de portage foncier. La puissance publique devrait y avoir sa part, en particulier les collectivités territoriales.

Le métier d'agriculteur pose également question : de plus en plus d'agriculteurs s'installent alors que l'agriculture n'était pas la première de leur vocation. Le métier d'agriculteur peut même être pensé comme une expérience professionnelle momentanée. La question de la mobilité professionnelle se pose aussi dans le secteur agricole, ce qui constitue un changement culturel important. Selon les chiffres d'Agreste, le service statistique agricole, 15 100 agriculteurs se sont installés en 2015 mais 30 % des 4 945 installations aidées en 2014 correspondaient à des installations hors cadre familial ⁽¹⁾.

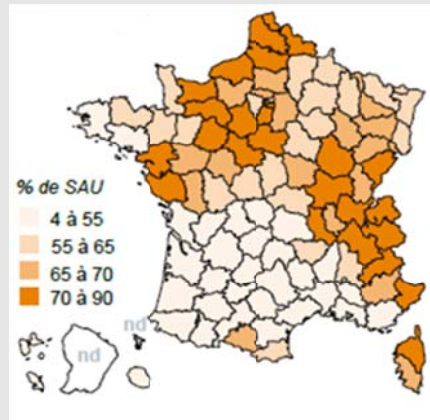
(1) Les aides à l'installation ont pour objectif de faciliter les reprises et les créations d'exploitations agricoles. La dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA) permet de compléter la trésorerie et de financer les investissements d'installation. Les candidats à la DJA doivent satisfaire des conditions d'âge et de formation professionnelle.

Panorama du foncier agricole français

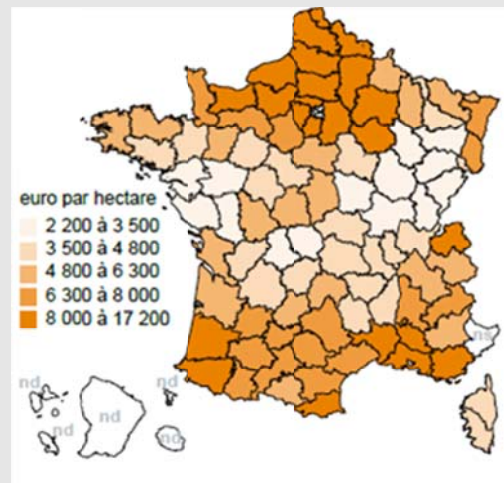
Mode de faire valoir en 2013



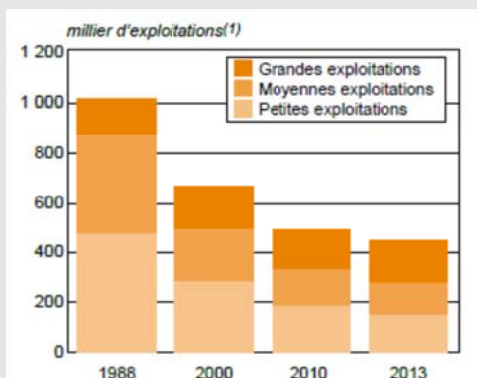
Part de la surface agricole utile en fermage en 2013



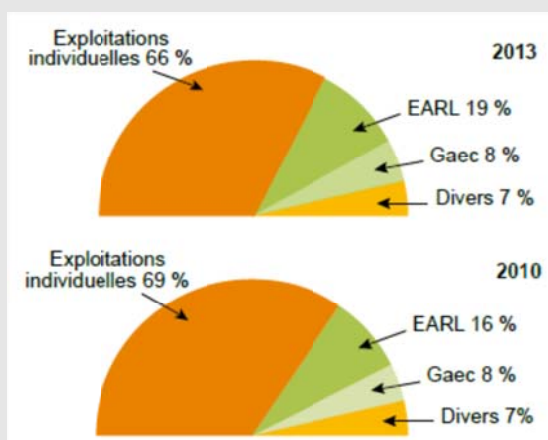
Prix des terres agricoles en 2016



Nombre d'exploitations selon la dimension économique



Statut des exploitations



Source : Agreste – Graphagri – 2017

A. LA TERRE, UN PATRIMOINE À PRÉSERVER : UNE PROPRIÉTÉ VULNÉRABLE ET CONVOITÉE

Il existe un décalage entre l'attachement à la terre, la convoitise dont elle fait l'objet et sa faible valeur patrimoniale en partie liée à la protection qui lui est attachée depuis les années 1960. Sa valeur vénale ne reflète d'ailleurs pas nécessairement sa valeur agronomique et patrimoniale.

1. Une France de propriétaires terriens, des exploitants locataires

Historiquement, la France se caractérise par un morcellement parcellaire en dépit de la politique de remembrement foncier conduite ces soixante dernières années.

Le Nord de la France a été fortement remembré, contrairement au Sud dont les exploitations restent de petite taille avec des contraintes environnementales et agronomiques variées.

La majorité des exploitants agricoles sont à la fois propriétaires et locataires. La protection des exploitants par le statut du fermage et le faible montant des loyers correspondants ne les a pas incités à étendre leurs propriétés à tout prix.

En 2013, seul un quart des exploitants agricoles de France métropolitaine est propriétaire de la totalité de ses terres, en baisse de 20 % depuis 2010. Un exploitant agricole est en général propriétaire du foncier de son exploitation à hauteur de 51 % des surfaces qu'il exploite avec une grande variabilité entre les départements (on recense davantage de fermages dans la moitié Nord de la France et en Rhône Alpes).

Les terres en faire-valoir direct représentent 21 % de la surface agricole utilisée (SAU) métropolitaine en 2013. Plus d'un tiers des exploitants agricoles louent la totalité des terres qu'ils exploitent.

Selon M. Alain Guéringer, entendu par les membres de la mission, « en moyenne, un propriétaire foncier détient 2,5 hectares et un exploitant exploite 70 hectares, le rapport est de 1 à 30 » ! Ce phénomène de concentration foncière par la tenure inversée⁽¹⁾ pose des questions de rentabilité et d'équité.

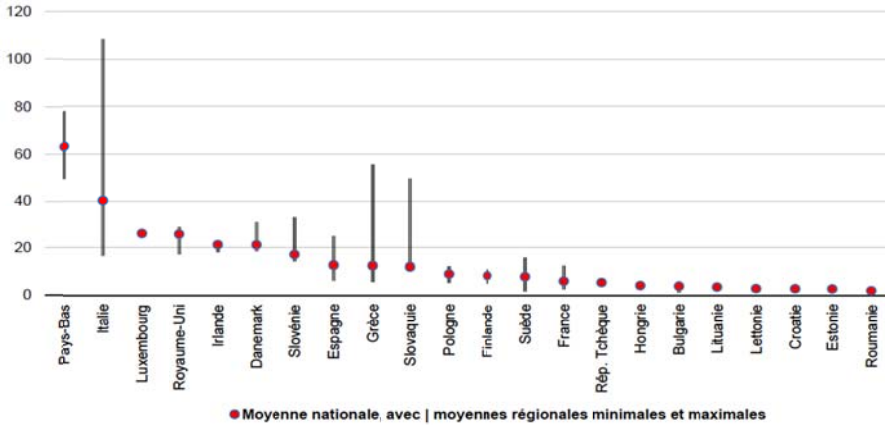
2. Le problème du partage de la valeur

Le statut du fermage a contribué à sécuriser l'accès au foncier et à contenir son coût par rapport aux autres pays européens : cela constitue un avantage compétitif important pour nos agriculteurs mais il a conduit à attirer la convoitise d'investisseurs étrangers au monde agricole.

Même si elle a doublé ces dix dernières années, la valeur du foncier en France est en effet restée faible si on la compare aux pays voisins : Belgique, Allemagne, Pays-Bas. Le contrôle de la puissance publique et l'encadrement du montant des fermages en sont les explications.

(1) « On désigne par tenure inversée (reverse tenancy) des situations dans lesquelles des petits propriétaires cèdent en faire-valoir indirect (location ou métayage) une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières à des tenanciers économiquement plus favorisés : grands propriétaires fonciers, entrepreneurs agricoles, etc » Jean-Philippe Colin, « La concentration foncière par la tenure inversée (reverse tenancy) », *Études rurales*, 194 | 2014, 203-218.

PRIX NATIONAUX ET RÉGIONAUX DES TERRES ARABLES EN 2016

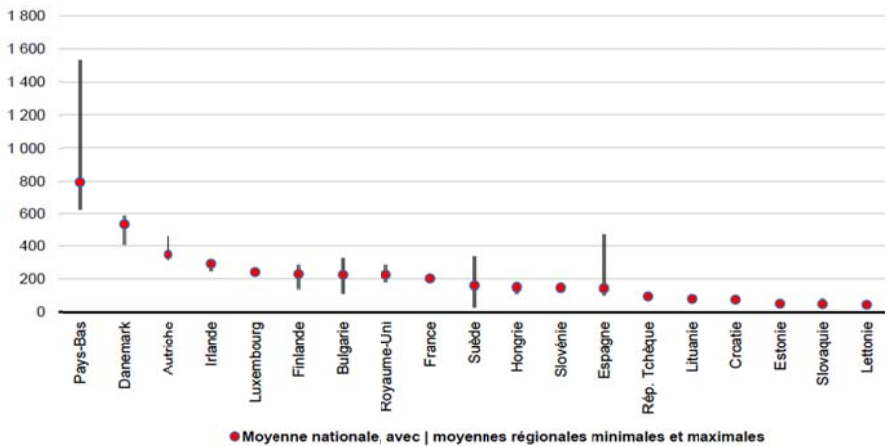


Note : en milliers d'euros par hectare ; les données de certains pays européens ne sont pas disponibles

Source : Communiqué de presse Eurostat, 21 mars 2018

En France, le montant du fermage est modéré puisqu'il est encadré par des arrêtés préfectoraux fixant le montant à l'hectare (en moyenne 200 € à l'hectare à l'année).

PRIX NATIONAUX ET RÉGIONAUX DES FERMAGES EN 2016



Note : en euros par hectare

Source : Communiqué de presse Eurostat, 21 mars 2018

La question de la valeur du foncier et de sa rentabilité ne doit pas être exclue de l'analyse qui conduit à la non-mise en culture des terres et, parfois, à leur artificialisation.

Pour M. Guillaume Sainteny, auditionné par vos rapporteurs, c'est en revalorisant la rente foncière que l'on incitera les propriétaires à mettre leurs parcelles en exploitation quand aujourd'hui le poids de la fiscalité et la faiblesse des fermages et même des revenus de ceux qui exploitent les terres poussent à s'en séparer au profit de l'artificialisation (voir *supra*). Plus généralement, les importantes prérogatives accordées au fermier peuvent dissuader les bailleurs de s'engager dans un bail rural, nous y reviendrons.

3. De nouvelles modalités de portage foncier

Le prix du foncier agricole est relativement faible en France et pourtant, ce prix est le principal obstacle à l'installation de jeunes agriculteurs en dehors de la reprise d'une exploitation familiale. **« La maîtrise et le coût du foncier sont les premiers freins à l'installation hors cadre familial car si nous parlons d'arriver à un revenu décent pour l'agriculteur, il est très difficile de rémunérer le capital investi par l'activité agricole. Et dans ce capital investi, le foncier pèse pour beaucoup. Or, si nous n'organisons pas la " liquidité " du foncier et sa régulation, voire son portage, c'est le monde de la finance qui va s'en emparer et qui va faire sa propre régulation ».** Voilà ce qu'affirmait M. Michel Etchebest, vice-président à l'économie, au développement des territoires et à l'agriculture de la communauté d'Agglomération Pays Basque lors de la table ronde organisée par le président de la mission à Orthez le 21 juin 2017.

L'agriculture de demain se construira autour de plusieurs modèles d'exploitation. Cette diversité des structures doit amener à une réflexion sur les **outils de portage financier du foncier**.

Les sociétés classiques de portage du foncier (groupements fonciers agricoles, groupements fonciers ruraux, sociétés civiles immobilières agricoles) sont en plein essor : entre 1991 et 2017, les acquisitions par ces sociétés ont été multipliées par 5,1 sur le marché des terres et prés, et par 3,2 sur le marché des vignes.

On connaît bien l'outil du groupement foncier agricole (GFA), qui existe depuis le début des années 1970 ⁽¹⁾. Il s'agit d'une société civile constituée entre personnes et qui a vocation à détenir du foncier en le décorrélant de l'exploitation agricole. Historiquement, les GFA dits « familiaux » ⁽²⁾ avaient l'avantage de permettre la préservation d'un patrimoine foncier familial. Le fait que les GFA – familiaux ou d'investisseurs – soient obligatoirement constitués entre personnes physiques (sauf présence des sociétés d'aménagement foncier et d'un établissement rural, la SAFER, mais de façon temporaire) plaide pour que les exploitants s'en saisissent. Ce besoin de transparence dans les multiples formes sociétaires d'exploitation agricole a conduit votre rapporteur M. Dominique Potier à proposer ce qui est devenue la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la

(1) Loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles

(2) Les GFA familiaux sont constitués entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré.

lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. En application de l'article L. 143-15-1 du code rural et de la pêche maritime, tel qu'il résulte de ladite loi, les biens ou les droits acquis ou apportés à une société doivent être rétrocédés à une société dont l'objet principal est la propriété agricole. Par exemple, une SCEA ou une société commerciale dont l'objet est agricole doit utiliser un groupement foncier agricole pour l'acquisition de foncier agricole. **L'objectif est que plus aucune société pouvant être la propriété d'une personne morale non identifiable ne soit en mesure de détenir du foncier.**

Par ailleurs, les SAFER permettent également l'installation des agriculteurs : elles **acquièrent du foncier à la place du candidat à l'installation et le mettent à sa disposition au moyen d'une convention d'occupation précaire** pour une durée initiale de cinq ans, renouvelable une fois. Au cours de ce délai, l'exploitant a la possibilité d'acquérir le foncier directement ou en plusieurs fois. Dans ce cas, les fermages sont déduits du prix d'acquisition. L'intérêt est de concentrer l'effort financier initial de l'exploitant sur les investissements nécessaires au développement de l'exploitation.

Le moindre attachement des jeunes agriculteurs à être propriétaires de leur exploitation est une forme d'opportunité. **Au-delà du recours au fermage, le développement du portage de foncier agricole permet, juridiquement et économiquement, des installations de nouveaux agriculteurs sans qu'ils aient à supporter le poids du foncier.**

De plus en plus de structures privées et coopératives proposent un **portage de foncier agricole non spéculatif**. Terre de liens⁽¹⁾ achète depuis 2006 des terres agricoles et les met à la disposition d'un exploitant agricole par un bail rural de 25 ans à clauses environnementales. Elle possède 3 300 hectares et 206 exploitants se sont installés *via* son action. Ce faisant elle favorise l'installation d'agriculteurs qui n'ont pas les moyens d'acquérir du foncier. Elle porte des projets de développement de pratiques agro-écologiques « paysannes » et l'utilisation de pratiques innovantes qui nécessitent moins la mobilisation de capital que de main-d'œuvre. L'environnement et l'emploi sont donc privilégiés.

Les membres de la mission ont pu constater que plusieurs associations œuvraient dans les territoires pour le portage de foncier par un **financement citoyen**, avec ou sans rémunération des contributeurs.

Autre exemple, le **GFA des Côtes de Toul** en Meurthe-et-Moselle s'est constitué avec l'appui de la chambre d'agriculture et de la communauté de commune pour valoriser 340 hectares de parcelles viticoles non remembrées. La communauté de communes a financé le projet de 190 000 € puis ouvert à la souscription populaire des parts de ce montant (entre 500 et 3 000€ par personne).

(1) Terre de liens comprend trois entités distinctes : une fondation habilitée à recevoir les dons, une entité foncière habilitée à effectuer des appels publics à l'épargne et une association, pour la mise à disposition des terres.

Les premiers viticulteurs se sont installés en 2015 avec un système de paiement des fermages qu'à compter du moment où la vigne est devenu productive. L'ambition de tous est que ces viticulteurs deviennent petit à petit propriétaires des parcelles qu'ils exploitent.

Il en est ainsi également de l'association **Lurzaindia** qui est une société en commandite par actions qui permet l'acquisition collective de terres et de bâtiments à usage agricole et leur mise à disposition *via* des baux ruraux de long terme. Elle est propriétaire de 379 hectares de terres agricoles acquises grâce à 3 432 souscripteurs (70 € par personne en moyenne, sans contrepartie de rémunération). Elle a ainsi permis la création de 21 exploitations et l'installation de 30 fermiers.

Les représentants de Terre de liens ont beaucoup insisté auprès des membres de la mission sur la **lourdeur administrative liée à l'acquisition de terres et au faible investissement des collectivités territoriales dans ce processus**. Ils appellent de leurs vœux un plus grand investissement humain des représentants des collectivités dans ces projets, qui favorisent d'ailleurs le développement de **systèmes alimentaires territorialisés**.

Les collectivités territoriales peuvent également acquérir du foncier en réserve foncière *via* les établissements publics fonciers locaux (EPFL) qui sont chargés du portage foncier. Des **conventions de partenariat** ⁽¹⁾ existent d'ailleurs **entre les EPFL et les SAFER** pour assurer ce portage lorsque, par exemple, une propriété comportant du foncier agricole et des bâtiments est en vente.

Vos rapporteurs tiennent à rappeler que si les collectivités sont légitimes à porter du foncier agricole pour installer des agriculteurs, l'appui aux associations dont c'est l'objet n'est pas à la portée de toutes les collectivités. C'est ce que soulignait d'ailleurs M. Jean-Pierre Serrus, maire de La Roque d'Anthéron rencontré par les membres de la mission à l'occasion d'une visite dans sa commune : « même avec notre bonne volonté, ça n'est pas notre métier ! ».

Dans les meilleurs des cas, les collectivités construisent des projets agricoles de territoires intégrés à leurs politiques d'aménagement. **Les réserves foncières des collectivités permettent d'assurer l'usage agricole des parcelles et, parfois, « d'affirmer des ambitions en matière de qualité des produits et d'approvisionnement alimentaire de proximité »** ⁽²⁾.

Les associations de portage foncier faisant appel à l'épargne citoyenne et les EPFL insistent sur la nécessité d'avoir connaissance des transactions foncières pour pouvoir intervenir.

(1) Dans le Pays Basque, notamment.

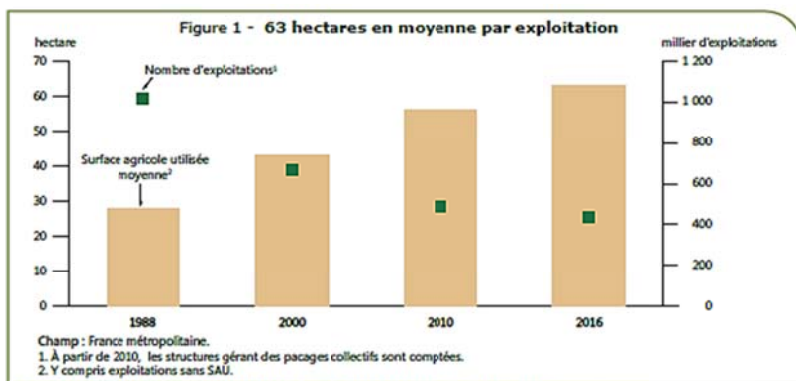
(2) « Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole », Christine Léger-Bosch, Alain Guéringer, Nathalie Bertrand, *Sciences, eaux et territoires* n° 17, 2015

B. LA TERRE, UN OUTIL DE TRAVAIL : DES FORMES D'EXPLOITATION EN MUTATION

1. Une progression des formes sociétaires d'exploitation concomitante à l'augmentation de la taille des exploitations

La France comptait 2,3 millions d'exploitations en 1955 contre 437 000 en 2016 d'après la dernière enquête de structure des exploitations agricoles du ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁽¹⁾. C'est 11 % de moins qu'en 2010 lors du dernier recensement.

Les exploitations sont moins nombreuses mais elles s'agrandissent : la taille des surfaces exploitées a augmenté passant de 28 hectares en moyenne en 1988 à 63 hectares en moyenne en 2016. Entre 2010 et 2016, l'augmentation de la taille des exploitations (+ 11 %) a été inversement proportionnelle à la diminution de leur nombre (- 12 %).



Selon les auteurs du rapport du CGAAER « Foncier agricole : accaparement ou investissement ? » publié en avril 2017⁽²⁾, **plus la surface de l'exploitation est importante, plus le revenu par actif est élevé mais il n'est en revanche pas porteur de davantage d'emplois**. L'augmentation de la taille des exploitations répond avant tout à l'objectif d'atteindre des seuils de rentabilité économique. Le capital a augmenté de 74 % par exploitation entre 1990 et 2013 mais, en parallèle, on assiste à une baisse du revenu agricole et à une stagnation du capital d'exploitation de la ferme France.⁽³⁾

Dans les petites exploitations, le statut individuel reste largement majoritaire et 6 exploitants sur 10 y sont propriétaires de la totalité des terres

(1) Agreste, statistiques agricoles

(2) « Foncier agricole : accaparement ou investissement ? La nécessaire évolution des outils de régulation », rapport n° 16070, avril 2017

(3) Chiffres fournis par la Fédération nationale des SAFER.

qu'ils valorisent. Ils ne sont que 6 sur 100 parmi les exploitants des grandes exploitations.

Les exploitations individuelles sont majoritaires en nombre, mais pas en surface agricole utile. Selon les statistiques agricoles du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (Agreste), les formes sociétaires d'exploitation représentent 36 % du nombre d'exploitations en 2016, pour 64 % de la surface agricole utile.

Les sociétés d'exploitation agricole ont l'avantage de protéger le patrimoine personnel en le séparant du patrimoine professionnel. Elles permettent aussi de regrouper des moyens matériels, financiers et humains. Les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) sont les formes sociétaires privilégiées, notamment pour les grandes exploitations. Les motivations sont fiscales ou liées à la transmission de ces exploitations.

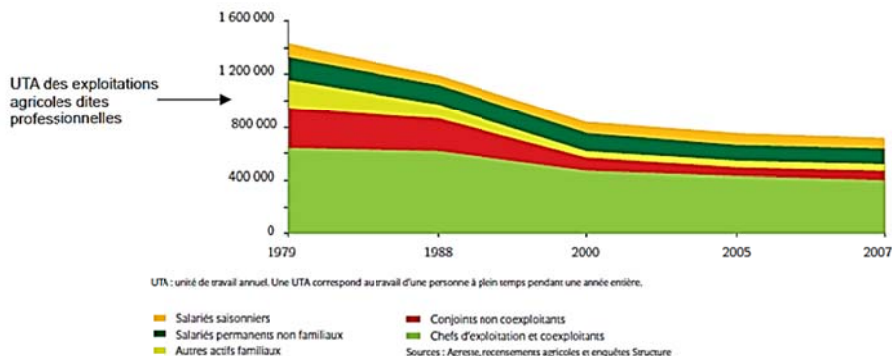
Pour les auteurs du rapport du CGAAER précité, il faut relativiser l'importance des formes sociétaires : 54 % des chefs d'exploitation et coexploitants appartenaient à des formes sociétaires en 2014 mais l'exploitation individuelle, y compris GAEC ou EARL au sein desquels prédominent *de facto* les liens de parenté, restent majoritaires. C'est le secteur du maraîchage et de l'horticulture (43,4 %) qui a le plus recours à cette forme d'exploitation, contrairement au secteur de l'élevage (4,4 %).

2. Permanence et transformation de l'agriculture familiale

L'agriculture familiale désigne une structure agricole où la famille possède une partie importante des moyens de production et prend les décisions en matière de production et d'organisation du travail.

L'observation de l'évolution de l'emploi agricole montre – comme le font les auteurs du rapport du CGAAER « Transmission en agriculture. 4 scénarios prospectifs à 2025 » en 2016 – qu'elle s'explique par la faible diminution du nombre d'exploitations et d'exploitants mais aussi et surtout par une diminution de la contribution des conjoints et des autres membres de la famille au travail sur l'exploitation familiale. La part des salariés permanents « non familiaux » et des salariés saisonniers ne diminue pas dans la démographie agricole.

ÉVOLUTION DE LA DÉMOGRAPHIE AGRICOLE



Source : « Transmission en agriculture. 4 scénarios prospectifs à 2025 » Rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), janvier 2016

Selon les auteurs de ce rapport « si les tendances actuelles se poursuivent, les 10 000 entrants dans le métier d'agriculteur à l'horizon 2025 auront des profils plus diversifiés et seront plus âgés, du fait notamment des arrivées tardives dans le métier ». Ils ajoutent que les installations hors cadre familial progressent et qu'elles se concentrent sur des productions à forte valeur ajoutée (maraîchage, notamment.) avec un volet de transformation et de commercialisation.

Pour la chercheuse Mme Yannick Sencébé « le métier d'agriculteur tend à être pensé comme une expérience professionnelle momentanée. La question de la mobilité professionnelle se pose ».

M. François Purseigle et M. Bertrand Hervieu, dans leur article « Des agricultures avec des agriculteurs, une nécessité pour l'Europe » ⁽¹⁾, expliquent comment même l'agriculture familiale – en raison des deux critères de la propriété et de la prise de décision qui la définissent – est devenue sociétaire. Celle-ci « dissocie le travail agricole et le capital d'exploitation de la gestion patrimoniale et foncière. Le caractère familial de la propriété foncière permet d'assurer une rente à l'ensemble des associés. Ainsi, les générations ayant quitté la vie active agricole peuvent percevoir des loyers ou des fermages. La propriété foncière est répartie non seulement sur un cadastre et des lopins nominatifs, mais aussi en parts qui s'échangent ou se vendent verticalement entre les membres de la famille. Dans de nombreux cas, le capital ainsi constitué est suffisant pour permettre à ces sociétés d'intégrer toutes les fonctions de la filière, de s'émanciper de toutes les formes d'organisation collective de production et de commercialisation et de devenir des acteurs majeurs sur les marchés nationaux et internationaux. Ces formes verticales sociétaires [...] se développent : en France (en Hautes-Landes, en Camargue, dans le Bassin parisien, en Champagne crayeuse), en Italie (dans la plaine du Pô), en Allemagne (dans les nouveaux *Länder*), des holdings

(1) Bertrand Hervieu et François Purseigle, *Des agricultures avec des agriculteurs, une nécessité pour l'Europe*, Revue Projet, 20 avril 2011

mono-familiaux disposant de sociétés anonymes de matériel agricole construisent des assolements sur plusieurs milliers d'hectares et participent à la construction de nouveaux marchés tournés vers l'export ⁽¹⁾. Cette figure oscille entre la tentation d'une approche strictement financière et une conservation de son architecture patrimoniale. Elle maintient en le dissolvant son caractère familial, se frayant un chemin à travers les [...] formes sociétares ».

3. La question de l'agriculteur actif et de la pluriactivité

Le registre des actifs agricole est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2018, date d'entrée en vigueur du décret du 9 mai 2017 ⁽²⁾. Il est géré par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), qui recense les agriculteurs, exploitants à titre principal ou secondaire ou simplement cotisants solidaires.

En soi, le décret ne change rien à la définition de l'agriculteur et des droits et obligations qui s'y attachent mais l'entrée en vigueur du décret, longtemps attendu et réclamé par la profession agricole, est, selon l'APCA, « un premier pas vers la reconnaissance de l'activité professionnelle ».

Définir un statut de l'agriculteur actif c'est décider de l'agriculture que l'on souhaite en faisant des choix dessinant le profil des agriculteurs de demain. La pluriactivité des agriculteurs est une réalité, parfois une nécessité pour diversifier leurs sources de revenus mais à trop la favoriser, ne risque-t-on pas de dénaturer le métier d'agriculteur ? Plusieurs activités nécessaires au monde rural et rattachables au métier d'agriculteur pourraient être prises en compte : l'agro-tourisme, les fonctions environnementales et paysagères, et éventuellement la production d'énergies renouvelables.

La profession agricole souhaite qu'à terme la définition d'un statut de l'actif agricole soit le socle de la délimitation du bénéfice des aides dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC après 2020. Il s'agit d'une convocation partagée par le rapporteur.

Pour la rapporteure, il faut se poser la question de savoir comment concilier la diversité des profils et les évolutions sociologiques de la profession si l'on fait le choix d'une définition rigide et catégorisée du statut.

(1) Geneviève Nguyen, François Purseigle, Agrifirme, *Caractérisation des formes d'organisations sociales et économiques associées à l'agriculture de firme*, ANR Jeunes chercheurs, 2010

(2) Décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de tenue et de mise à jour du registre des actifs agricoles

C. LES SYMPTÔMES DU MALAISE

1. La pratique des pas-de-porte et le problème de la valorisation des entreprises agricoles

Une pratique s'est développée en agriculture : elle consiste à **monnayer l'accès au bail agricole pour récupérer l'usage de la terre**. Les montants pratiqués lors de ces cessions peuvent dépasser les montants du prix de la terre agricole occupée, en particulier dans le Nord-Pas-de-Calais. Dans ce type de région où le fermage est le type de faire-valoir le plus répandu, « la cession du bail s'accompagne d'une vente de bâtiments, ou de matériel, dont la surévaluation permettra de couvrir le pas-de-porte proprement dit » ⁽¹⁾.

En application de l'article L. 411-75 du code rural et de la pêche maritime, cette pratique est pourtant prohibée : « Sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 € ou de l'une de ces deux peines seulement, tout bailleur, tout preneur sortant ou tout intermédiaire qui aura, directement ou indirectement, à l'occasion d'un changement d'exploitant, soit obtenu ou tenté d'obtenir une remise d'argent ou de valeurs non justifiée, soit imposé ou tenté d'imposer la reprise de biens mobiliers à un prix ne correspondant pas à la valeur vénale de ceux-ci ».

Une telle pratique s'explique par les droits associés à l'usage de la terre : longtemps des droits à produire et des droits à subventions, qui participent de la valeur des exploitations. Pour autant, elle limite directement l'accès potentiel à l'exploitation de candidats à l'installation en renchérissant son coût.

Le fonds agricole a été créé par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole avec l'objectif de faire évoluer le statut de l'exploitation agricole vers celui d'une entreprise avec ce qui pourrait ressembler à un fonds de commerce. Mais entre 2006 et 2014, seuls 964 fonds agricoles ont été créés, dont 30 % en filière équine. L'absence de succès du fonds tient essentiellement au fait que les baux étant quasi incessibles hors cadre familial, ils ne sont jamais inclus dans le périmètre du fonds, ce qui limite son attractivité.

2. Le développement du travail délégué

La **prestation de services** consiste, pour un exploitant ou un propriétaire, à **faire réaliser par un tiers prestataire de services tout ou partie de ses travaux agricoles**. Jusqu'à une période récente cette prestation de service mettait en relations essentiellement deux exploitants géographiquement proches pour réaliser des tâches ponctuelles en fonction de leurs nécessités et de leurs compétences et équipements. Il s'agissait d'une entraide rémunérée.

(1) Denis Barthélémy, « La montée des pas-de-porte en agriculture », *Études foncières* n° 32, septembre 1986

Aujourd'hui, des **entreprises de travaux agricoles** spécialisées peuvent réaliser la totalité des tâches d'une exploitation agricole grâce à des moyens humains, matériels et administratifs. Cela concerne l'itinéraire technique des tâches agricoles (du labour à la vente de la récolte) et les tâches administratives associées (comptabilité, information, gestion fiscale).

De telles pratiques résultent de l'augmentation des charges de mécanisation, de la hausse des investissements nécessaires au renouvellement du matériel et, encore une fois, des rigidités du bail rural qui incitent un propriétaire à faire faire plutôt qu'à louer. **De facto, le travail délégué peut permettre à l'exploitant de conserver son statut et les droits y afférents tout en abandonnant son métier.**

Lorsque les prestations sont réalisées au profit d'un preneur à bail, elles peuvent contrevenir à l'obligation faite au preneur d'exploiter personnellement le bien loué. Le travail à façon total est susceptible d'entraîner la perte de la direction effective de l'exploitation.

Le travail à façon pose aussi problème lorsqu'il est utilisé pour contourner le contrôle des structures et éviter le bail rural.

Dans un article de 2011 précité, M. François Purseigle résume parfaitement la situation engendrée par cette pratique, et les **risques qu'elle aboutisse à une agriculture sans agriculteurs** :

« La délégation intégrale de l'exploitation offre les contours d'une nouvelle division du travail entre des firmes de sous-traitance et un dit « exploitant » qui ne souhaite plus assurer la gestion d'un patrimoine souvent en sursis. La réalité de l'entreprise agricole ne s'incarne plus ici dans une exploitation mais dans une firme de prestation qui exerce en quasi-autonomie l'ensemble des activités agricoles. Réponse à de nouvelles contraintes technologiques et territoriales, cette figure tend à se développer en périphérie des grandes agglomérations d'Europe occidentale. Le propriétaire conserve juridiquement son statut d'exploitant (et les primes européennes), tandis que le preneur est une entreprise commerciale ou même industrielle.

« Cette dynamique est à l'origine d'un processus invisible de concentration et de réorganisation en profondeur de la production agricole : ainsi peut-on observer que deux à trois mille hectares relevant de six ou sept exploitations sont cultivés par un prestataire non-agriculteur qui s'assure d'économies d'échelle. Chaque exploitant " fantôme " peut peser sur le marché en raison du volume récolté et assurer au propriétaire foncier une rente familiale sans projet véritable de transmission à long terme. Ni fermier ni gérant, ce nouvel acteur met en valeur un patrimoine ne lui appartenant pas et produisant des matières premières. Cette figure de l'agriculture de firme, par délégation, est une forme intermédiaire vers des formes plus abouties d'agricultures sans agriculteurs. ».

Vos rapporteurs regrettent cette tertiarisation de l'activité agricole et appellent à une transparence et à la sanction de ces pratiques.

3. La crainte d'un accaparement des terres

Dès l'Antiquité romaine et les réformes des frères Gracques et les lois agraires qui en découlèrent, on remarque une préoccupation à l'égard des phénomènes d'**accaparement**. La conquête coloniale en Amérique latine à partir du XVI^e siècle en est une autre illustration. Accaparer signifie « arrher ou acheter tout ce qu'il y a sur le marché des denrées, de marchandises, afin de devenir maître du cours »⁽¹⁾ : **la signification ancienne « renvoie à l'idée d'appropriation excessive d'un bien de consommation afin de renchérir le prix de celui-ci »**⁽²⁾.

La mission du CGAAER « Foncier agricole : accaparement ou investissement ? » d'avril 2017 propose de définir l'accaparement comme « **un agrandissement (par location ou achat de terres ou prise de parts de sociétés) dépassant fortement les pratiques observées sur le territoire concerné** ». Dans son avis d'initiative de 2015, le Conseil économique et social européen (CESE) a estimé que ce phénomène d'accaparement se développait « sans consultation préalable de la population locale et sans son consentement ».

Ce phénomène (*land grabbing*) est **apparu à partir du milieu des années 2000 dans les pays en développement**, essentiellement en Afrique, où des entreprises privées comme des États étrangers ont acquis des terres agricoles. Selon CCFD - Terre Solidaire des investisseurs français participent également à l'accaparement des terres agricoles dans les pays du Sud : l'outil de mesure *Landmatrix*⁽³⁾ indique que la France a acquis 195 000 hectares depuis 2012, soit le neuvième pays au monde parmi les principaux acquéreurs.

En France, les craintes quant à un accaparement des terres ont été révélées par l'achat de 1 700 hectares de terres arables en 2016 dans le département de l'Indre par un consortium chinois⁽⁴⁾. Cet achat n'est pas isolé : d'autres acquisitions ont eu lieu depuis sur des terres céréalières et, depuis plusieurs années, plusieurs centaines de vignobles dans le Bordelais et récemment en Bourgogne sont devenus la propriété d'investisseurs, souvent étrangers.

Les syndicats agricoles entendus par les membres de la mission sont unanimes à ce sujet, ils demandent que ces investissements fassent l'objet d'un

(1) Dictionnaire Littré

(2) *Guide de l'agriculture et de la forêt 2018-2019 sous la direction d'Hubert Bosse-Platière et de Benoît Grimonprez, Litec Lexisnexis*

(3) Selon CCFD-Terre solidaire, il s'agit d'un projet international initié par l'Union européenne et des centres de recherche qui se base sur les documentations officielles et sur la recension de toutes les mentions de transactions foncières relevées dans les médias ou sur internet et entreprend de les vérifier.

(4) L'objectif du président-directeur général du groupe Reward est de bâtir une filière intégrée de production de farine « à la française » à partir de blé en partie importé de France via la coopérative Axcéréales pour aboutir à l'ouverture de boulangeries en Chine.

contrôle public renforcé en insistant sur l'origine géographique de ces investissements ; vos rapporteurs relèvent que **l'accaparement est souvent le fait d'investisseurs français**.

Se saisissant du sujet, le Parlement européen a évoqué une menace pour le modèle agricole européen qui est fondé sur une agriculture multifonctionnelle, reposant en priorité sur des exploitations familiales. Le développement de l'accaparement introduit en effet une forme de concurrence déséquilibrée pour l'accès à la terre, ainsi que des pratiques agricoles peu durables et préjudiciables aux sols. Le Parlement européen a également suggéré que « la Commission européenne adopte des recommandations sur la gouvernance foncière dans l'Union ». D'où la publication, par la Commission européenne, de ses « orientations sur la manière de réglementer les marchés des terres agricoles conformément à la législation de l'Union ».

Pour M. Yves Petit dans son article « L'Union européenne et le phénomène d'accaparement des terres agricoles », les positions du CESE et du Parlement européen sont plutôt pessimistes tandis que « la Commission européenne se veut plutôt rassurante, car les investissements étrangers dans les terres agricoles, sont, selon elle, plutôt limités ⁽¹⁾ ». **Pour Yves Petit, le phénomène est réel en Europe mais dans une ampleur moindre que dans les pays en développement**. Il cite notamment les données *Landmatrix* : 166 359 hectares seraient concernés en Europe. « Les acteurs sont aussi bien étrangers que nationaux, étatiques que non étatiques, des personnes physiques ou des personnes morales. Ainsi, des groupes bancaires, des fonds d'investissement, des sociétés anonymes, des spéculateurs ou des fraudeurs font montre d'un grand intérêt pour le foncier agricole ».

a. Les motifs de l'attractivité française

En France, c'est surtout le faible prix des terres et leur qualité (ainsi que celle de leurs productions) qui peuvent expliquer l'intérêt des investisseurs.

Même si, en vingt ans, le prix d'un hectare de terres a doublé en France passant de 3 000 € l'hectare en 1997 à 6 000 € environ aujourd'hui – proche des prix des terres polonaises – il se situe entre 10 000 € et 20 000 € en Italie, en Angleterre, au Danemark et en Allemagne et il atteint 50 000 € aux Pays-Bas.

Selon M. Jacques Mathé, les dispositifs nationaux de régulation, malgré leurs défauts, sont parvenus à maintenir les prix des terres relativement bas, ce qui a joué en faveur de la compétitivité économique des fermes françaises. Pour cette raison, les fermes françaises attirent aujourd'hui les investisseurs.

(1) Selon la Commission européenne, le phénomène demeure cependant marginal, car les investisseurs étrangers ont acquis seulement 1,3 % du total des terres arables en Bulgarie, 2,3 % en Lituanie et 0,4 % en Roumanie.

L'image de la France en matière agricole et alimentaire n'est pas à négliger : politiques de qualité et de protection sanitaire, indications géographiques protégées, gastronomie etc.

Certaines années (2007 et 2008, notamment), la flambée des prix agricoles a également pu y contribuer. Certains agriculteurs sont les premiers à en bénéficier car, outre les vendeurs, ces transactions font augmenter la valeur des terres de leurs voisins.

Plus structurellement, les auteurs du rapport du CGAAER de 2017 précité mettent en avant la performance des infrastructures françaises routières et portuaires, les circuits de collecte et de stockage agricoles. **Ils relèvent également que les aides de la PAC sont versées sans considération du bénéficiaire final.**

b. Un phénomène marginal mais insuffisamment documenté

Selon les auteurs du rapport du CGAAER de 2017, **les investissements étrangers en France concernent moins de 1 % des transactions.** Mais les auteurs font surtout état du **manque de transparence dans les transactions** et, de ce fait, du manque de données sur les « mutations du foncier ». Il est d'ailleurs important de noter que ce rapport insiste sur le **manque de données** dont disposent les directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

L'outil sociétaire a été identifié lors de plusieurs débats parlementaires comme l'instrument privilégié d'accaparement des terres. La concentration des terres par les formes sociétaires d'exploitation concerne les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL), les sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) ou les sociétés commerciales de types sociétés anonymes à responsabilité limitée (SARL) qui autorisent l'entrée à leur capital d'associés non exploitants. **Surtout, les SCEA et les sociétés commerciales peuvent accueillir des personnes morales associées. La puissance d'achat de ces sociétés est (et d'ailleurs tel est souvent leur objet) bien plus importante que celle des personnes physiques. D'après la FNSAFER, les lots acquis par les sociétés sont en général 27 % plus grands et 5,2 fois plus onéreux (chiffres de 2017) que ceux acquis par des personnes physiques.**

Le rapport recommande la création d'un observatoire des sociétés en agriculture.

Compte tenu de la date de sa rédaction (2016), le rapport du CGAAER publié en 2017 ne tient pas compte des dernières évolutions législatives sur le sujet sociétaire.

Nous l'avons vu, **la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle, portée par votre rapporteur, a créé un dispositif législatif tendant à renforcer la transparence des acquisitions de foncier agricole par les sociétés, en les obligeant à s'appuyer sur une société dédiée au portage du foncier, pour toute**

nouvelle acquisition ou apport de foncier. La transparence des nouvelles acquisitions devrait être assurée.

Elle constitue le dernier aboutissement législatif d'une volonté de contenir le phénomène qui a débuté par l'adoption de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ⁽¹⁾.

c. Les conséquences pour le monde agricole

Une telle agriculture aux mains d'investisseurs risque de conduire à l'éviction des exploitants des processus de décision avec un risque non moindre de substitution des agriculteurs de métier par des salariés.

La fédération nationale des SAFER pointe **l'opacité des holdings et les difficultés à déterminer les personnes physiques impliquées dans ces exploitations, avec potentiellement l'entrée au capital d'investisseurs mal intentionnés qui accaparent les terres**. La rémunération du capital prime sur la rémunération du travail et la pérennité des exploitations. Selon les représentants de la FNSAFER, « la terre passe du statut de support de production à un support d'investissement voire de défiscalisation ».

Dans cette configuration, la transmission des exploitations est plus difficile. **Avec le renchérissement de l'installation le renouvellement des générations est compromis : l'augmentation des surfaces des exploitations et de leur coût entraîne un coût de reprise pour les jeunes agriculteurs plus élevé.** Cet aspect est particulièrement inquiétant dans une conjoncture tendue sur les prix agricoles. Pour M. Purseigle, on assiste à une crise de la transmission : d'ici à 2030, il anticipe que le nombre d'exploitants s'établira à 320 000. Le seul mécanisme contrariant cette tendance repose sur le soutien public national ou européen.

Vos rapporteurs ont également constaté que de tels montages entraînaient un retardement de la transmission avec le développement du travail délégué.

L'investissement dans des terres agricoles peut conduire à une standardisation de la production et à une perte de valeur ajoutée liée à l'absence de diversité productive. **Les surfaces agricoles perdant en diversité, les territoires ruraux perdent aussi en attractivité car l'industrie agroalimentaire peut moins valoriser les productions.** La standardisation des productions conduit à une perte de biodiversité, à un appauvrissement des sols et à des risques pour la souveraineté et la sécurité alimentaire.

(1) Pour un bilan, voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4328.asp>

II. UN DISPOSITIF DE PROTECTION NÉCESSAIRE MAIS FRAGILISÉ

Selon M. Chouquer, la France a développé une conception restrictive du droit de propriété : « les restrictions de droit public à la propriété sont venues limiter et conditionner l'exercice du droit de propriété par les agriculteurs ». Encore récemment, de nouvelles normes de nature environnementale tendent à encadrer le régime applicable aux titres de propriété. Les dispositifs de portage de foncier se développent. **Pour ces raisons, selon M. Chouquer, la régulation doit être le vecteur principal de la protection du foncier.**

La régulation est pourtant bien le fil conducteur du législateur depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Les outils de régulation ont pour finalité l'exploitation agricole avec pour support la propriété agricole. Cette finalité est déclinée entre différents types d'agriculture (l'agriculture « familiale » avant tout) et entre différents agriculteurs (les jeunes agriculteurs, en priorité, pour contribuer au renouvellement des générations).

A. LA PROTECTION DU FERMAGE

1. Une protection nécessaire

Après la deuxième guerre mondiale est apparue la nécessité de sortir les agriculteurs de l'incertitude foncière et de la précarité permanente des exploitants non propriétaires : **le statut du fermage était créé.**

Pour la chercheuse Mme Yannick Sencébé, ce statut a reposé sur un compromis établi à cette époque entre l'ensemble des acteurs du monde agricole, parmi lesquels figuraient les jeunes agriculteurs. **Le législateur était alors animé par la volonté de favoriser la productivité agricole par la sécurisation et la viabilité de l'activité agricole des jeunes installés.**

Le régime des baux ruraux qui découle du fermage permet d'avoir accès à la terre sans en supporter le coût d'acquisition, parfois très élevé et favorise ainsi prioritairement l'installation. Pour un preneur, la stabilité de son droit de jouissance d'une terre est la condition *sine qua non* pour réaliser les investissements nécessaires au développement et à la pérennité de son exploitation. Le régime protecteur qui est associé au « statut »⁽¹⁾ du fermage assure ainsi la stabilité des situations des preneurs, non sans conséquences pour les bailleurs. **De cette stabilité résulte le succès du fermage dont le système couvre aujourd'hui 75 % de la surface agricole utile du territoire français.**

Est soumis au statut du fermage toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble rural en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole.

(1) Le terme de « statut » signifie que les règles qui s'y attachent ont un caractère impératif, les parties ne pouvant y déroger.

Le statut repose sur quatre grands principes, identifiés dans les actes du 114^e congrès des notaires de France « Demain le territoire » :

- la stabilité, pour le preneur, du droit d’exploiter : le bail, écrit ou verbal, est conclu pour une durée minimale d’ordre public de neuf ans avec renouvellement automatique de plein droit pour une nouvelle période de neuf ans. Cette stabilité est même transmise à ses héritiers puisque ce droit au renouvellement du bail profite à ses héritiers ;

- la régulation étatique du montant des fermages fixés par arrêté préfectoral fixant les *minima* et *maxima* ;

- l’incessibilité du droit d’exploiter (y compris avec l’accord du bailleur) et donc l’absence de valeur patrimoniale du bail ;

- la protection du faire-valoir direct grâce au droit de reprise du bailleur (pour l’exploiter lui-même ou par un membre de sa famille, à des conditions strictes) et au droit de préemption du preneur.

Ces règles ont permis au statut de remplir sa mission de pérennisation de l’exploitation agricole. Le statut est aujourd’hui le mode d’accès au foncier le plus répandu (75 % de la SAU en 2010 selon Eurostat). Lorsqu’il comporte des obligations environnementales, il prend la forme du bail environnemental. Sans prétendre à l’exhaustivité, il existe d’autres types de baux agricoles :

- le bail cessible hors cadre familial, d’une durée de 18 ans minimum, qui autorise le preneur à le céder à toute personne de son choix et qui, surtout, échappe à l’interdiction de monnayer la cession ;

- le bail emphytéotique qui confère au preneur un droit de jouissance réel et cessible de plus de 18 ans. Les parties disposent d’une grande liberté pour établir le contenu du contrat ;

- les baux à long terme : le bail à long terme ou de carrière d’une durée de 25 ans prend fin sans droit au renouvellement ;

- la convention de mise à disposition d’une durée de 1 à 6 ans, renouvelable une fois, peut être souscrite par tout propriétaire. C’est également la forme que prennent les baux utilisés par la SAFER ;

- d’autres contrats existent : le bail à métayage, le bail de petite parcelle, la vente d’herbe, le contrat de prise en pension d’animaux etc.

2. Un choix controversé

Pour certains, l’indice national des fermages fixé par arrêté du ministre de l’agriculture est déconnecté des réalités économiques régionales. Ce montant est souvent proche de celui de la taxe foncière qui peut amener les propriétaires à se

tourner vers des prêts à usage sans contrepartie financière, moyennant un préavis de 6 mois avant reprise. Ce bail ne donne pas lieu au versement d'un loyer et le fermier perd toute protection pour assurer la pérennité de son exploitation.

Pour M. François Robbe, président de l'association française de droit rural, ce statut est très protecteur du fermier, « **le ressenti des propriétaires est d'être prisonniers pour l'éternité de leur bail** », ils peuvent même ressentir « un effet confiscatoire ». Il a invité le pouvoir réglementaire à arrêter des fermages plus réalistes c'est-à-dire tenant compte de la valeur des terres louées pour le rendre plus attractif pour les bailleurs.

M. Samuel Crevel s'interrogeait au colloque de Poitiers sur le point de savoir si le statut du fermage ne devrait pas « voir son centre de gravité déplacé » du côté du bailleur au détriment du preneur.

Vos rapporteurs souhaitent faire confiance à la profession agricole pour faire aboutir la concertation en cours sur la réforme du statut du fermage dans le sens de sa modernisation et de son rééquilibrage.

B. LA PROTECTION DU CONTRÔLE DES STRUCTURES ET LE RÉFÉRENTIEL DU SCHÉMA RÉGIONAL DIRECTEUR DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

1. Objectifs et modalités du contrôle

Pour M. François Robbe, **le contrôle des structures a été pensé comme « une forme de loi anti-trust de l'agriculture française »**. Et pour cause, ce contrôle administratif du fait d'exploiter a pour origine l'ancienne réglementation des cumuls et des réunions d'exploitations mise en place par la loi du 8 août 1962.

La mise en valeur de terres, de bâtiments, d'ateliers hors sol peut être subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative d'exploiter des biens fonciers ruraux au sein d'une exploitation agricole. Plus précisément, le contrôle porte sur les opérations d'installation, d'agrandissement ou de réunion d'exploitations agricoles. L'autorisation est délivrée par le préfet de région.

Bien que la **référence à la défense de l'exploitation de type familial ait été supprimée** par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole pour lui substituer, par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, quatre objectifs hiérarchisés, **l'esprit demeure**.

- **L'objectif principal**, depuis 1980, **est l'installation des agriculteurs**. Cet objectif s'accompagne d'une politique d'installation et de transmission des exploitations.

- **Les trois autres objectifs se situent sur un même plan : consolider ou maintenir des exploitations agricoles viables** (en rémunérant le travail réalisé

par l'exploitant et le capital investi), **promouvoir le développement des systèmes de production agro-écologiques et maintenir une agriculture diversifiée à forte valeur ajoutée.**

Le contrôle s'appuie sur deux outils :

– la **surface agricole utile régionale moyenne (SAURM)** : elle fixe un seuil au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est nécessaire ;

– le **schéma régional directeur des exploitations agricoles (SRDEA)** mis en place pour tenir compte des réalités régionales, tout en respectant les objectifs généraux de la politique agricole. Il organise les conditions de mise en œuvre du contrôle en prenant en compte les enjeux économiques, sociaux et environnementaux définis dans le plan régional de l'agriculture durable. À ce titre, il fixe le seuil de surface au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est requise, la distance des parcelles dont l'exploitation est envisagée avec le siège de l'exploitation, les équivalences à la SAURM par type de production. Il établit également l'ordre des priorités entre les différents types d'opérations concernées par une demande d'autorisation. Il fixe les critères d'appréciation de la dimension économique et de la viabilité des exploitations concernées par la demande d'autorisation. Enfin, il précise les critères au regard desquels une opération conduit à un agrandissement excessif ou à une concentration d'exploitations excessive de nature à diminuer la diversité des productions et le nombre d'emplois.

2. Une effectivité du contrôle à revoir ?

Pour M. Jean-Pierre Pradel, chef de service de l'économie agricole et du développement rural à la direction départementale du territoire de la Vienne, la substitution de l'échelon départemental par l'échelle régionale du SRDEA avec la LAAF, de 2014, s'est accompagnée de la suppression de points de contrôle. Il considère que l'échelon régional apporte de la complexité et aucune plus-value par manque de connaissance des dossiers. Il a notamment rappelé que le territoire de la Nouvelle Aquitaine était aussi grand que l'Autriche. En cause, notamment, le seuil de viabilité d'une exploitation fixée au niveau régional par le SRDEA qui, porté à 94 hectares, est trop élevé pour la taille moyenne des exploitations de la Vienne. Il a ensuite relevé que l'établissement des priorités ne tenait pas compte de la main-d'œuvre salariée employée, alors que cela pourrait favoriser les productions à forte valeur ajoutée.

Il ressort plus généralement des auditions menées par les membres de la mission que, **plus que la taille des exploitations, c'est le projet d'entreprise qui devrait être contrôlé, pour passer outre le « *small is beautiful* ».**

Les **SRDEA sont parfois mal conçus** en termes de pondération des surfaces : peuvent être comparées des surfaces de bâtiments, parfois hors-sol, et des prairies.

Surtout, **un certain nombre de situations échappent au contrôle des structures** :

– lorsque la mutation de propriété résulte d’une intervention de la SAFER (par préemption mais également par simple intermédiation) ;

– lorsque les parts d’une société sont cédées à un associé non exploitant c’est-à-dire lorsqu’il ne participe pas de façon effective et permanente aux travaux ;

– lorsque les exploitations sont intégralement conduites par des entreprises agricoles, comme nous l’avons vu.

La **sanction de l’absence d’autorisation d’exploiter est administrative** : entre 300 et 900 € par an. En outre, pour M. Pradel il faut **mettre en demeure de cesser d’exploiter les exploitants qui ne disposent pas de l’autorisation d’exploiter avec des sanctions rétroactives**. Le bailleur, le préfet ou la SAFER peuvent demander la nullité du bail mais celle-ci est difficile à mettre en œuvre car le préfet doit mettre en demeure l’exploitant puis saisir le tribunal paritaire des baux ruraux. Il suggère également une **sanction économique se traduisant par le refus de verser les subventions**, qui est prévu par la loi mais rarement appliqué.

Pour M. Robbe, les mécanismes de sanction sont très sophistiqués mais très difficiles à mettre en œuvre : il regrette l’absence de moyens dans les services déconcentrés de l’État et le manque de formation des services sur ces sujets.

L’article 30 du projet de loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance proposait de supprimer, à titre expérimental, dans certaines régions ou départements, le contrôle des structures. L’étude d’impact qui accompagnait le projet de loi faisait valoir trois critiques majeures à l’égard de ce contrôle : sa lourdeur administrative, son inefficacité et le traitement inégalitaire des assujettis.

– **Sur sa lourdeur administrative**, l’étude relevait que 90 % des 20 000 demandes recevaient un avis favorable, mais, sur une moyenne de 2000 refus, 140 recours avaient été déposés en 2014. Les délais sont considérés comme trop importants : plusieurs mois sont nécessaires pour obtenir une autorisation d’exploiter.

– **Sur son inefficacité**, Mme Véronique Bouchard intervenant au colloque de Poitiers sur « L’avenir du contrôle de la jouissance des terres agricoles » a fait valoir, reprenant l’étude d’impact du projet de loi, que les deux objectifs principaux du contrôle n’ont pas été réalisés. Comme nous l’avons vu, « le nombre d’installations aidées a diminué de moitié sur 20 ans tandis que l’activité agricole tend à se concentrer dans des exploitations de moins en moins nombreuses dont la superficie moyenne s’accroît ». Sur ce point, vos rapporteurs considèrent que d’autres facteurs étrangers au contrôle des structures peuvent expliquer ce phénomène. Par ailleurs, **si faible que soient les refus, ils justifient**

à eux seuls que soit maintenu le contrôle des structures, mais certainement avec une réforme de son organisation et une amélioration de son fonctionnement notamment dans les exigences de la demande d'autorisation d'exploiter, nous y reviendrons.

— **Sur l'iniquité du contrôle**, l'étude d'impact mettait en avant « des hétérogénéités importantes entre départements ». Pour étayer cette critique, Mme Bouchard a comparé les priorités et la surface déclenchant le contrôle de trois schémas directeurs de régions limitrophes : la Bretagne, la Basse-Normandie et les Pays de la Loire. La surface déclenchant le contrôle « est de 45 hectares dans la région Pays de la Loire, de 70 hectares pour la Basse-Normandie et de 20 hectares pour la Bretagne. Outre leur disparité, le seuil particulièrement bas retenu en Bretagne, qui conduit, en pratique, à soumettre quasiment la moindre opération à autorisation, on relèvera aussi que seul le seuil normand paraît *a priori* plus réaliste, en ce qu'il correspond à la superficie moyenne haute des exploitations françaises. En ce qui concerne les priorités, la comparaison entre les schémas et les objectifs assignés au contrôle au niveau national n'est pas plus convaincante. Ainsi, si l'installation est bien la priorité en Normandie et dans les Pays de la Loire, ce ne sont pas les mêmes installations qui sont favorisées dans l'une ou l'autre : l'installation à titre principal du conjoint par transfert du chef d'exploitation est la priorité numéro 1 en Basse-Normandie, ce qui favorise en fait une fausse installation. C'est en revanche la véritable priorité « prioritaire » dans les Pays de la Loire, qui vise les projets d'installation individuelle ou sociétaire aidée, d'un agriculteur à temps plein. Reste la Bretagne, qui se singularise par sa distance avec l'objectif principal assigné au contrôle par l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime, en ne faisant de l'installation d'un agriculteur que la priorité 4-2, derrière notamment les priorités du maintien de l'exploitation du preneur en place (priorité n° 1) ou les restructurations parcellaires par reprises de parcelles de proximité. ».

En outre, pour M. François Brenet intervenant au même colloque, elle serait également **contre-productive** : « la publicité obligatoire des demandes d'autorisation d'exploiter permet de susciter des demandes concurrentes [...] qui conduisent parfois à des situations de blocage dans lesquelles le propriétaire découvre tardivement qu'un preneur, qu'il n'a peut-être jamais rencontré, s'est porté candidat. Il arrive également que l'autorisation d'exploiter soit attribuée à un autre candidat contre l'avis du propriétaire qui sera alors tenté de recourir à un montage sociétaire pour ne pas avoir à louer ses terres à l'exploitant choisi par les services déconcentrés de l'État ».

90 % des dossiers reçoivent un avis favorable, preuve que le contrôle fonctionne ; les 10 % d'avis défavorables légitiment le maintien de cette réglementation. Vos rapporteurs souhaitent néanmoins la moderniser.

C. LA PROTECTION DES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL

L'activité des SAFER en quelques chiffres (2016) ⁽¹⁾

10 500 biens ont été acquis par les SAFER, pour une surface totale de 93 800 ha.

Le marché foncier accessible aux SAFER représentait 342 000 ha en 2016. Les acquisitions des SAFER ont représenté 27,4 % des surfaces accessibles.

Les SAFER ont exercé 1 230 préemptions en 2016, pour une surface de 5 570 ha et une valeur de 48,5 M€ (0,5 % du nombre total des notifications de vente transmises par les notaires aux SAFER). Ces préemptions représentent 12 % du nombre, 6 % de la surface et 4 % de la valeur de l'ensemble des acquisitions réalisées par les SAFER.

12 700 rétrocessions ont été réalisées par les SAFER, pour une surface totale de 96 400 ha.

La majeure partie des surfaces revendues par les SAFER a été consacrée à l'installation (34 400 ha) 23 % des opérations et 36 % des surfaces

1. Les missions des SAFER

Les SAFER, organisées au niveau régional ou interrégional, sont des opérateurs incontournables dans les territoires ruraux.

Ces sociétés ont été créées par la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole. Depuis cette date, le législateur et le Gouvernement – *via* des ordonnances – sont régulièrement intervenus pour faire évoluer le statut et les missions de ces sociétés jusqu'à la loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle précitée.

Ce sont des **sociétés commerciales agissant sous le contrôle de l'État et sans but lucratif** ⁽²⁾. Leurs fonds propres correspondent aux ressources dégagées par leur activité : commission d'expertise ou d'intermédiation, gain sur une revente, etc. Elles sont chargées de la gestion d'un service public administratif en vue de l'amélioration des structures agricoles. Leur actionnariat est pour l'essentiel constitué de personnes ou de représentants de la sphère publique.

À leur création, les SAFER avaient un **rôle strictement agricole** (installations des jeunes agriculteurs et amélioration des structures des exploitations dans le sens d'une meilleure productivité). Elles se sont progressivement vues assigner un **rôle d'aménagement et de développement des territoires ruraux**. Ce faisant, leurs moyens d'action ont été élargis.

Quatre missions principales sont assignées aux SAFER :

1° **Œuvrer prioritairement à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers** (voir *infra*) ;

(1) Source : Fédération nationale des SAFER

(2) Les excédents réalisés ne peuvent être utilisés qu'à la constitution de réserves destinées au financement d'opérations conformes à leur objet.

2° Concourir à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique : à la demande du département, elles peuvent être amenées à protéger les espaces agricoles et naturels périurbains, elles peuvent constituer des réserves foncières pour maintenir des surfaces agricoles lors de grands projets d'aménagement ;

3° Contribuer au développement durable des territoires ruraux par des actions d'aménagement foncier ;

4° Assurer la transparence du marché foncier rural : les SAFER publient régulièrement les données relatives au marché immobilier rural.

Revenons à la première mission des SAFER (1°) qui est en réalité la principale mission de protection des exploitations agricole et forestière, décrite comme « prioritaire » à l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime. Les SAFER disposent de **trois leviers d'action** :

– « l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières » : historiquement il s'agit de la première mission des SAFER. Elles se doivent de favoriser l'installation des nouveaux agriculteurs et d'assurer la pérennité des exploitations par une action au niveau du foncier agricole. Par « consolidation » il faut entendre l'accroissement de la superficie des exploitations qui permet souvent de les pérenniser et, à terme, de favoriser leur transmission ;

– la mise en valeur des sols à travers « l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations ». Le morcellement des exploitations est un frein à l'exploitation. Les SAFER participent donc aux opérations d'aménagement foncier rural et favorisent la mise en valeur des terres sous-exploitées ou incultes ;

– la garantie de la diversité des modes de production, en particulier « ceux permettant de combiner les performances économique, sociale et environnementale et ceux relevant de l'agriculture biologique ». Ce faisant, les SAFER contribuent à mettre en œuvre l'agro-écologie.

La deuxième partie de l'article L. 141-1 précité détaille les moyens d'action des SAFER :

1° Acquérir, dans le but de les rétrocéder, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières. Les SAFER interviennent alors comme acheteurs ou vendeurs de propriétés agricoles ou forestières ;

2° Se substituer un ou plusieurs attributaires pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés portant sur les biens visés au 1° ;

3° Acquérir des actions ou parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole notamment la totalité ou une partie des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) ou de groupements fonciers ruraux

(GFR ⁽¹⁾). Les SAFER peuvent être membres, à titre transitoire (en règle générale pour une durée au plus égale à 5 ans), de GFA ou de GFR donnant à bail des terres qu'ils détiennent. Jusqu'à la loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle précitée, cette participation était limitée à 30 % du capital social. Depuis, cette limitation a été supprimée ;

4° Se livrer ou prêter leur concours à des opérations immobilières portant sur les biens d'autrui et relatives au louage. La SAFER peut ainsi intervenir comme mandataire chargé par un propriétaire de lui trouver un preneur.

Les SAFER ne peuvent pas conserver la propriété des biens qu'elles ont acquis pendant plus de 5 ans (sauf cas particulier). Les SAFER doivent rétrocéder les biens qu'elles ont acquis soit au bénéfice de propriétaires ou d'exploitants dont les propriétés ou les exploitations sont mal adaptées à une mise en valeur rationnelle ou n'atteignent pas une dimension économique viable au regard des critères du SRDEA, soit au bénéfice d'agriculteurs que cette opération permet d'installer ou de maintenir, soit au bénéfice de personnes qui s'engagent à louer les biens dans les conditions déterminées à l'article R.142-1 du code rural et de la pêche maritime ⁽²⁾, soit au bénéfice de personnes qui concourent à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ; soit, enfin, au bénéfice de personnes dont le projet satisfait un objectif d'aménagement rural.

Les attributaires peuvent se voir imposer par les SAFER un cahier des charges comportant l'engagement du maintien pendant un délai minimal de 10 ans de l'usage agricole ou forestier ou de la qualité environnementale des biens attribués en soumettant, pendant ce délai, toute opération de cession des biens à son accord préalable. D'autres critères conditionnent l'installation d'agriculteurs.

Dans 88 % des cas, les SAFER acquièrent le foncier à l'amiable. Pour les 12 % des cas restants, l'acquisition se fait *via* le droit de préemption qui leur permet de remplir plus efficacement leurs missions tout en étant strictement encadré par des objectifs d'intérêt général.

Le droit de préemption est la prérogative qui permet à son titulaire de se rendre propriétaire d'un bien déterminé à l'occasion de sa cession, par priorité ou préférence, à un tiers acquéreur.

Ce droit a été acquis par les SAFER très rapidement après leur création, par la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole. Cette prérogative exorbitante du droit commun a sans cesse été élargie par les lois successives alors que ce droit est de moins en moins utilisé par les SAFER. Entendue à deux reprises par vos rapporteurs, la FNSAFER insiste néanmoins sur

(1) Le groupement foncier rural permet de détenir à la fois des biens agricoles et des biens forestiers.

(2) C'est-à-dire avec les objectifs d'installation de l'agriculteur, de maintien de celui-ci sur son exploitation ou de consolidation de l'exploitation.

le fait que ce pouvoir lui permet le plus souvent de « négociier » une opération amiable. Le droit de préemption agit donc comme un outil de dissuasion.

Les notaires informent les SAFER de tous les projets de vente de biens agricoles et forestiers. Le droit de préemption ne peut pas être utilisé sur les achats réalisés par les fermiers en place, sur les terrains à bâtir avec un engagement de construction ou sur les achats par la famille, ni sur la plupart des ventes de forêt. L'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime détaille les neuf objectifs de la préemption :

1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;

2° La consolidation d'exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles et l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations existantes, dans les conditions prévues à l'article L. 331-2 du même code ;

3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;

4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;

5° La lutte contre la spéculation foncière ;

6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;

7° 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'État ;

8° La protection de l'environnement, principalement par la mise en œuvre de pratiques agricoles adaptées, dans le cadre de stratégies définies par l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou approuvées par ces personnes publiques en application du code rural et de la pêche maritime ou du code de l'environnement ;

9° [...], la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

La possible préemption concerne une part marginale des transactions et, selon Mme Yannick Sencébé, 1 % de la surface agricole utile relève du champ d'action des SAFER mais leurs prérogatives interrogent.

2. Un contrôle à la fois excessif... et inefficace ?

Certains veulent la mort des SAFER, accusées de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la liberté contractuelle et à la liberté

d'entreprendre, pourtant strictement protégés par le Conseil constitutionnel qui a été amené à se prononcer sur toutes les lois agricoles adoptées ces dernières années⁽¹⁾.

Nous le voyons, le modèle des SAFER n'a cessé de se réinventer pour suivre le volontarisme du législateur à imposer un certain modèle agricole. Selon Mme Sencébé, « elles ont constitué un outil de gestion agricole efficace pour autant que le modèle agricole dominant fût le modèle familial ». **Aujourd'hui, les modèles agricoles alternatifs au modèle familial s'établissent en dehors du champ d'action des SAFER, ce qui doit conduire le législateur à s'interroger sur le rôle et les moyens d'intervention de celles-ci.**

Pour M. Brenet lors de son intervention au colloque de Poitiers précité, le contrôle opéré par les SAFER est largement inefficace et il qualifie le droit de préemption dont elles disposent de « gadget », pour certains « de "pistolet à eau" ».

• D'une part, **de nombreuses mutations de propriété s'opèrent avec l'intermédiation des SAFER** (68 % des surfaces acquises). « L'instrumentalisation de son droit de préemption, par la SAFER elle-même, consiste à brandir la menace de son droit, pour inciter, vendeur et acquéreur, à passer par son intermédiaire, en réalisant une transaction qui n'a d'amiable que le nom. Lorsque l'acquéreur a été choisi par le vendeur, l'intermédiation de la SAFER aboutit à une privatisation de l'action publique qui a été dénoncée, en particulier par la Cour des comptes, dans son rapport annuel pour l'année 2014. Il est, par nature, impossible de quantifier le phénomène. »⁽²⁾ C'est, pour M. Brenet, « acheter une forme de "paix sociale" [...] profiter d'une assistance tout au long du projet, bénéficier d'une exonération des droits de mutation (même si le montant de cette exonération – 5,8 % – peut être largement absorbé par la commission de la SAFER, quand celle-ci n'est pas supérieure...) et, enfin, être dispensé de l'obligation d'obtenir une autorisation d'exploiter au titre du contrôle des structures ». Cela conduit à diminuer les ressources des collectivités territoriales au profit du financement des SAFER. Le manque à gagner *via* les droits d'enregistrement prévus aux articles 1028 à 1028 *ter* du code général des impôts a également été relevé par la Cour des comptes « l'avantage fiscal concernant les

(1) Dans sa décision n° 2014-701 DC, 9 octobre 2014, portant sur la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le Conseil constitutionnel affirme que le droit applicable à l'exercice du pouvoir de préemption des SAFER doit s'inscrire dans le respect du droit de propriété (article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), et de la liberté contractuelle (article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Ce sont ces deux principes qui encadrent la marge d'action du législateur dans la définition du régime juridique des SAFER : « Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».

(2) Hubert Bosse-Platière « Les SAFER à la veille de la loi foncière » *Deffrénois* 15 mars 2018, n° 134c5

seules opérations de "substitution" est de plus de 46 millions d'euros en 2012, sur un total de près de 60 millions d'euros »⁽¹⁾.

• D'autre part, **ce contrôle est contourné par des montages sociétaires qui consistent simplement à ne céder qu'une partie des parts sociales de l'entreprise propriétaire des terres agricoles ou forestières**. On l'a vu lors de la médiatisation du rachat de plusieurs milliers d'hectares par des sociétés étrangères : il leur a suffi de céder 99 % des parts sociales de la société agricole pour échapper au contrôle de la SAFER. Le législateur n'est pas resté contemplatif face à ce phénomène et la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », puis la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle ont tenté d'endiguer le phénomène.

Par deux fois le Conseil constitutionnel a rejeté la tentative législative. La première fois, le dispositif adopté dans le projet de loi « Sapin 2 » a été censuré pour un motif de procédure au motif qu'il s'agissait d'une disposition dépourvue de tout lien avec le texte initial (cavalier législatif)⁽²⁾.

Dans sa décision DC n° 2017-748 du 16 mars 2017 sur la deuxième loi, le Conseil constitutionnel a censuré de la disposition qui attribuait aux SAFER la possibilité de préempter des terres en cas de cession partielle des parts ou d'actions d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole. Le Conseil a estimé que, par ce dispositif, « la durée de détention, par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, des parts ou actions préemptées est susceptible d'affecter la valorisation de la société. Or, si les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural sont tenues de rétrocéder les biens préemptés, aucune garantie légale ne fait obstacle à ce qu'elles conservent ceux-ci au-delà du délai légal ». Dès lors, le juge constitutionnel en a déduit une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. L'exercice d'un droit de préemption lorsque la cession des parts ou actions confère la majorité ou une minorité de blocage à l'acquéreur n'aurait pas garanti à la SAFER d'être majoritaire dans la société détentrice de biens immobiliers et, par conséquent, la rétrocession n'était pas de nature à permettre l'installation ou même le maintien de la consolidation d'exploitation. En d'autres termes, **la détention d'actions préemptées par les SAFER ne doit pas avoir pour effet de modifier la valeur économique de la société**. Le dispositif légal doit être conçu de telle sorte que les SAFER soient placées dans l'impossibilité de conserver ces parts sociales à l'expiration du délai fixé par le législateur. Ce raisonnement s'inscrit dans une démarche d'ouverture de la part du juge, témoignant ainsi de la volonté du Conseil d'encadrer l'étendue du champ d'action capitalistique des SAFER.

(1) Rapport annuel de la Cour des comptes pour 2014

(2) Décision DC n° 2016-741 du 8 décembre 2016

Demeure donc le problème soulevé par le Gouvernement dans ses observations au Conseil « **Sur la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2016, sur 5 200 cessions de parts enregistrées par les SAFER, seulement 200 concernent des cessions totales, le reste étant de cessions partielles. Ainsi, si le droit de préemption de SAFER ne devait concerner que les cessions totales de parts de société, il toucherait moins de 4 % des cessions. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les exploitations sous forme sociétaire couvrent aujourd'hui 16,7 millions d'hectares soit plus de 60 % de la surface agricole utile, contre 2 % seulement en 1970. Le fait que les SAFER ne puissent intervenir que dans 4 % des opérations de cession remet en cause, à terme, l'accomplissement de leurs missions** ».

Enfin, pour M. Brenet, ces pratiques sont à l'origine d'une véritable rupture d'égalité entre les exploitants bien conseillés et ceux qui doivent passer sous les fourches caudines des SAFER. **Ces contournements sont un véritable facteur de déstabilisation du monde rural.**

*

* *

TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS COMMUNES DES RAPPORTEURS

I. OBSERVER, MESURER, RECENSER

→ Pour mesurer les qualités et les usages des sols :

1. Créer un instrument national commun d'identification de l'usage des sols. Par exemple : l'outil GEOSUD de l'IRSTEA/INRA Occitanie ⁽¹⁾ ;
2. Dans le cadre de l'élaboration des SCoT et PLUi, mettre en place un indicateur de qualité des sols pour permettre un état des lieux environnemental ;
3. Construire une cartographie unique de recensement qualitatif des sols et de leurs usages à l'appui de la prospective, du débat public territorial et de l'élaboration des documents d'orientation et de planification (SCoT et PLUi).

→ Pour recenser les friches commerciales, urbaines et agricoles :

4. Réaliser un inventaire des friches agricoles en réaffirmant le rôle des CDPENAF *via* les préfets ⁽²⁾⁽³⁾ ; doter la CDPENAF de moyens.

→ Pour établir la transparence des marchés fonciers :

5. Recenser la totalité des opérations sur les marchés fonciers : marché des ventes de terres, marché des locations, marché des cessions de parts sociales, marché du travail agricole délégué.

II. PROTÉGER

→ Pour passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages du foncier ;

6. Couvrir l'intégralité du territoire national par les SCoT et les PLUi à l'horizon 2025 ;

(1) Images Pléiade (0,5m de résolution) dans le cadre d'un projet Equipex (PIA). Accès en ligne aux traitements de données et aux outils de calcul nécessaires. Croisement des données artificialisation et potentiel agronomique des sols. (rapport du CGAER)

(2) Via une circulaire ministérielle

(3) Voir l'action du préfet Alain Thirion dans l'Aude

7. Valoriser les outils ZAP et PAEN existants : identifier les espaces agricoles à enjeux et intégrer les dispositifs de protection réglementaire ZAP et PAEN directement dans les SCoT ou effectuer la protection de zones dont la qualité les destine à l'agriculture dans le SRADDET ;
8. Accroître le rôle des CDPENAF et le champ de leur avis conforme lors de l'approbation des SCoT et des PLUi.

→ Pour densifier l'urbain :

9. Réviser les règles d'urbanisme commercial et industriel en augmentant l'indice de densité des zones économiques et en limitant la construction de parcs de stationnement aériens pour les activités commerciales ;
10. Réévaluer strictement, lors de la création ou la révision des PLUi et des SCoT, les zones à urbaniser nécessaires aux besoins réels tels que définis par la démographie et en tenant compte des possibilités de densification urbaine ;

→ Pour « dissuader » la tentation spéculative :

11. Dresser un inventaire et éventuellement adapter une réforme des taxes contribuant à la lutte contre l'artificialisation ;
12. Supprimer les abattements prévus pour la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus à bâtir (article 1 605 *nonies* du code général des impôts) et en augmenter significativement le taux ;
13. Rendre la surtaxe sur les résidences secondaires et la surtaxe sur les logements vacants obligatoires, a minima, en zones tendues et en augmenter le taux de façon plus systématique.

III. PARTAGER

→ Pour rénover le statut du fermage :

14. Moderniser et rééquilibrer le statut du fermage : une réflexion est en cours dans la profession pour simplifier les baux ruraux et les rendre plus attractifs pour les deux parties. La profession agricole doit en être le moteur.

→ Pour rénover le contrôle des structures :

15. Renforcer et préciser les orientations du SRDEA et les décliner au niveau territorial pour donner du sens aux autorisations d'exploiter.

QUATRIÈME PARTIE : PROPOSITIONS DE LA RAPPORTEURE MME ANNE-LAURENCE PETEL

I. LES ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

☞ Un état d'esprit

- 1/ Aborder la mission sans a priori ni présupposés, **sans idées reçues**.
- 2/ L'objectif est **d'être à l'écoute** pas de légitimer une doctrine ou un avis.
- 3/ Au contraire il s'agit d'élaborer un constat, des objectifs et de **construire des solutions** qui répondent véritablement aux besoins des territoires et de la profession agricole.

☞ Un constat : les principaux défis du foncier agricole

- 1/ **Défi de la lutte contre l'artificialisation** – ralentir une consommation croissante des terres agricoles.
- 2/ **Défi générationnel** – transmettre le foncier à une nouvelle génération d'agriculteurs.
- 3/ **Défi environnemental** – adapter le modèle agricole aux changements environnementaux.

☞ Des exigences nécessaires

- 1/ **Travailler à l'échelle territoriale** : grande diversité des territoires et des agricultures

→ **Pas de loi qui s'applique de façon homogène, tenir compte des territoires, de leurs spécificités.**

- 2/ **S'adapter aux enjeux de l'agriculture de demain** : profils d'agriculteurs différents, multi activités, innovation.

→ **Ne rien « figer », permettre l'adaptation, l'agilité, essayer et expérimenter les bonnes pratiques, mettre en avant les territoires modèles.**

- 3/ **Impliquer les acteurs du territoire** : élus locaux, monde agricole et citoyens

→ **Recréer du lien autour de l'alimentation, sensibiliser et responsabiliser les acteurs autour des 3 défis du foncier agricole.**

➡ **Une méthode**

De nombreux dispositifs et possibilités d'action existent déjà et sont peu connus ou pas mis en œuvre. Il convient de simplifier leurs mécanismes et d'inciter à leur application.

→ **Des propositions opérationnelles et pragmatiques**. Pas de principes incantatoires ou symboliques

→ **Le choix de l'adhésion et de la responsabilisation** des acteurs locaux pas de l'injonction de faire.

→ **Expérimenter pour changer** : le changement doit se construire sur le terrain, par les acteurs locaux.

→ **Évaluer avant de décider** : concernant la fiscalité, il est au préalable primordial de faire un état des lieux de la fiscalité existante, environnementale, agricole pour éviter les mécanismes contradictoires (Action 13 Plan Biodiversité).

→ **S'inscrire dans les évolutions et travaux en cours** :

Agence de la Biodiversité, Agence nationale de la cohésion des territoires, volonté de simplifier le code de l'urbanisme (Loi ELAN⁽¹⁾), Plan Biodiversité, groupe de travail du Comité pour l'économie verte.

Feuille de route Artificialisation interministérielle et objectif Zéro artificialisation nette.

Ordonnances prévues à l'article 46 de la loi ELAN pour simplifier la hiérarchie des normes des documents d'urbanisme et pour adapter l'objet, le périmètre et le contenu du SCoT.

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

II. LES PROPOSITIONS

1/ Observer, mesurer, recenser

2/ Préserver et partager les espaces

2-1 Passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages

2-2 Concevoir une densité harmonieuse, un urbanisme durable, éviter l'étalement urbain

2-3 Remettre l'alimentation au cœur des stratégies de développement du territoire.

3/ Garantir un partage plus équitable du foncier agricole

3-1 Adapter les outils de régulation vers plus de convergence entre les usages et l'attribution du foncier

3-2 Réguler et contrôler les transactions pour éviter la concentration sociétaire

3-3 Garantir la réactivation et la transmission du foncier agricole pour assurer la mutation du modèle agricole

3-4 Diversifier le financement et le portage pour répondre aux nouveaux profils de la profession

4/ Développer les outils d'animation et la transversalité

5/ Assurer un contrôle efficace

*Les principales propositions de la rapporteure sont numérotées en orange,
les propositions secondaires sont numérotées en bleu.*

1/ OBSERVER, MESURER, RECENSER

➤ La terre est un bien non renouvelable. L'agriculture a perdu 7 millions d'hectares ces cinquante dernières années. 4,5 millions ont été reboisés et 2,5 millions d'hectares ont été urbanisés. **L'étalement urbain, le mitage** sont des phénomènes d'artificialisation, voire d'imperméabilisation, qu'il nous faut savoir mesurer avec précision pour mieux les contenir.

➤ Le rapport de l'expertise scientifique collective (ESCo) IFSTTAR-INRA « **Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : quels leviers pour en maîtriser l'expansion ou les effets ?** » de décembre 2017 relève que les évaluations nationales de la part des terres artificialisées varient entre **5,5 % en 2012 soit 3 millions d'hectares** (mesure *Corine Land Cover* du ministère chargé de l'environnement) et **9,3 % en 2014 soit 5,1 millions d'hectares** (mesure Terruti-Lucas du ministère chargé de l'agriculture).

➤ Les outils de mesure de l'artificialisation (Terruti Lucas, *Corinne Land Cover*) font apparaître d'importantes **disparités de résultats** qui créent inévitablement des **biais dans l'analyse** et remettent en cause la pertinence des résultats. Un des problèmes soulevés est le degré de fiabilité étant donné la maille de l'outil (5 ha pour *Corine Land Cover*).

➤ Beaucoup d'organismes mettent en place des outils personnalisés (CEREMA, IRSTEA, INRA, SAFER) dans différentes régions. Cette profusion d'initiatives fait écho à un besoin mais pose la limite de la **disparité des outils** et de la dispersion des moyens financiers.

➤ La présidence de l'OENAF est vacante depuis 2017. La pertinence de cet observatoire se pose.

➔ Nécessité de mettre en œuvre et de partager les outils de mesure pertinents

1

Outil GEOSUD de l'IRSTEA/INRA Occitanie

- À généraliser sur tout le territoire pour mesurer l'artificialisation. Images Pléiade (0,5m de résolution) dans le cadre d'un projet Equipex (PIA). Accès en ligne aux traitements de données et aux outils de calcul nécessaires. Croisement des données artificialisation et potentiel agronomique des sols. (cf : CGAAER)

2

Urban Simul du CEREMA PACA

- Outils d'aide à la réalisation des PLUi et SCoT qui croisent des données et critères relatifs aux usages des sols (Cerema PACA)

➤ Le double phénomène de **déprise agricole et de rétention foncière** conduit dans les territoires à l'existence de nombreuses friches.

➤ Ainsi, entre 2000 et 2010 dans le Rhône, la **diminution** totale de la **surface agricole utile** était quatre fois plus importante que la diminution d'espaces agricoles liée à l'artificialisation. La problématique dépasse ainsi la question de l'enfrichement et porte sur l'absence d'exploitation agricole au sens large sur des terres jusqu'alors cultivées.

➤ La LAAF de 2014 a chargé la CDPENAF d'un **inventaire des friches** à réaliser tous les 5 ans. Or le manque de moyens humains et financiers ne permet pas de réaliser cet état des lieux pourtant nécessaire.

3

Un inventaire des friches agricoles et des biens sans maîtres : plusieurs alternatives

- A/ Doter la CDPENAF de moyens
- B/ Créer un comité sous l'autorité du préfet (voir l'action du préfet Alain Thirion dans l'Aude) chargé d'effectuer un recensement annuel. Membres du comité : DRAAF, DREAL, communes, Région, SAFER, Chambres d'agriculture, CUMA, Syndicats agricoles, fédération de Chasse, propriétaires bailleurs....
- C/ Inscrire dans la loi l'obligation de réaliser l'inventaire des friches agricoles tous les ans, sur demande de la CDPENAF, avec des moyens alloués à la SAFER pour le mettre en œuvre (Exemple récents : inventaires réalisés à Tourves – 83, à Tavernes– 83, à Lauris– 84).

➤ Dans le cadre du bail rural ou d'un contrat de vente, mais également dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT ou un PLUi, **un indicateur de qualité des sols** permettrait de **définir une affectation**, faire respecter et **attribuer un coût aux exigences environnementales** d'exploitation des sols. Cette mesure permettrait de **favoriser les pratiques agro-écologiques**.

4

Un indicateur de qualité des sols

- Mettre en place un indicateur de qualité des sols pour permettre un état des lieux environnemental du terrain : haies, zones humides, teneur en carbone, niveau de biodiversité, taux de phyto... (P. Billet et Ferme d'avenir – G. Sainteny). À intégrer dans les documents d'urbanisme et les contrats de vente. (DPE des sols).

5

Recenser les opérations sur le marché foncier

- **Inventaire des transactions** : Marché des ventes de terres, des locations, des cessions de parts sociales, du travail agricole délégué.

Dans l'objectif de mieux partager le foncier agricole il est nécessaire d'avoir une radiographie claire des transactions. Définir l'entité responsable de cet inventaire.

2/ PRÉSERVER ET PARTAGER LES ESPACES

2-1 Passer d'une gestion concurrente à une gestion complémentaire des usages

➤ **L'étalement urbain**, forme particulière d'urbanisation, explique plusieurs des grands défis environnementaux auxquels les villes sont confrontées, par exemple : les émissions de gaz à effet de serre, la pollution atmosphérique, l'engorgement des routes et les pénuries de logements abordables (source OCDE).

➤ Entre **1990 et 2012 on observe une augmentation de 20% de l'artificialisation**. Le foncier agricole ne doit plus être la variable d'ajustement des espaces sur le territoire. Souvent pris en étau entre l'urbanisation et la préservation de la forêt et de la biodiversité, le foncier agricole est souvent considéré comme l'espace « à bâtir disponible ». Les documents d'urbanisme doivent mieux prendre en compte les enjeux du foncier agricole : économique, alimentaire, social et sociétal (enjeu de connexion entre l'urbain et le rural), DFCI (lutte contre les incendies).

➤ Dans la **séquence « Eviter, Réduire, Compenser »** le « E » doit être désormais une priorité. Surtout, les mécanismes de compensations, plus récents pour l'agriculture et moins bien définis, doivent être harmonisés et articulés avec ceux de la biodiversité.

➤ Le système de **taxation des plus-values foncières** doit être revu afin d'éviter la spéculation et dissuader la construction et le changement de destination des terres agricoles.

➤ Réaffirmer **l'importance du SRADDET et de l'échelon régional dans la prescription en aménagement territorial et la stratégie alimentaire. Renforcer le SCoT.**

Certains EPCI ont depuis longtemps mis en œuvre une politique chiffrée et évaluée de réduction de la consommation des terres agricoles, de préservation de la biodiversité. Leurs méthodologies pourraient être expérimentées sur les territoires littoraux, urbains et périurbains à forte pression sur les terres agricoles.

6

EXPÉRIMENTATION TERRITOIRES CONSOMMATEURS DE TERRES AGRICOLES (cf. étude Cerema)

- SCoT et PLU plus prescriptifs/un meilleur suivi/des corrections.
- SRADDET ou SCoT : mise en réserve de zones dont la qualité des sols les destine à l'agriculture. (P. Billet/M. Desrousseaux)
- Établir des limites stratégiques à l'urbanisation qui doivent être transcrites dans les documents locaux (Grenoble). Déterminer des espaces agricoles stratégiques (2012).
- SRADDET et SCoT : À partir des quotas de consommation annuelle des espaces, en assurer un suivi annuel strict et une correction des dérives (Baie du Mont-Saint-Michel)
- Établir un inventaire des réserves foncières publiques et connaître la prospective définie par les entreprises publiques et privées pour leur développement.
- PLUi : Définir des objectifs atteignables par commune en termes d'artificialisation, de reconquête des friches, de % de logements en rénovation, % de remise en culture obligatoire (vs % de logements sociaux).
- Dans les zones peu denses, établir une contention des hameaux (cf : Grenoble)
- Généraliser la qualité des sols comme déterminant de l'affectation des sols (cf : Zone A) étude sur la qualité agronomique des sols (Dijon 2011)
- Rétablir une date butoir pour la mise en conformité avec la Loi « Grenelle 2 » des PLUi et des SCoT
- Introduire la Séquence ERC
- Ne pas négliger les échanges inter SCoT.

➤ En termes de planification et de compétences d'urbanisme **l'échelon intercommunal** est le plus pertinent pour éloigner la pression des administrés sur l' élu local.

7

**ZAP ET PAEN :
Valoriser et simplifier les dispositifs de protection existants**

- Identifier les espaces agricoles à enjeux et intégrer les dispositifs de protection réglementaire ZAP et PAEN directement dans les SCoT (ex. Lyon Métropole, 52 communes, 12 600 ha) ou effectuer la protection de zones dont la qualité les destine à l'agriculture dans le SRADDET.

8

Protéger les terres irriguées et irrigables

- Créer un dispositif de protection définitive des terres agricoles irriguées (s'appuyer sur le schéma régional de cohérence écologique)
- Conditionner la protection à l'irrigation et aux infrastructures existantes.
- Dans ce cadre, être vigilant à la réserve foncière pour les grands projets (Grand Paris, EDF...)

9

Séquence ERC environnementale et agricole

- Compensations à harmoniser et articuler.
- Introduire la séquence ERC et l'objectif de réduction de l'artificialisation dans les études d'impact (P. Billet)
- Inscrire explicitement les espaces agricoles dans la séquence ERC (CGAAER)

Fiscalité dissuasive

(avant toute décision, faire un inventaire et une analyse de la fiscalité existante)

10

Dissuader le changement de destination pour les communes

- Supprimer la taxe 1529 sur les terrains devenus constructibles (plus-value) – (CGAAER)

11

Réduire l'attrait du propriétaire pour le changement de destination du terrain

- Modifier le taux (à définir) de la taxe 1605 nonies (taxe sur la plus-value) [80 % en Allemagne et 100 % dans les pays scandinaves] et supprimer l'abattement de 15000 €. (CGAAER)

12

Inciter le propriétaire à la protection environnementale

- Associer un régime fiscal incitatif à l'Obligation Réelle Environnementale (complémentaire de la possibilité d'exonération de TFNB)

13

Améliorer les études d'impact

- Imposer l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols dans la rédaction des études d'impact des projets (Billet /Desrousseaux)

2-2 Concevoir une densité harmonieuse, un urbanisme durable, éviter l'étalement urbain

➤ Selon une étude de l'OCDE sur 29 pays, « les villes sont plus fragmentées qu'en 1990 et les espaces de très faible densité représentent une part plus importante du territoire. Si la densité urbaine a augmenté en moyenne, elle n'en est pas moins faible dans 60 % de l'espace urbain ».

➤ Éviter la consommation d'espace agricole implique inévitablement de réutiliser le foncier ou densifier les zones urbaines. Un enjeu à contre-courant de la tendance actuelle et du désir de propriété des Français qui se réalise dans la maison individuelle. Pour amorcer ce délicat changement de mentalité, l'incitation des élus comme des citoyens est de mise.

➤ Élaborer une ville du partage et de l'espace commun, en développant un bien-être et un bien-vivre ensemble, intégrer la nature en ville et développer la conception urbaine de la ville-nature se conçoit dans une politique urbaine visionnaire. Aussi, la formation des élus, notamment à la séquence ERC est primordiale.

14

Sensibilisation des élus

- Sensibiliser les élus par le biais de formations au concept de ville-nature ainsi qu'à la séquence ERC.

Fiscalité incitative

(avant toute décision, faire un inventaire et une analyse de la fiscalité existante)

15

Taxe d'aménagement

- Moduler la taxe d'aménagement en fonction du choix d'implantation et de la distance au centre-ville. Bonus
- La supprimer pour les constructions en réhabilitation (P. Billet)

16

Taxe logements vacants

- Rendre la surtaxe sur les résidences secondaires et la surtaxe sur les logements vacants obligatoires dans les zones en tension entre l'offre et la demande et en augmenter le taux (transfert sur la TF en 2020) – trop peu mise en œuvre.

Fiscalité dissuasive à créer

(avant toute décision, faire un inventaire et une analyse de la fiscalité existante)

Stationnement

17

- Fiscaliser les places de stationnement en surface des zones commerciales pour inciter à la construction souterraine des parkings ou en hauteur.

Mécanisme fiscal d'incitation des communes à construire en réhabilitation et en hauteur

(avant toute décision, faire un inventaire et une analyse de la fiscalité existante)

TVA construction

18

- Prévoir un retour de TVA aux communes pour toute construction en rénovation urbaine, logement neuf à partir de R+4, rehausse.

TASCOM

19

- Affecter une partie de la TASCOM aux régions pour éviter l'effet de concurrence entre communes. (À lier à la proposition 17)

2-3 Remettre l'alimentation au cœur des stratégies de développement du territoire

➤ La vigilance des consommateurs pour la qualité des produits alimentaires et leur désir de consommation éthique remettent l'alimentation au cœur des préoccupations. C'est une opportunité de remettre l'agriculture au centre des enjeux du territoire et de créer les synergies nécessaires entre élus, monde agricole et citoyens pour retisser du lien, développer des filières territoriales et assurer l'approvisionnement local.

➤ Le développement des circuits courts et locaux, réaffirmé par la loi Egalim et l'obligation de 50 % de produits locaux dont 20 % de bio dans la restauration collective, implique la volonté des élus de mettre le projet alimentaire au centre du développement territorial.

➤ L'alimentation doit être le corollaire de la démographie et l'agriculture doit être hissée au rang de priorité, en parallèle du développement économique, de la sauvegarde des espaces naturels et de l'aménagement de l'habitat.

➤ 36 millions de personnes vivent dans les métropoles et les aires urbaines denses, au-delà de l'agriculture périurbaine, l'agriculture urbaine (cf : cité de l'agriculture Marseille) peut également y trouver toute sa place.

20

OUTIL TERRITORIAL D'ÉCHANGE DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES

LA TOILE ALIMENTAIRE© (cf. : Codah et France Urbaine)
Un outil de gestion des flux alimentaires pour gérer :

- Développer la Toile Alimentaire par territoire à l'échelle du SCoT (base de données géolocalisée conçue avec l'Agence de l'Urbanisme et la chambre d'agriculture) pour mettre en perspective les besoins et les flux (distributeurs, transformateurs, producteurs...)
- Fusionner avec Agri local dans les départements où l'outil est développé.

Objectif : Cet outil sert à créer du lien entre tous les acteurs de la chaîne alimentaire pour identifier les opportunités économiques, développer une vision globale du territoire et aider les acteurs publics et privés dans leur prise de décision.

21

Droit de préemption des collectivités / convention SAFER

Favoriser l'achat de terres agricoles par la collectivité pour promouvoir et favoriser l'installation de jeunes agriculteurs hors cadre familial.

- Ouvrir un droit de préemption possible des terres agricoles pour la réalisation d'un PAT (P. Billet)
- S'appuyer sur les expériences de création des Associations Foncières Agricoles Montpellier Métropole.
- Généraliser les conventions Collectivités/SAFER

22

Démographie et alimentation

- Corréler la démographie à la production alimentaire. Intégrer dans les PLUi et SCoT le lien démographie-alimentation.

3/ GARANTIR UN PARTAGE PLUS ÉQUITABLE DU FONCIER AGRICOLE

3-1 Adapter les outils de régulation vers plus de convergence entre les usages et l'attribution du foncier

➤ Depuis les années 60 les outils de régulation n'ont pas connu d'évaluation. Adaptés à une conjoncture et aux enjeux agricoles du siècle dernier, il est apparu nécessaire de les faire évoluer pour préparer l'avenir de l'agriculture.

➤ D'une part l'articulation des SAFER et du contrôle des structures est à améliorer pour favoriser une collaboration transversale en vue notamment de neutraliser certaines mutations de parts sociales qui conduisent à un agrandissement excessif ou un projet non dimensionné au territoire. D'autre part, la capacité des SAFER à atteindre l'objectif d'installation des jeunes agriculteurs est parfois remise en question. Le développement actuel de partenariats plus innovants doit être accéléré, la transversalité entre les différents acteurs publics et privés également.

23

CRÉER UN CLUSTER FONCIER RÉGIONAL dont l'objectif premier est l'installation de jeunes agriculteurs

EXPÉRIMENTATION RÉGIONS TEST

- Mise en commun des moyens et des missions SAFER EPF
Contrôles des structures (SCIC ou GIP)
- Élargir la participation à des collectivités gérant la planification
et aux organismes de financement comme Terre de Liens, Coop
de France et d'autres banques que le Crédit agricole et
Groupama.
- Tenir compte de la convention SAFER-EPF récemment signée.

24

Elargir le rôle de la CDPENAF

- Accentuer la formation continue de ses membres
- Contrôle accru : Rendre l'avis de la CDPENAF conforme pour tous les PLU, PLUi et SCoT quelle que soit leur date d'élaboration (post Grenelle ne sont pas étudiés)
- Généraliser l'auto-saisine au stade du PADD pour les SCoT et PLUi
- Allonger le délai de saisine à 3 mois pour les SCoT ET PLU
- Présenter devant la CDPENAF les compensations forestières et environnementales
- Élargir la gouvernance à un membre du conseil régional
- Envisager de soumettre les projets de ZAE, ZAD, ZAC à la CDPENAF

25

Rajeunir le CONTRÔLE DES STRUCTURES

- Élargir sa vision du projet agricole en conditionnant l'agrément à des conditions d'usage selon un cahier des charges à objectifs : type de projet, type de production, structure de l'exploitation, intégration à la politique agricole territoriale et au Schéma directeur régional des exploitations agricoles... (B. Grimonprez, SAFER)
- Cette modification est une condition du dispositif de contention des concentrations et agrandissements excessifs à relier à la proposition 25.

3-2 Réguler et contrôler les transactions pour éviter la concentration sociétaire

➤ Le phénomène d'augmentation de la taille des exploitations et d'agrandissement n'est pas nouveau. Néanmoins, la tendance semble être à son accélération. Des exemples, médiatiques mais marginaux, de quelques exploitations rachetées par des investisseurs chinois cachent une autre réalité : celle de la concentration sociétaire par les exploitants français eux-mêmes, par le biais de montages sociétaires complexes.

➤ Toutefois, le contrôle des parts sociales, s'il apparaît complexe et échappe au droit de préemption de la SAFER lorsqu'il s'agit de cessions partielles, peut-être contenu et régulé. Pour cela il convient d'introduire un agrément ou permis d'exploitation corrélé à des objectifs clairs et territorialisés.

MÉCANISME DE BLOCAGE DES CONCENTRATIONS SOCIÉTAIRES PAR L'AUTORISATION D'EXPLOITER Articulations des propositions 24/25/26

26

Généraliser l'obligation d'autorisation d'exploiter / agrément

- Soumettre toute mutation de part sociale à un agrément / autorisation d'exploiter du contrôle des structures. Le conditionner désormais à un cahier des charges sur objectifs (cf : proposition 25)

27

Dépôt aux greffes

- Soumettre l'enregistrement aux greffes à l'obtention de l'agrément. (cf : articulation avec proposition et 25 / Proposition SAFER)

Lien SAFER/contrôle des structures obligatoire. La SAFER transmet les informations sur les dossiers de cessions de parts et la concentration des exploitations effectuées est soumise à une nouvelle autorisation.

3-3 Garantir la réactivation et la transmission du foncier agricole pour assurer la mutation du modèle agricole

➤ Selon les données de la SAFER, en 2016 les chiffres des cessions sont les suivants : 272 000 ventes, 10 500 biens acquis pour 93 800 hectares et 1,2 milliard d'euros.

➤ Pour les SAFER cela a représenté 1 230 préemptions, dont 58 % au profit des collectivités territoriales.

➤ D'ici 2022 un changement générationnel d'ampleur va s'opérer avec le départ en retraite de 30 % des exploitants. Un défi s'impose : **réussir l'installation de jeunes agriculteurs** pour assurer le changement de modèle agricole. Et par là même éviter la main mise sur le foncier de sociétés dont les projets conduisent à l'extension du modèle intensif.

28

UN OUTIL RÉGIONAL POUR LA TRANSMISSION

Animé par une TASK FORCE de partenaires qui étudie

- Le marché des cédants, le marché des entrants, de la location, des entreprises de travaux agricoles, la viabilité de l'exploitation à céder, les friches exploitables/ le foncier disponible, le capital agricole en présence et les investissements à réaliser, le projet...
- L'objectif est d'anticiper et organiser la transmission.

Composition : MSA, SAFER, élus locaux, chambre, Lycées agricoles... sous l'égide du Préfet ou à intégrer au Cluster Foncier Régional

29

Dotation Jeunes Agriculteurs

- Supprimer la condition d'âge pour être Jeune agriculteur : conditionner la DJA en fonction de la primo installation et pas de l'âge. Les femmes en particulier sont pénalisées. 30 % des primo entrants n'y ont pas accès et ce sont surtout des femmes. Coût : 30 % de l'enveloppe.

30

Statut du fermage

- Moderniser et équilibrer le statut du fermage : une réflexion est en cours dans la profession pour simplifier les baux ruraux et les rendre plus attractifs pour le bailleur. Cette action est nécessaire mais la profession doit en être le moteur.
- Remettre à plat les baux ruraux, y compris le bail environnemental pour harmoniser les dispositifs et rendre ce dernier attractif pour tous.

3-4 Diversifier le financement et le portage pour répondre aux nouveaux profils de la profession

➤ La SAFER n'adresse qu'une faible partie des acquisitions et sa nécessaire mutation doit prendre en compte les nouveaux profils d'agriculteurs alternatifs, les collectivités qui sont de plus en plus impliquées mais aussi les structures de portage alternatives. Pour l'instant marginal, le financement participatif, parce qu'il implique le citoyen, représente un intérêt certain et fonctionne bien.

➤ Terre de liens, foncière la plus connue, réalise pourtant un nombre trop faible d'acquisitions par rapport à ce que permet l'importance des sommes d'argent reçues (139 fermes). Pour remédier à cela, il conviendrait de généraliser les conventions de partenariat déjà existantes dans certains territoires entre Coop de France, Terre de liens, SAFER, et d'accroître substantiellement le pouvoir des collectivités territoriales, notamment dans la mise en œuvre de l'ingénierie des projets d'acquisition.

31

Déclenchement de la compensation agricole

- Compensation agricole : Définir un cadre réglementaire et financier strict pour mettre en œuvre la CCA
- Abaisser les conditions plancher de mise en œuvre (Sha)

32

Fonds de compensation agricole

- Créer un fonds d'installation et d'initiatives locales agricoles alimenté par la compensation. (CGAER et Région PACA)
- Flécher le fonds de compensation agricole vers l'aide aux JA.

33

Espaces Test Agricoles

- Favoriser le recours aux espaces test agricoles pour expérimenter un projet pendant 3 ans (Codah, Pays d'Aix) et permettre à un jeune agriculteur de tester son modèle économique avant l'installation.

34

GOUVERNANCE SAFER

- Ouvrir la gouvernance des SAFER à d'autres organismes bancaires et aux foncières comme Terre de Liens.
- Ou généraliser les conventions de partenariats avec les foncières de l'ESS

35

PLATEFORME CROWDFUNDING

- Améliorer la diversification du financement par la création d'une plateforme nationale de crowdfunding à destination des agriculteurs/citoyens concernant des projets agricoles porteurs de sens (locale, type d'agriculture, vieille variétés, insertions, etc)

4/ DÉVELOPPER LES OUTILS D'ANIMATION ET LA TRANSVERSALITÉ

➤ Dispositif innovant inscrit dans la LAAF en 2014, les projets alimentaires territoriaux devaient atteindre 100 projets à fin 2017. Or à peine une cinquantaine a vu le jour. L'information autour de ce dispositif autant que l'accompagnement et l'aide en termes d'ingénierie de projet, ont cruellement manqué pour atteindre cet objectif. Il faut en réaffirmer la nécessité.

➤ Développer la transversalité au niveau des services de l'État, décloisonner leurs champs d'intervention et développer les missions communes.

36

500 PAT projets alimentaires territoriaux

- PAT-500, les promouvoir et définir des modalités d'accompagnement et d'ingénierie de projets
- Réorganiser les services déconcentrés pour améliorer la transversalité

37

TRANSVERSALITÉ DES SERVICES (VIA AGENCE DE COHÉSION DES TERRITOIRES ?) :

- Mettre en place un trinôme (MCT, MAA, MTES) en mode projet au niveau régional sous-direction opérationnelle du Préfet de Région. Une meilleure coordination pour l'échange de pratiques, l'observation du territoire et la production de rapports communs (CGAAER).

38

Échange de bonnes pratiques

- Créer une plateforme d'échanges des bonnes pratiques et des initiatives. Un réseau national sous le patronage du ministère de l'Agriculture, décliné régionalement.

5/ ASSURER UN CONTRÔLE EFFICACE

39

Remise en culture

- Articles L. 125-1 à L. 125-6 et R. 125-1 à R. 125-5 du CRPM.
Alléger la procédure pour la rendre plus efficace et rapide. Il est aussi nécessaire de préciser juridiquement la définition de l'inculture.

40

ADMINISTRATION

- Réaffirmer aux Préfets la nécessité d'appliquer strictement les exigences de réduction de la consommation des terres agricoles et faire respecter ces principes (rejoint l'action 9 Plan Biodiversité)

41

SAFER

- Augmenter les moyens de contrôles des fausses déclarations.

CINQUIÈME PARTIE : PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR M. DOMINIQUE POTIER

« Notre langue donne de la terre trois significations possibles. Elle est d'abord matière, c'est-à-dire la substance organique – l'humus – qui compose un terrain. La terre désigne ensuite le sol, la partie de l'écorce terrestre pouvant être délimitée en surfaces : c'est la parcelle cadastrale. Enfin, la terre renvoie à la planète de l'univers sur laquelle se sont développées la vie puis l'humanité. »

Benoît Grimonprez, « La terre : un bien hors du commun ».

Le renouvellement des générations est une condition *sine qua non* pour assurer la sécurité et la qualité de notre alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale dans l'agriculture et aménager l'ensemble du territoire.

Cette priorité nationale repose sur un outil majeur : la régulation du marché foncier. Les règles qui le régissent doivent rendre possible la liberté d'entreprendre « pour tous » et garantir l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée. Une politique des structures responsable doit privilégier le facteur humain au jeu des capitaux, favoriser la diversité au détriment des monopoles. C'est le sens du « pacte foncier » qui, depuis les années 1960, établit un équilibre entre la propriété et le travail et unit la France à son terroir.

Fondée sur la dérive individualiste de la course à l'agrandissement, un relâchement du contrôle, des failles législatives et l'arrivée de fonds spéculatifs à partir de 2008, une « libéralisation » est à l'œuvre dans notre pays depuis une décennie. Ces désordres risquent de devenir exponentiels et ont d'ores et déjà un effet sur la compétitivité de notre agriculture. L'enrichissement de quelques-uns se traduit par un appauvrissement collectif. Les spécialisations excessives qui en découlent ont des effets négatifs sur le plan agronomique.

Notre conviction profonde est qu'il n'y aura pas d'agroécologie sans relève et qu'une relève est impossible sans une politique foncière juste.

Il y a 3 ans, les investisseurs chinois lors des opérations d'achat de terres françaises ont joué le rôle de « lanceurs d'alerte » : ils ont en quelque sorte été « l'arbre qui révèle la forêt » d'un délitement éthique de nos politiques foncières. C'est en fait depuis bientôt 6 ans, qu'avec des collègues parlementaires et la société civile, votre rapporteur porte cette question dans le débat public. Nous avons ainsi contribué à une prise de conscience désormais largement partagée et obtenu quelques avancées législatives.

Mais à côté de ces mesures positives, force est de constater que des brèches restent béantes. C'est notamment le cas du détournement du travail à

façon et du phénomène sociétaire qui, après la censure partielle du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles, demeurent un angle mort des régulations attendues.

Avec prudence, nous plaillons pour que la vigilance sur les usages du sol ne nous distraie pas de celle que nous devons avoir sur sa propriété. Sur le temps long, la structure de la propriété foncière a inéluctablement des conséquences sur l'équilibre de notre société et notre rapport à la nature.

Ce combat pour la terre fait écho à de nombreux travaux scientifiques, comme l'étude prospective Agrimonde-Terra, élaborée en 2016 par des scientifiques de l'INRA et du CIRAD avec l'appui d'experts internationaux, qui met en avant l'enjeu capital de la sauvegarde et de la partition des sols pour nourrir 10 milliards d'êtres humains en 2050 : tous les scénarios étudiés *« impliquent de garantir un accès à la terre pour toutes les structures agricoles et de prendre en compte les dynamiques de développement rural »* (Agrimonde-Terra, 2016, *Étude prospective sur l'usage des terres et la sécurité alimentaire à 2050* - résumé).

Ce combat pour la terre s'inscrit dans l'esprit des États généraux de l'alimentation qui ont mis en avant l'urgence de régulations : *« la santé dans son acception la plus large doit être protégée ainsi que l'environnement dans ses différents compartiments (eau, air, sol, biodiversité), en faisant de cette performance sanitaire et environnementale un levier de performance économique »* et garantissant les cycles de fertilité (Atelier 11 des États généraux de l'alimentation, *« Réussir la transition écologique et solidaire de notre agriculture en promouvant une alimentation durable »*).

Ce combat est également celui que la Commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale a soutenu en adoptant à l'unanimité le 28 juin 2018 la résolution européenne relative à une agriculture durable pour l'Union européenne.

Ce combat pour la terre enfin est une réponse à l'état d'urgence formulé dans deux rapports publiés à quelques semaines d'intervalle à l'automne 2018 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : alors que la première tire la sonnette d'alarme sur les conséquences dramatiques du changement climatique sur la faim dans le monde et la progression de la sous-nutrition, le second confirme le rôle majeur des sols dans la résilience climatique.

Notre intuition de départ était le lien entre l'accaparement – compris comme une démesure dans la concentration – et l'appauvrissement de la terre. Il est heureux que le cahier des charges de notre mission se soit élargi à la question de l'artificialisation des sols. Face à ce dernier phénomène, la prise de conscience et l'empilement des lois n'ont pas empêché une forme d'incurie collective. Le

caractère tragique des enjeux écologiques nous enjoint de prendre des mesures radicales pour combattre ces trois maux et préserver notre « assurance vie ».

L'objectif de notre mission parlementaire est de dresser un état des lieux des solutions, de discerner leur bien fondé et de les hiérarchiser. Cette mission, par sa nature, s'inscrit dans le temps long mais elle ne peut ignorer l'urgence de stopper des processus aux conséquences que nous savons irréversibles. Cette mission a donc vocation à jeter les bases d'une grande loi foncière pour le XXI^e siècle et le cas échéant d'une réforme constitutionnelle prenant en compte la terre comme un bien commun facteur de paix, de souveraineté alimentaire, de protection de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique.

Nous avons besoin d'outils nouveaux et surtout d'une boussole. Contrairement à d'autres politiques publiques, aux choix de filières, le foncier est une politique « mère » pour l'économie des ressources. Renoncer aux régulations ou les réinventer, nous avons un devoir de vérité : ici comme pour les paysanneries du Sud, choisir entre la marchandisation des terres et une renaissance rurale.

Edgard Pisani, né il y a tout juste un siècle, grand architecte des politiques foncières des « jours heureux » faisait déjà figure d'éclaireur il y a près de 40 ans : ***« le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins. »***

Le temps est venu d'inscrire dans la loi le principe selon lequel le sol fait partie du patrimoine commun de la Nation.

PARTAGER

Définir ce que nous entendons par l'actif agricole est la pierre angulaire d'un écosystème rural qui permette le développement d'un entrepreneuriat fondé sur une agriculture « à hauteur d'homme ». Notre République s'est aussi fondée sur une agriculture de type familial. Ce modèle a fait ses preuves et nous est envié. Il est urgent de mettre fin au désordre actuel – ce sentiment délétère qu'il y a « deux poids deux mesures » – accéléré par l'opacité du phénomène sociétaire et la dérive du travail délégué. De nouvelles régulations s'imposent en même temps que la modernisation des instruments de leur mise en œuvre. Le choix de « tenir bon » sur les principes fondateurs du statut du fermage suppose un revenu décent et un ajustement dans l'exercice des droits et devoirs pour les deux parties. Nous devons inventer les indicateurs d'une « bonne économie » comme alternative à un mouvement spéculatif contraire à l'intérêt général comme à l'esprit d'entreprise. Ces indicateurs doivent se traduire dans trois taux interdépendants : celui du fermage, celui d'une épargne dédiée à l'agriculture et des prêts privilégiant une catégorie d'acteurs.

I. DÉFINIR L'ACTIF AGRICOLE POUR PERMETTRE UNE RELÈVE GÉNÉRATIONNELLE

A. Lier l'autorisation d'exploiter au respect des critères précis que sont l'obtention d'une capacité professionnelle diplômante, la détention d'une part du capital dans le cas d'une structure sociétaire, la participation effective au travail sur l'exploitation, le fait de ne pas avoir dépassé une limite d'âge liée à celle de la retraite, un volume d'activité au moins égal au seuil minimal d'assujettissement à l'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) et le plafonnement des revenus extérieurs à l'exploitation en lien avec le montant du revenu médian national.

B. Inscrire le contrat de prestation de services agricoles dans le code rural et de la pêche maritime et imposer sa formalisation afin de le sortir de la clandestinité actuelle et de permettre aux autorités compétentes d'en tirer les conséquences dans tous les compartiments du droit (rural, social, fiscal, européen...). Cet effort de transparence doit révéler et lutter contre les formes de travail délégué dans lequel l'entrepreneur ou l'agriculteur prend la direction effective de l'exploitation des surfaces dans des conditions qui s'apparentent à de l'intégration.

C. Moderniser le contrôle de l'État pour le rendre plus efficient. Il doit pouvoir donner lieu à des sanctions financières en cas d'absence d'autorisation d'exploiter, passant notamment par une astreinte journalière et une suspension des aides nationales et de celles de la politique agricole commune (cf. *infra*). La même rigueur doit s'exercer pour sanctionner les versements camouflés de « pas-de-porte ».

D. Assortir l'autorisation d'exploiter de prescriptions dont le suivi est assuré dans le temps.

E. Instaurer des sanctions financières pour le non-dépôt de la déclaration d'intention de cessation d'activité agricole (article L. 330-5 du code rural et de la pêche maritime) afin de privilégier le renouvellement des générations à l'agrandissement.

F. Préparer la relève en mobilisant tous les moyens de la formation au parcours d'installation, du financement à l'agriculture de groupe, dans l'esprit qui a animé les opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) qui ont été d'authentiques outils d'animation jusqu'au début des années 2000. L'augmentation du nombre de femmes candidates à ce métier doit être considérée comme une chance particulière pour le renouvellement attendu.

II. RÉTABLIR L'ÉGALITÉ DE DROIT

A. Recenser et communiquer la totalité des projets de transactions (vente de terre ou de parts sociales de sociétés détenant des droits d'usage agricole, locations) des opérations à toutes les parties prenantes pour une parfaite transparence du marché foncier.

B. Documenter l'observatoire du foncier de données relatives au prix du fermage et de l'ensemble des opérations immobilières liées à l'urbanisation.

C. Contrôler la cession de parts sociales.

*Option A : Lever le verrou constitutionnel (voir *infra*) pour étendre le droit de préemption des SAFER aux cessions partielles de parts sociales de sociétés dont l'objet est agricole.*

Option B : À Constitution identique, contrôler la prise de participation sociétaire par les personnes (exploitantes ou non) au sein des sociétés détenant du foncier en prenant appui sur la législation relative au contrôle des structures, ou recourir au droit de la concurrence pour empêcher la cession de parts de sociétés détenant des droits d'usage de biens agricoles, la prise de contrôle d'une société par un tiers étant quant à elle déjà encadrée si elle élimine des concurrents.

D. Étendre au foncier agricole le contrôle public des investissements étrangers, déjà possible pour certains autres secteurs stratégiques, tels que la défense, la sécurité nationale ou encore l'ordre public, par le décret du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

E. Mettre fin à l'iniquité fiscale dans le transfert des parts de société dont bénéficient certaines cessions participant à l'accaparement des terres.

III. MODERNISER LES INSTRUMENTS PUBLICS

A. Moderniser les instruments publics dans leur mission :

Option A : Créer une Autorité publique foncière rurale regroupant les fonctions de contrôle de l'usage et de la propriété, à travers notamment la préemption et le portage. Cette option, la plus radicale dans l'expression de la puissance publique, doit avoir pour contrepartie l'institution d'une authentique concertation avec les collectivités territoriales et la société civile et en premier lieu la représentation agricole.

Option B : Élargir le champ d'action des SAFER à l'instruction du contrôle des structures, ce qui suppose en contrepartie un renforcement du contrôle effectif de l'État et une révision de leur mode de financement.

Dans ces deux hypothèses de simplification institutionnelle, un discernement s'impose quant à la maille territoriale la plus pertinente dont nous pouvons poser l'hypothèse qu'elle est infra régionale et supra départementale.

B. Moderniser les instruments publics dans leur périmètre :

Option A : Rendre obligatoire l'établissement de conventions d'objectifs et de moyens entre les SAFER et les EPF.

Option B : Fusionner ces institutions en garantissant un contrôle démocratique et une équité par la médiation d'un collège rural et d'un collège urbain.

C. Quel que soit le scénario retenu, affecter aux instruments assurant une mission de service public les ressources fiscales et budgétaires utiles à l'accomplissement de l'ensemble des missions de régulation et garantes de leur indépendance.

D. Quel que soit le scénario retenu, permettre à l'instrument ayant une mission de service public de préempter un bien faisant l'objet d'un plan de liquidation judiciaire, tout comme celui faisant l'objet d'un plan de cessation d'activité.

E. À l'instar du prix du fermage, instituer la révision du prix d'intervention des SAFER sur un indice de « bonne économie » excluant par exemple les pratiques abusives dans le calcul établi par la Direction immobilière de l'État (anciennement France Domaine).

F. Promouvoir une culture de service public plus universelle. Au-delà de la loi et des règlements, la mission a révélé le rôle capital du conseil juridique, fiscal et d'urbanisme. Il est crucial que l'ensemble des intervenants, qu'ils soient fonctionnaires, officiers publics, conseillers d'une organisation agricole ou agents

de développement d'une collectivité publique, contribuent à la mise en œuvre des pratiques les plus vertueuses dans l'esprit de la loi.

IV. UN LIVRET VERT AU SERVICE D'UN PORTAGE PARTAGÉ ET DURABLE

A. Créer un Livret Vert collectant l'épargne sur le modèle du Livret A pour le logement social. Cet instrument financier doit permettre une politique de prêts bonifiés fléchés sur les trois familles de porteurs que nous voulons privilégier : l'accès à la propriété des actifs agricoles tels que nous les avons définis, les collectifs citoyens organisés sur les règles démocratiques propres à l'économie sociale et solidaire et enfin les collectivités territoriales. Concernant la première catégorie, nous proposons son élargissement aux GFA familiaux et posons l'hypothèse d'un volume financier permis à chaque actif équivalent à la moitié de la valeur de la surface moyenne des fermes françaises et indexé sur l'évolution du prix médian de la terre. L'expérimentation d'une société d'économie mixte pour le portage de foncier à vocation agricole pourrait être envisagée comme variante à celle de la création du GFA territorial.

B. Un tel livret pourrait, outre le renouvellement des générations, financer des investissements utiles à la transition agro-écologique et au déploiement d'une politique préventive de santé publique centrée sur l'alimentation.

V. LE FERMAGE : « UNE IDÉE NEUVE » !

A. Engager une conférence du consensus pour un nouvel équilibre du statut du fermage. Le principe d'un revenu minimum du capital foncier en contrepartie de la sécurité de l'exploitation par un fermier suppose de mieux mobiliser les grilles d'évaluation de la valeur agronomique et un allègement partiel de la fiscalité foncière. La planification de la décote, l'évitement des révisions de loyers en cours de bail et la question sensible de la liberté de choix au moment de la succession du preneur font partie des éléments d'un accord national renouvelé à trouver.

B. Adapter la fiscalité pour décourager la rétention foncière.

C. Rénover le bail environnemental en permettant d'y ajouter des clauses relatives à l'engagement du preneur dans des démarches territoriales et de filières vertueuses. Le législateur devra veiller à la bonne articulation dans la prise en compte de ces clauses qualitatives avec les priorités sociales liées à l'installation et au confortement des petites et moyennes exploitations.

PROTÉGER

Au nom de l'intérêt général, il revient à l'État de fixer un cap normatif clair visant l'arrêt de la dégradation des terres et aux territoires d'être le creuset des solutions permettant l'application de cet impératif. La démocratie foncière suppose des instruments de mesures communs et modernes pour éclairer le débat citoyen. Les nombreuses règles d'urbanisme doivent être rendues cohérentes et prescriptives, à l'instar de la fiscalité, qui doit décourager la rente foncière. Nos politiques publiques doivent se réinventer autour d'un nouveau pacte entre le monde urbain et des espaces ruraux, ces derniers ne pouvant plus être considérés comme des périphéries.

VI. PRENDRE LA MESURE : UNE VISION COMMUNE

A. Créer un instrument universel de comptabilisation des usages des sols et de détermination de leurs qualités comme indicateur commun pour lutter contre l'artificialisation et les pratiques sources de dégradations (érosion, tassement, perte de fertilité).

B. Réaliser en symétrie un inventaire du « gisement » d'habitat dans le tissu urbain et les friches économiques.

C. Créer un instrument de cartographie interactive pédagogique qui serve au débat public territorial et à la prospective, afin d'élaborer des projets de territoire reposant sur une vision partagée des sols et mesurant les conséquences locales et planétaires des décisions publiques et privées.

VII. VERS UNE « NEUTRALITÉ EN TERMES DE DÉGRADATION DES TERRES »

A. Inscrire le sol à l'article L. 110-1 du code de l'environnement afin qu'il soit reconnu élément du patrimoine commun de la Nation, à l'instar des espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, des sites, des paysages diurnes et nocturnes, de la qualité de l'air, des êtres vivants et de la biodiversité. L'affirmation pourrait également figurer en tête du code rural et de la pêche maritime.

B. Poser un principe supérieur de « neutralité en termes de dégradation des terres » (NDT). La proposition émane directement de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et rejoint l'idée de la « neutralité carbone » prescrite par l'Accord de Paris pour les émissions de gaz à effet de serre. Concrètement, le dispositif impliquerait l'instauration beaucoup plus systématique de mécanismes de compensation dès lors qu'il n'est absolument pas possible d'éviter ou de réduire la consommation de surfaces vivantes. Dans l'hypothèse d'une artificialisation, cette neutralité devrait obliger son auteur à compenser – par la reconversion ou la restauration de terres –

l'atteinte à la biodiversité ordinaire, au premier rang de laquelle arrivent les sols. Nous pourrions à ce titre expérimenter, sur le modèle allemand, **un marché d'éco-points géré par l'Autorité publique foncière** pour rendre le système de compensation agricole davantage contraignant sur le principe de l'évitement des impacts négatifs sur le foncier. Toute consommation de surface arable ou naturelle serait subordonnée à des contreparties fortes, à l'instar de la séquence « éviter, réduire et compenser » les impacts sur les milieux naturels en termes de potentiel agronomique et de biodiversité ordinaire.

C. Changer de paradigme : la zone agricole protégée (ZAP) devient la règle en matière d'urbanisme, hors zones naturelles, et non plus l'exception.

D. Réduire drastiquement les zones à urbaniser par la création ou la révision des PLUi et des SCoT « grenellisés » d'ici 2025. Ces espaces résiduels doivent être corrélés à une densification urbaine optimale. Cette révolution du droit du sol nécessite un système de compensation pour les propriétaires qui ont subi une fiscalité liée au statut antérieur de leurs parcelles.

E. Réaffirmer la transition agro-écologique comme pivot de la transformation du système agricole et alimentaire français, de l'amont à l'aval. Cette transformation doit garantir la diversité des modèles agricoles français, qui fait la force de l'agriculture de notre pays et est la meilleure garantie de la préservation des sols.

F. Sécuriser juridiquement les échanges de parcelles et les pratiques collectives garantissant la pérennité de l'agro-pastoralisme. Dans ces mêmes espaces, le statut des immeubles à vocation agricole (en zone littorale et de montagne) doit être protégé dans sa fonction de production dans des conditions au moins équivalentes à celles prévues dans la proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zones littorale et de montagne.

VIII. DES RÈGLES D'URBANISME COHÉRENTES

A. Couvrir l'intégralité du territoire national par les SCoT et les PLUi à l'horizon 2025.

B. Mieux articuler les autorisations d'urbanisme des PLUi et des SCoT à ceux la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Étendre *a minima* la procédure d'avis conforme prévue pour les AOP, aux IGP et autres SIQO.

C. Relever au niveau de l'EPCI les procédures communales telles que celles relatives aux biens sans maîtres, aux zones agricoles protégées ou encore aux périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

D. Réviser les règles d'urbanisme commercial et industriel en augmentant l'indice de densité dans les zones économiques et en limitant la construction de parcs de stationnement aériens pour les activités commerciales.

E. Évaluer les effets positifs et négatifs des mécanismes de compensation écologique sur la production des sols agricoles et celles des compensations agricoles sur l'acceptabilité de leur artificialisation.

F. Interdire strictement la consommation de terres à potentiel agricole pour la production exclusive d'énergie renouvelable.

IX. EFFACER L'EFFET SPÉCULATIF

A. Engager un inventaire global et une mise à plat des taxes existantes pour éviter l'appât d'une plus-value et les mécanismes spéculatifs induits qui en découlent. Par exemple, la suppression des abattements prévus pour la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus à bâtir (article 1 605 *nonies* du code général des impôts) et l'augmentation significative de son taux contribuerait à réduire l'effet spéculatif autour du foncier agricole.

B. Créer un fonds dédié à un programme ANRU pour la rénovation urbaine et rurale pour partie alimenté par la nouvelle dynamique fiscale (voir *supra*). Ce programme vise à rendre économiquement attractif le patrimoine existant pour le parc locatif ou la primo-accession.

X. INNOVER POUR UN NEW DEAL RURAL-URBAIN

A. Couvrir intégralement le territoire nationale par des Projets Alimentaires Territoriaux en 2025 avec un accompagnement en ingénierie de l'État et l'ajout de cette compétence aux EPCI ou à leurs regroupements.

B. Expérimenter, en complément des contrats de filière de la loi EGALIM, des contrats de territoire, lieux de dialogue entre le monde agricole et les autres parties prenantes de la ruralité, ils doivent être conçus comme une logique de prévention des conflits et de recherche de solutions concrètes autour des enjeux communs de l'eau, de l'air, de santé publique, d'environnement, de voisinage, et plus largement de partage de l'espace. Ces usages peuvent inspirer une renaissance des politiques publiques dans l'exercice des compétences propres aux EPCI.

C. Expérimenter des contrats de coopération rural/urbain prenant notamment appui sur les PAT, les PCAET et les plans de mobilité. Ces conventions actant le principe d'aménagement polycentrique du territoire doivent bénéficier d'un soutien majoré de l'État.

D. Lancer un programme de recherche et développement pour la remédiation des sols et l'atteinte de la performance économique dans les opérations de rénovation du bâti ancien. Ce programme peut être soutenu dans le cadre des TIGA (ou d'un autre volet du Programme d'Investissements d'Avenir).

E. Mener une étude globale permettant de mesurer l'impact des choix d'urbanisme commercial sur les filières agroalimentaires et les territoires ruraux en matière d'emploi, de valeur ajoutée, d'environnement et de consommation foncière.

F. Expérimenter sur le modèle des procédures d'aménagements fonciers une dynamique urbaine fondée sur le volontariat pour lever l'obstacle de la micropropriété en dehors des procédures d'expropriation ou d'exercice de droit de préemption. Ce processus de libération des « dents creuses » urbaines et péri-urbaines peut être combiné avec une simplification des mesures de mise en valeur des terres incultes.

G. Évaluer l'ensemble des moyens disponibles pour la dépollution et la restructuration par rapport aux besoins de recyclage des sites anthropisés.

H. Lancer un grand inventaire du foncier détenu par l'ensemble la puissance publique afin d'identifier des espaces vacants et sans enjeux stratégiques pour l'État. Une rétrocession après remise en état de ces biens sous la forme d'un grand remembrement permettrait de libérer des espaces au bénéfice d'acteurs publics et privés sur l'ensemble des territoires.

ANTICIPER

De façon transversale, nous proposons quatre évolutions qui s'inscrivent dans le temps long et prennent en compte l'interdépendance de notre « maison commune ».

Le territoire est paradoxalement le grand absent des orientations sur la vocation des sols agricoles. Nous proposons de le mettre au centre du dialogue ancien entre l'État et le monde paysan. Cette triangulation moderne fait du SCoT le cadre et le creuset des arbitrages sur les usages du sol. Dans une logique de simplification, il devient l'instrument majeur d'une nouvelle planification démocratique.

Inscrire le « bien commun » dans la Constitution permet non seulement de lever les censures récentes mais aussi d'ouvrir la voie à des réformes rendues indispensables par le risque d'effondrement de notre civilisation.

Enfin, la France doit plaider de façon solidaire pour un renouveau européen et de nouveaux droits dans la mondialisation en liant l'enjeu alimentaire à celui du sol.

XI. UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DE LA GOUVERNANCE : LE TERRITOIRE AU CENTRE

A. Élargir les compétences des SCoT à un schéma directeur de l'usage des sols naturels et agricoles. Il comprend des objectifs socio-économiques, en termes d'emploi (productions et filières) et de besoins alimentaires. Sur le plan environnemental, il peut inclure la protection du patrimoine rural singulier (prairies, vergers, sols en agriculture biologique,...) et la promotion des systèmes les plus vertueux en matière de lutte contre le changement climatique et de protection de l'eau et de la biodiversité. Ce schéma doit être conçu comme une déclinaison territoriale des documents directeurs tels que le SRADDET, le SDREA et le SRCE. Le schéma servirait également de référence pour la délivrance des autorisations d'exploiter.

B. Faire du SCoT le nouveau périmètre d'arbitrage de la protection et du partage du foncier entre l'État, les collectivités locales et la société civile – incluant en premier lieu la représentation du monde agricole.

XII. UNE CONSTITUTION GARANTE DU BIEN COMMUN

A. Faire de la Constitution le garant du bien commun :

- **En France**, la tribune *Libre entreprise et bien commun* signée par 50 intellectuels dans *Le Monde* le 29 mai 2018, affirmait qu'« [une] réforme sage et mesurée de notre Constitution est devenue une

urgence. Dans l'esprit de ce que d'autres pays européens connaissent déjà, cette réforme pourrait prendre la forme d'une précision constitutionnelle au sein de l'article 34 de notre Constitution : "La loi détermine les mesures propres à assurer que l'exercice du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre respecte le bien commun. Elle détermine les conditions dans lesquelles les exigences constitutionnelles ou d'intérêt général justifient des limitations à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété". » Cette tribune a inspiré à des députés de plusieurs groupes politiques des amendements défendus sur les bancs de l'Assemblée nationale à l'occasion du débat sur le **projet de loi constitutionnelle de juillet 2018**.

- La **Constitution italienne** dispose que « la propriété privée est reconnue et garantie par la loi qui en détermine les modes d'acquisition, de jouissance ainsi que les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous » (article 42).
- La **Constitution suisse**, suite à la votation populaire du 24 septembre 2017, prévoit : « En vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour : a. la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ; b. une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ; c. une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ; d. des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ; e. une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources. » (article 104a. Sécurité alimentaire).

XIII. UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE COMMUNE

A. Introduire dans la prochaine réforme de la PAC la possibilité pour les États membres que les aides européennes PAC soient conditionnées au respect du droit national en matière de politique foncière agricole dont le contrôle des structures.

B. Mettre en œuvre dans la future PAC tous les mécanismes visant à éviter la « prime à l'agrandissement » par le recouplage, les aides différenciées et un plafonnement prenant en compte les actifs et la surface.

C. Inviter la Commission européenne à mettre en œuvre la résolution du Parlement européen du 27 avril 2017, portée par la députée Maria Noichl, sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne après 2020.

D. Lancer un grand programme de recherche européen « *One Health* » sur la santé des sols et leur rôle dans le stockage du carbone, dans la continuité de l’initiative « 4 pour 1 000 ».

E. Relancer le processus législatif communautaire en vue de l’adoption du projet d’une directive-cadre sur la protection des sols, qui vise à lutter contre la régression et la dégradation des sols à échelle européenne.

F. Engager la transition agro-écologique dans la nouvelle Politique Alimentaire Commune. Des études récentes démontrent que ce choix est compatible avec la réponse aux besoins alimentaires européens et mondiaux, tout en réduisant l’impact sur le climat et la biodiversité. Sa généralisation suppose un renouvellement profond des approches actuelles comme le verdissement ou la conditionnalité au bénéfice de dynamiques plus entrepreneuriales comme les contrats agri-environnementaux ou la Haute Valeur Environnementale (HVE).

XIII. VERS UN TRAITÉ ONUSIEN : UNE SEULE TERRE EN PARTAGE

A. Porter un traité onusien visant à lutter contre l’accaparement des terres par les sociétés étrangères et faire de la protection des terres et de la souveraineté alimentaire un des principes protégés par la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre.

B. Créer un partenariat avec les pays en voie de développement pour la construction d’un droit du sol protecteur de l’agriculture familiale et garant du bien commun. Ce partenariat doit devenir une priorité des politiques conduites par l’Agence française de développement, notamment sur le continent africain.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de leur réunion conjointe du 4 décembre 2018, la commission des affaires économiques et la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire procèdent à l'examen des conclusions du rapport d'information de la mission d'information commune sur le foncier agricole.

(compte rendu à venir)

*Puis la commission des affaires économiques et la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire **autorisent** conjointement le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

ANNEXE 1 : RÉSULTATS DE LA CONSULTATION CITOYENNE

(Ouverte du 19 juin au 15 juillet 2018)

6842 participants

I. IDENTITÉ DES PARTICIPANTS

Êtes-vous :

Réponse	Décompte	Pourcentage
Une femme	2472	37,15 %
Un homme	3321	49,91 %
Je ne souhaite pas répondre	253	3,80 %

Réponse	Décompte	Pourcentage
Agriculteur.trice	2127	31,97 %
Propriétaire terrien	1800	27,05 %
Employé.e dans le milieu agricole	694	10,43 %
Élu.e local.e	387	5,82 %
Autre	2412	36,25 %

Vivez-vous :

Réponse	Décompte	Pourcentage
En ville	1797	27,01 %
En milieu rural	4021	60,43 %
En montagne	403	6,06 %

II. PREMIÈRE PARTIE : L'ARTIFICIALISATION DES TERRES AGRICOLES

1. Les objectifs de la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles

Pour vous, quels sont les objectifs de la préservation des terres agricoles. Donner une note de 0 à 5 du moins pertinent au plus pertinent.

Objectif	Taux de pertinence (4/5)
Souveraineté alimentaire	81,74 %
Lutte contre changement climatique,	69,71 %
Protection de la biodiversité et des sols	81,06 %
Qualité paysagère	69,89 %
Permettre l'installation de nouveaux agriculteurs	61,15 %
Développer une agriculture péri urbaine	57,56 %
Se prémunir des risques environnementaux (pollution, îlots de chaleur, inondations...)	75,28 %

Réponse/Score	1	2	3	4	5
Souveraineté alimentaire	6,23 %	3,19 %	8,85 %	16,53 %	65,21 %
Lutte contre changement climatique,	7,97 %	7,75 %	14,57 %	21,69 %	48,02 %
Protection de la biodiversité et des sols	5,36 %	3,72 %	9,86 %	17,46 %	63,60 %
Qualité paysagère	4,15 %	6,52 %	19,44 %	28,37 %	41,52 %
Permettre l'installation de nouveaux agriculteurs	6,42 %	3,71 %	10,41 %	18,03 %	43,12 %
Développer une agriculture péri urbaine	11,09 %	10,72 %	20,63 %	24,18 %	33,38 %
Se prémunir des risques environnementaux (pollution, îlots de chaleur, inondations...)	5,20 %	5,57 %	13,96 %	21,79 %	53,49 %

2. Les instruments de lutte contre l'artificialisation des terres agricoles

2.A. Selon vous, quels sont les instruments permettant de lutter contre l'artificialisation des sols ?

Donner une note de 0 à 5

Instrument	Taux de pertinence (4/5)
Limitation des nouvelles constructions	69,84 %
Favoriser les constructions en hauteur	42,61 %
Restauration des habitats de centre-ville, villages	85,65 %
Obligation d'utiliser les locaux vacants avant toute construction	87,94 %
Introduire la valeur agronomique du sol dans les outils de planification	77,13 %
Taxer l'artificialisation	66,59 %

Réponse/Score	1	2	3	4	5
Limitation des nouvelles constructions	7,45 %	6,92 %	15,79 %	20,36 %	49,48 %
Favoriser les constructions en hauteur	12,09 %	15,59 %	29,71 %	20,83 %	21,78 %
Restauration des habitats de centre-ville, villages	4,69 %	2,19 %	7,47 %	18,34 %	67,31 %
Obligation d'utiliser les locaux vacants avant toute construction	4,74 %	2,21 %	5,11 %	14,70 %	73,24 %
Introduire la valeur agronomique du sol dans les outils de planification	7,58 %	4,48 %	10,81 %	21,09 %	56,04 %
Taxer l'artificialisation	11,66 %	7,42 %	14,34 %	16,30 %	50,29 %

2.B. Par exemple, seriez-vous favorable à un renforcement des règles de droit de l'urbanisme afin de mieux protéger la vocation agricole des terres ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Oui	4193	89,14 %
Non	511	10,86 %

3. L'importance des enjeux d'aménagement du territoire

Selon vous, en termes d'utilisation du foncier, quel usage est prioritaire ?

Donner une note de 0 à 5

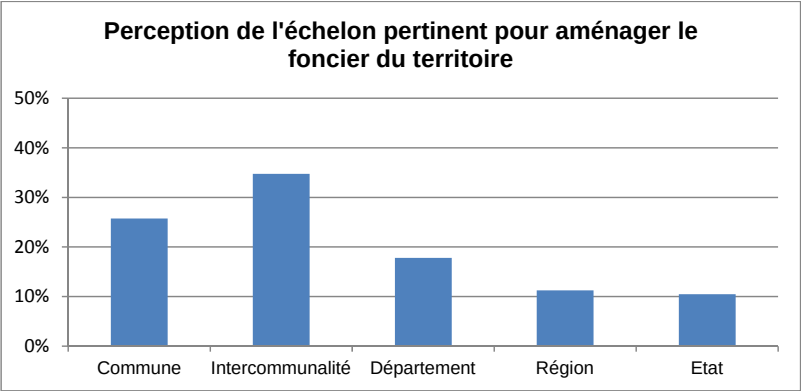
Usages	Jugés prioritaires (4/5)
Activité agricole	88,74 %
Habitat	36,41 %
Développement commercial	9,46 %
Infrastructures publiques	22,75 %
Tous doivent être pris en compte au même niveau	22,99 %

Réponse/Score	1	2	3	4	5
Activité agricole	4,96 %	1,12 %	5,17 %	17,74 %	71,00 %
Habitat	8,42 %	18,17 %	37,00 %	26,09 %	10,32 %
Développement commercial	44,98 %	26,52 %	19,04 %	5,48 %	3,98 %
Infrastructures publiques	17,66 %	25,34 %	34,25 %	16,39 %	6,36 %
Tous doivent être pris en compte au même niveau	51,18 %	13,00 %	12,84 %	6,26 %	16,73 %

4. La gouvernance des structures de planification

Pour le développement de l'agriculture urbaine/ péri urbaine et rurale, qui est le mieux à même de conduire la politique foncière d'aménagement du territoire :

Réponse	Décompte	Pourcentage
Commune	1129	25,73 %
Intercommunalité	1524	34,73 %
Département	782	17,82 %
Région	494	11,26 %
État	459	10,46 %



III. SECONDE PARTIE : LE PARTAGE DES TERRES AGRICOLES

5. Le rapport à la terre

Selon vous, la terre est-elle :

Donner une note de 0 à 5

Réponse	Jugé pertinent (4/5)
Une valeur marchande	16,66 %
Un support de développement commercial ou industriel	10,86 %
Un enjeu d'autonomie alimentaire	82,20 %
Une ressource naturelle et environnementale	86,46 %
Un bien commun et vital (au même titre que l'eau ou l'air)	74,55 %

Réponse	1	2	3	4	5
Une valeur marchande	45,35 %	19,30 %	18,68 %	7,45 %	9,21 %
Un support de développement commercial ou industriel	49,37 %	23,30 %	16,46 %	6,04 %	4,82 %
Un enjeu d'autonomie alimentaire	4,05 %	2,79 %	10,95 %	20,25 %	61,95 %
Une ressource naturelle et environnementale	4,88 %	2,23 %	6,43 %	14,30 %	72,16 %
Un bien commun et vital (au même titre que l'eau ou l'air)	13,65 %	4,62 %	7,19 %	9,51 %	65,04 %

6. Qui peut exploiter une terre agricole ? Quel exploitant pour quel projet ?

6.A. *Selon vous, seule une société à vocation agricole peut-elle être exploitant agricole ?*

Réponse	Décompte	Pourcentage
Oui	2 076	50,04 %
Non	2073	49,96 %

6.B. Quelle priorité doit-on donner à la qualité d’exploitant agricole ?

Donner une note de 0 à 5

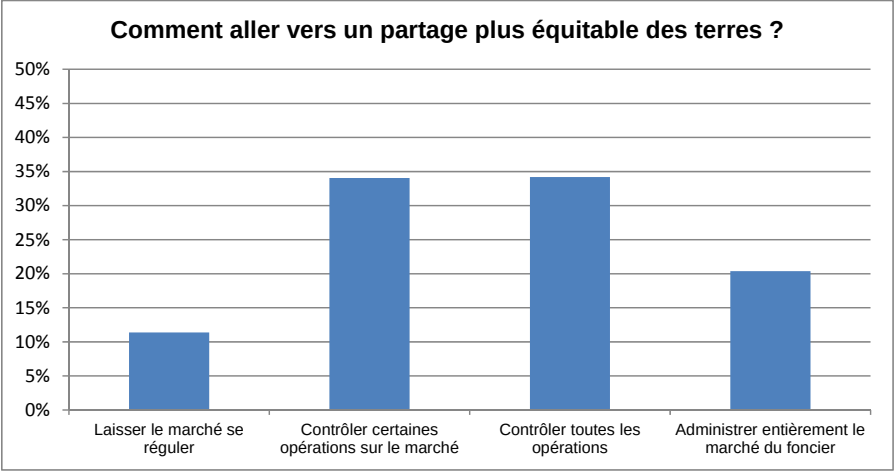
Réponse	Jugé prioritaire (4/5)
La réalité économique de l’activité menée (actifs agricoles, intensivité en emplois, temps de travail, revenus tirés de l’activité agricole)	59,22 %
Avoir reçu une formation agricole spécialisée	47,64 %
Avoir un projet agricole viable et respectueux de l’environnement	82,91 %
Être propriétaire de l’exploitation	19,88 %

Réponse	1	2	3	4	5
La réalité économique de l’activité menée (actifs agricoles, intensivité en emplois, temps de travail, revenus tirés de l’activité agricole)	11,99 %	10,45 %	18,34 %	22,27 %	36,95 %
Avoir reçu une formation agricole spécialisée	10,81 %	13,64 %	27,90 %	23,81 %	23,83 %
Avoir un projet agricole viable et respectueux de l’environnement	7,20 %	2,54 %	7,35 %	16,38 %	66,53 %
Être propriétaire de l’exploitation	38,07 %	20,76 %	21,29 %	8,18 %	11,70 %

7. L’étendue du contrôle de la puissance publique

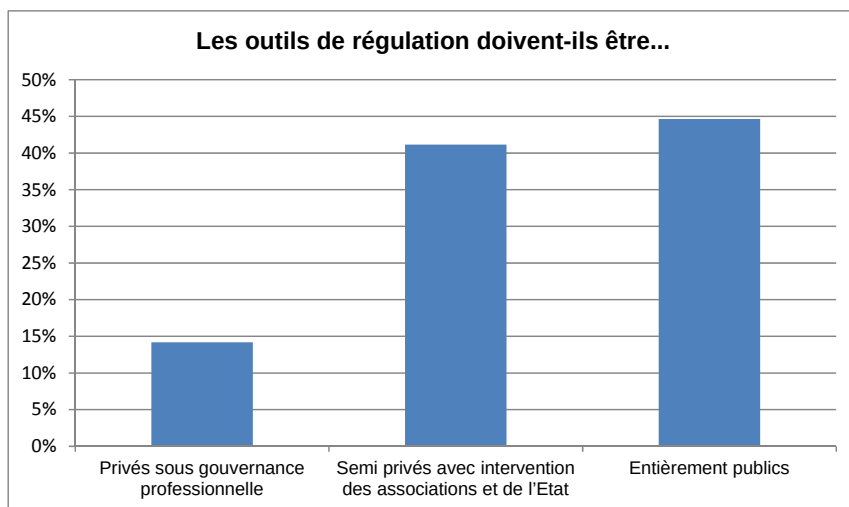
7.A. Comment aller vers un partage plus équitable des terres ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Laisser le marché se réguler	595	11,37 %
Contrôler certaines opérations sur le marché	1 781	34,04 %
Contrôler toutes les opérations	1 789	34,19 %
Administrer entièrement le marché du foncier	1 067	20,39 %



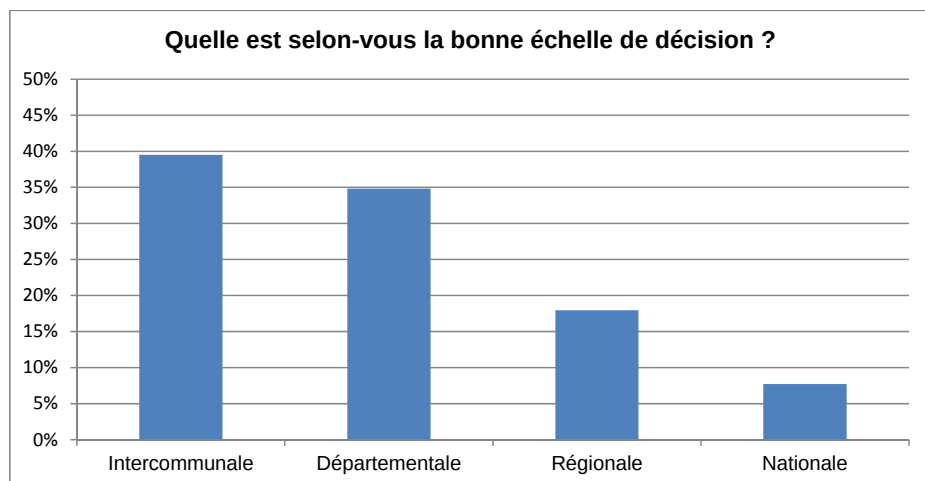
7.B. Par voie de conséquence, les outils de régulation doivent-ils être :

Réponse	Décompte	Pourcentage
Privés sous gouvernance professionnelle	661	14,19 %
Semi privés avec intervention des associations et de l'Etat	1 917	41,16 %
Entièrement publics	2 080	44,65 %



7.C. Quelle est selon vous la bonne échelle territoriale de décision ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Intercommunale	1 661	39,51 %
Départementale	1 464	34,82 %
Régionale	755	17,96 %
Nationale	324	7,71 %



8. Le rôle des citoyens et de la puissance publique dans l'installation d'agriculteurs

8.A Seriez-vous prêt à investir dans un fonds de financement participatif ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Oui	2 904	71,62 %
Non	1 151	28,38 %

8.B. Pensez-vous qu'il est du rôle des communes de s'investir dans l'installation de jeunes agriculteurs ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Oui	3 195	74,30 %
Non	1 105	25,70 %

8.C. L'Etat doit-il sanctuariser des terres agricoles pour faciliter l'installation des agriculteurs ?

Réponse	Décompte	Pourcentage
Oui	3 173	77,52 %
Non	920	22,48 %

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

JEUDI 8 FÉVRIER 2018

M. Gérard Chouquer, historien, directeur de recherches honoraire au CNRS

M. Bertrand Hervieu, président de l'Académie d'Agriculture de France

Mme Yannick Sencébé, maître de conférences en sociologie à Agrosup Dijon – INRA

JEUDI 15 FÉVRIER 2018

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER)

M. Emmanuel Hyst, président

Mme Sabine Agofroy, chargée des relations publiques et des affaires européennes et internationales

M. Robert Levesque, directeur des études

Association française de droit rural (AFDR)

Me François Robbe, avocat au barreau de Lyon, maître de conférences à l'Université de Lyon III Jean Moulin et président de l'Association française de droit rural

Auteurs de l'étude de l'ESCO IFSTTAR-INRA

M. Yves Le Bissonnais, directeur de recherche à l'INRA, département Environnement et agronomie

M. Yann Laurans, directeur du programme biodiversité et coordonnateur de l'initiative "Environnement local et Echanges mondiaux" à l'IDDRI

Mme Alice Colsaet, doctorante en économie de l'environnement

JEUDI 29 MARS 2018

Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire

M. François Beaupere, président

Assemblée permanente des Chambres d'agriculture

Mme Carole Robert, juriste

M. Justin Lallouet coordinateur affaires publiques, France, Europe, international

Association nationale des établissements publics fonciers locaux

M. Alphonse Bellonte, président, président de l'EPF Auvergne

M. Arnaud Portier, secrétaire général, directeur de l'EPF Pays Basque

Terre de Liens

M. Alfred Le Saux, président

M. Tanguy Martin, médiateur foncier

Terre de Liens PACA

M. Pierre Fabre, président

M. Jean Pluvinage, vice-président

M. Jérôme Deconinck, directeur

JEUDI 5 AVRIL 2018

Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne (MRJC)

M. Simon Coutand, secrétaire à l'agriculture

Coordination rurale (CRUN)

M. François Lucas, président d'honneur

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Henri Biès Péré, deuxième vice-président

M. Jean Louis Chandellier, directeur département entreprise et territoires

M. Michel Thomas, sous-directeur politiques structures et territoires

Confédération paysanne

M. Bernard Breton, co-animateur du pôle social, animateur en charge des questions foncières

Mme Cécile Muret, secrétaire nationale

Jeunes agriculteurs (JA)

M. Sébastien Richard, secrétaire général adjoint

M. Guillaume Darrouy, administrateur national

Mme Claire Cannesson, responsable communication et affaires publiques

Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF-National)

M. Pierre Thomas, secrétaire général

Fédération nationale de la propriété privée rurale (FNPPR)

M. Bruno Ronssin, directeur

Me Bernard Mandeville, avocat

MERCREDI 9 MAI 2018

Fédération nationale du crédit agricole (FNCA)

Mme Catherine Migault, responsable de l'agriculture et de l'agroalimentaire

MERCREDI 30 MAI 2018

Institut national polytechnique de Toulouse et à l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse (INP-ENSAT)

M. François Purseigle, Professeur des universités en sociologie à l'Université de Toulouse

JEUDI 31 MAI 2018

M. Philippe Billet, professeur à l'Université Jean-Moulin Lyon III, directeur de l'**Institut de droit de l'environnement**

Mme Maylis Desrousseaux, docteure en droit, cheffe de projet à la délégation de l'expertise scientifique collective, à la prospective et aux études de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD)-Terre Solidaire

Mme Jeanne-Maureen Jorand, responsable du pôle plaidoyer souveraineté alimentaire

Agriculteurs français et développement international (AFDI)

M. Jean-Claude Bevillard du réseau agriculture

France nature environnement (FNE)

Mme Carmen Etcheverry, chargée de mission du réseau agriculture

JEUDI 7 JUIN 2018

Conseil supérieur du notariat (CSN)

Me Antoine Boucquemont, notaire et rapporteur général du 114e Congrès des notaires

Me Rachel Dupuis-Bernard, notaire, rapporteure de la commission « Demain l'agriculture » du 114e Congrès des notaires

Me Jean Christophe Hoche, président de l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargée des relations avec les institutions du CSN

Assemblée des Départements de France (ADF)

M. David Suck, vice-président du Département de Moselle, siégeant à la FNSafer

Mme Alix Mornet, conseiller développement durable

Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

Association des maires de France (AMF)

Mme Rachel Paillard, maire de Bouzy

M. Sylvain Bellion, responsable du département ville, urbanisme, habitat et transports

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

MERCREDI 13 JUIN 2018

Auteurs du rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) « Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers », mars 2018

Mme Hélène de Comarmond, inspectrice générale de l'agriculture

Mme Catherine de Menthère, ingénieur généraux des ponts, des eaux et des forêts

M. Yves Granger, ingénieur généraux des ponts, des eaux et des forêts

Fermes d'Avenir et Blue Bees

M. Maxime de Rostolan, fondateur

Mme Juliette Kacprzak, responsable mission lobbying citoyen

M. Benoît Grimonprez, professeur de droit à l'Université de Poitiers

M. Hubert Bosse-Platière, professeur de droit privé à l'Université de Bourgogne

Me Samuel Crevel, docteur en droit, avocat associé au cabinet Racine – droit de l'agriculture – droit judiciaire

MARDI 26 JUIN 2018

Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

Mme Nathalie Bertrand, ingénieur chercheur, ancienne directrice-adjointe scientifique de Développement territorial et agriculture multifonctionnelle (DTAM) à l'IRSTEA

M. Alain Guéringer, chercheur à l'IRSTEA, coordinateur du projet régional USUS « Recomposition du rapport propriété – usage agricole du foncier : enjeux agricoles et territoriaux »

MERCREDI 27 JUIN 2018

Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

Mme Marie Guittard, directrice

M. Gilles Flutet, responsable du service territoires et délimitation

MERCREDI 11 JUILLET 2018

Association Filière Paysanne (Agir pour une agriculture et une alimentation locale – sauvegarde des terres agricoles et souveraineté alimentaire)

M. Jean-Christophe Robert, membre co-fondateur

Auteurs du rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) « Foncier agricole : accaparement ou investissement ? », avril 2017

M. Charles Gendron, inspecteur général de l'agriculture

M. Yves Granger, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Mme Amélie Le Floch, cheffe de cabinet adjointe et conseillère parlementaire

M. Olivier Cunin, conseiller filières animales, pêche et performance sociale

M. Sébastien Bouvatier, adjoint au sous-directeur performance environnementale et valorisation des territoires à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

M. Baptiste Meunier, chef du bureau foncier à la DGPE

Association pour contribuer à l'Amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER)

M. Robert Levesque, président

M. Gérard Leras, vice-président

M. Mathieu Perdriault, chargé du développement et des projets

MARDI 11 SEPTEMBRE 2018

Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER)

M. Emmanuel Hyest, président

M. Francis Massé, secrétaire général

Mme Muriel Gozal, directrice

M. Michaël Rivier, directeur juridique

Mme Sabine Agofroy, chargée des relations publiques et des affaires européennes et internationales

MERCREDI 12 SEPTEMBRE 2018

Fédération nationale des SCoT

M. Michel Heinrich, président

Mme Stella Gass, directrice

Conservatoire du Littoral

Mme Odile Gauthier, directrice

Mme Guillemette Rolland, directrice de l'action foncière et des systèmes d'information

Table ronde sur la forêt :

Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)

M. Dominique Jarlier, président

Mme Françoise Alriq, directrice-adjointe

Office national des Forêts (ONF)

M. Patrick Falcone, adjoint au directeur

Fédération des propriétaires privés

M. Antoine d'Amécourt, président

MARDI 18 SEPTEMBRE 2018

Chambre d'agriculture de Région Île-de-France

M. Christophe Hillairet, président

Mme Laurence Fournier, membre du bureau

MERCREDI 10 OCTOBRE 2018

M. Guillaume Sainteny, maître de conférences

France urbaine

Mme Stéphanie Anton, adjointe au Maire d'Orléans pour le développement durable et les risques majeurs et conseillère métropolitaine d'Orléans métropole

M. Benoit Bordat, conseiller communautaire Grand Dijon délégué agriculture périurbaine, NTIC et e-communication

M. Gil Melin, adjoint au Maire de Ris Orangis en charge de l'environnement, du développement durable et des énergies

M. Lilian Vargas, chef du service agriculture, forêt, biodiversité, montagne de Grenoble Alpes métropole

accompagnés de :

M. Abdelkader Makhoulf, conseiller Europe et international

Mme Chloé Mathieu, conseillère relations avec le Parlement

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

M. Loïc Cantin, président adjoint, représentant M. Jean-Marc Torrollion, président

M. Bernard Charlotin, président de la commission nationale des affaires rurales et forestières

M. Pierre Bouchacourt, directeur associé de Lysios.

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

JEUDI 15 et VENDREDI 16 MARS 2018

DÉPLACEMENT DANS LA VIENNE

À L'INITIATIVE DE M. Jean-Michel CLÉMENT, député

Jeudi 15 mars 2018

M. Jean-Pierre Pradel, chef du service de l'économie agricole et du développement durable à la DDT de la Vienne

M. Philippe Tuzelet, directeur général régional de la SAFER

M. Alain Poubanc, directeur départemental de la SAFER

M. Pierre Augereau, président de comité technique départemental

Jeudi 15 et vendredi 16 mars 2018

Colloque de l'Institut de droit rural de Poitiers : « La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible »

Actes du colloque publiés en septembre 2018 (LexisNexis)

Vidéos : <https://uptv.univ-poitiers.fr/program/la-reforme-du-droit-foncier-rural-demander-l-impossible/index.html>

MERCREDI 20 ET JEUDI 21 JUIN 2018

DÉPLACEMENT DANS LES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Mercredi 20 juin 2018

M. Hervé Jonathan, sous-préfet des Pyrénées-Atlantiques
M. Roland Hirigoyen, président de l'Établissement Public Foncier Local (EPFL)
du Pays Basque
M. Arnaud Portier, directeur de l'EPFL du Pays Basque

Jeudi 21 juin

Association Lurzaindia qui lutte contre la spéculation sur le foncier agricole en
faisant appel à l'épargne populaire

Table-ronde avec :

M. Éric Penacq, représentant la Société d'aménagement foncier et d'établissement
rural (SAFER),
M. Jean-Claude Saint Jean, représentant la SAFER,
M. Marc Monvoisin, du service urbanisme de la Direction des territoires et du
réseau des Pyrénées Atlantiques (DDTR 64),
M. Olivier Pouban, SPEA à la DDTR 64,
M. Nicolas Jeanjean, de la Direction départementale des territoires et de la mer des
Pyrénées Atlantiques (DDTM 64),
de la chambre d'Agriculture des Pyrénées Atlantiques,
M. Charles Pelanne, conseiller départemental,
M. Michel Etchebest, vice-président de la Communauté d'Agglo Pays Basque en
charge de l'économie, du développement des territoires et de l'agriculture sur les
aspects économiques du foncier agricole,
M. Alain Sanz, président de l'Association des maires et présidents de
communautés des Pyrénées-Atlantiques (ADM),
M. Luc Blotin, ingénieur territorial à l'Institut national de l'origine et de la qualité
(INAO),
Mme Sandrine Murcia, chargée de la protection du foncier sous SIQO à l'Institut
national de l'origine et de la qualité (INAO),
M. Paul de Braquilanges, Euralis
M. Emmanuel Hanon, Mairie d'Orthez

LUNDI 25 JUIN 2018

DÉPLACEMENT EN MEURTHE-ET-MOSELLE

Visite des friches :

- Zone industrielle Toul-Croix de Metz à Toul
- Pôle industriel Toul-Europe, site Kléber à Toul
- Zone Jeanne d'Arc à Dommartin lès Toul

Réunion à la communauté de communes des Terres toulaises

M. Jean-Pierre Couteau, vice-président

M. Alain Toubol, directeur de l'Établissement Public Foncier de Lorraine

Mme Rachel Ouezmane, directrice du syndicat mixte de la multipôle sud lorraine,
Mme Cécile Câlin, service aménagement du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle

M. Francis Bruneau, directeur général adjoint du CHRU de Nancy-Brabois

M. Daniel Duriez, directeur de la SAFER Grand Est et Stéphane Martin

Mme Aurélie Apostolo, directrice générale adjointe communauté de communes des Terres toulaises

Visite du vignoble AOC côtes de Toul

Opération de mobilité foncière « Côtes à Cotes Vignoble 2020 »

M. Nicolas Petitjean, élu à la chambre d'agriculture de Meurthe-et-Moselle

Un représentant des communautés de communes maîtres d'ouvrage

M. Nicolas Bouchelet, groupement foncier agricole des Côtes de Toul

M. Mathieu Klein, président du conseil départemental de Meurthe et Moselle

M. Fabrice Chartreux, président de la communauté de communes des Terres Toulaises

Déjeuner en préfecture de Meurthe et Moselle

Sous la présidence de :

M. Yohann Toubhans, sous-préfet de l'arrondissement de Toul,

en présence de :

M. Sylvestre Chagnard, directeur régional de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt,

Mme Marie-Jeanne Fotre-Muller, directrice départementale des territoires de Meurthe et Moselle,

M. Erwin Dreyer, directeur de recherches à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), président du centre Nancy-Lorraine,

M. Yann Thomas, directeur de la société Micro-humus, spécialisée en ingénierie pédologique et en phytoremédiation des sols.

Table ronde en préfecture

M. Benjamin Lambert, chargé de mission à la communauté de communes Terres toulouses

Mme Sophie Lehe, secrétaire générale de la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) de Meurthe et Moselle

Mme Rachel Ouezmane, directrice multipole sud-lorraine (porteuse du SCot)

M. Dominique Faucheur, président de Terres de lien Lorraine

Mme Cécile Câlin, service aménagement au Conseil départemental de Meurthe et Moselle

M. Benoît Guerard, directeur de Pays terres de lorraine

M. Jean Rottner, président de la région Grand Est

M. Mathieu Klein, président du conseil départemental de Meurthe et Moselle

M. Sylvestre Chagnard, directeur régional de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt

Mme Marie-Jeanne Fotre Muller, directrice départementale des Territoires de Meurthe et Moselle

M. Laurent Rouyer, président de la Chambre d'agriculture de Meurthe et Moselle

M. Gérard Renouard, ancien président de la Chambre d'agriculture de Meurthe et Moselle

M. Daniel Duriez, directeur général délégué et M. Stéphane Martin, directeur régional de la SAFER Grand Est

Mme Carole Grandjean, députée de Meurthe-et-Moselle

M. Baptiste Lespagnol, président de Jeunes agriculteurs (JA) de Meurthe et Moselle

M. David Abraham, président de la confédération paysanne de Meurthe et Moselle

M. Paul Fritsch, président de la coordination rurale Grand Est

M. Fabrice Chartreux, président de la communauté de communes des Terres Toulouses

M. Philippe Parmentier, président de la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois

M. Filipe Pinho, président de la communauté de communes de Moselle et Madon

M. Dominique Lemoine, président de la communauté de communes du Pays du Saintois

M. Alain Toubol, directeur de l'Établissement Public Foncier de Lorraine

M. Laurent de Gouvion St Cyr, président de la multipôle sud lorraine,

M. Erwin Dreyer, délégué régional de l'INRA

M. Bernard Maloiseaux, président de la section départementale des Propriétaires ruraux de la Marne

M. Dominique Faucheur, Terre de liens Lorraine

M. Alain Toubol, directeur général de l'Établissement Public Foncier de Lorraine

LUNDI 8 et MARDI 9 OCTOBRE 2018

DÉPLACEMENT DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE

M. Claude Bertolino, directrice générale EPF Provence Alpes Côte d'azur
M. Pascal Pacaud, président directeur général mondial d'Agir pour la Crau
M. Lionel Reig, directeur général adjoint de la Société du Canal de Provence
M. François Prévost, délégué territorial de la Société du canal de Provence
M. Alain Baccino, président de la chambre d'agriculture
M. Patrice Paradiso, directeur général de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
M. Jean-Pierre Grosso, vice-président de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
Mme Isabelle Giordano, directrice de la Fédération départementale des exploitants agricoles des Bouches-du-Rhône (FDSEA13)
M. Jean-Marc Bertrand, chef du service aménagement du territoire de la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
Mme Véronique Mercier, chargée de mission FDSEA13
M. Romain Blanchard, président de Jeunes agriculteurs des Bouches-du-Rhône (JA 13)
M. Gérald Fabre, président de Jeunes Agriculteurs de Provence-Alpes-Côte d'Azur (JA PACA)
Mme Anne Meyer-Vale, sous-directrice, représentant M. André Bernard, président de la Chambre d'agriculture de Vaucluse
M. Frédéric Bertorello, porte-parole de la Confédération paysanne des Bouches-du-Rhône
M. Michel Apostolo, Confédération paysanne des Bouches-du-Rhône
M. Yannick Becker, administrateur de la Confédération paysanne PACA
Mme Fanny Alibert, chef du service foncier à la chambre d'agriculture du Var
M. Denis Meshaka, animateur territorial de Terre de liens PACA
M. Pierre Fabre, président de Terre de liens PACA
M. Joël Guitard, vice-président de Terre de liens PACA
Mme Corinne Tourasse, directrice de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Provence-Alpes-Côte d'azur
M. Lionel Reig, directeur général adjointe de la Société du canal de Provence
M. Amaury de Jesse, membre de Coordination Rurale
M. Jean-Philippe d'Issernio, directeur départemental à la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)
M. Jean-Christophe Robert, directeur de Filière Paysanne
M. Patrice de Laurens, directeur régional à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
M. Olivier Nasles, président de l'INAO
M. Serge Gouteyron, sous-préfet d'Aix
M. Patrick Levêque, président de la FDSEA
M. Max Lefèvre, directeur de la SAFER

M. Jean-Pierre Maggi, Maire de Velaux

M. Pascal Jobert, directeur adjoint à la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

M. Michel Gacon, directeur général adjoint de l'agriculture de la Métropole

M. Christian Burle, vice-président de la Métropole

M. Claude Rossignol, président de la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône (13)

M. Jean-Pierre Bourdin, directeur de la chambre d'agriculture 13

M. Sylvain Thureau, chargé de mission foncier agricole au Conseil régional PACA

M. Alain Grapinet, membre de la commission Développement durable, cadre de vie, environnement et agriculture

M. Jean-Luc Sidoine, membre de la commission habitat, politique de la ville et solidarités

**ANNEXE 4 : « LA TERRE, UN BIEN HORS DU COMMUN »,
INTERVENTION DE BENOÎT GRIMONPREZ
AU COLLOQUE DE L'INSTITUT DE DROIT RURAL DE POITIERS
« LA RÉFORME DU DROIT FONCIER RURAL :
DEMANDER L'IMPOSSIBLE »,
15 ET 16 MARS 2018**

La terre : un bien hors du commun

De l'utopie à la révolution foncière

Benoît GRIMONPREZ

Professeur des universités

Président de l'Association française de droit rural Centre-Ouest

« Humidité, humus, humanité, humilité ».

« Il faut faire les révolutions qui ne peuvent être évitées. »

Edgard PISANI, *Un vieil homme et la terre*, Seuil, 2004.

Hommage à la terre⁽¹⁾

La terre manque toujours cruellement d'un droit à sa démesure. Indispensable à la plupart des activités humaines, cette ressource naturelle est saisie par un ensemble disparate de règles au prix, trop souvent, d'une négation de ses qualités. « À vouloir "forcer" la terre, écrivait Pisani, nous prenons, en effet, le risque de la voir se dérober »⁽²⁾. De là, un mal bien terrestre de notre société, qui affecte aussi bien la chose elle-même que ses habitants. Les symptômes portent les noms d'accaparement, d'artificialisation, de surexploitation, de dégradation. Ils sont suffisamment graves pour justifier la création d'un authentique système foncier, projet politique encore jamais tenté en France. Sa philosophie serait également insolite : partir de la terre et de ses utilités pour bâtir un édifice législatif durable.

Leçons de sémantique

Notre langue donne de la terre trois significations possibles. Elle est d'abord matière, c'est-à-dire la substance organique – l'humus – qui compose un terrain. La terre désigne ensuite le sol, la partie de l'écorce terrestre pouvant être délimitée en surfaces : c'est la parcelle cadastrale. Enfin, la terre renvoie à la planète de l'univers sur laquelle se sont développées la vie puis l'humanité.

En descendant dans l'arène juridique, on s'aperçoit toutefois qu'une conception unidimensionnelle de la terre prédomine. Celle-ci est essentiellement identifiée au fonds immobilier (*fundus*). Certes, le droit de l'environnement monte pour faire exister la planète ; mais pas encore au point de reconnaître le sol comme un milieu vivant⁽³⁾. La pensée juridique, il faut le dire, éprouve des difficultés à traiter de l'infiniment grand comme de l'infiniment petit. Tel est pourtant le défi que lui lancent désormais les sciences naturelles : cesser de tenir la terre comme abstraite et plate⁽⁴⁾, pour l'appréhender comme un objet éminemment complexe. La tâche nous incombe donc d'écrire une

(1) *L'homme politique américain Gaylord Nelson imagine, le 22 avril 1970, la création du Earth Day ou Jour de la Terre.*

(2) E. Pisani, *Un vieil homme et la terre*, Seuil, 2004, p. 9.

(3) R. Courteau, *Stocker plus de carbone dans les sols*, OPECST, *Les notes scientifiques de l'Office*, mars 2018.

(4) *Le volume, lorsqu'il est créé, est conçu comme un bien en apesanteur détaché du sol.*

nouvelle page du droit qui raconte la manière dont l'homme occupe et tire sa subsistance de l'espace⁽¹⁾.

L'angle vivant du foncier rural

Pour aborder ce sujet immense, j'ai choisi l'entrée de plain-pied du foncier rural. Nulle part ailleurs que dans nos campagnes la terre n'apparaît dans toute son étendue spatiale et toute sa nature écosystémique. Le milieu urbain, plus artificialisé et concentrationnaire, perçoit l'espace autrement, de manière plus verticale, afin précisément de s'extraire de la pénurie de foncier.

Comment rendre possible ce qui doit, de toute façon, advenir ? Les bouleversements sociaux, économiques et écologiques impliquent de changer en profondeur les règles du jeu foncier. Si le constat semble partagé, l'orientation à privilégier divise encore profondément. De tous bords une réforme est réclamée, mais pour exprimer quelles valeurs et quelles conceptions du rapport à la terre ? Derrière le destin du bien, c'est celui de l'homme, et plus largement des sociétés rurales, qui se jouent.

Nature/culture de la terre

Le danger qui guette toute œuvre législative est de tomber trop rapidement dans les affres de telle ou telle mesure, sans que l'assise intellectuelle du projet soit fermement établie. Or, on n'invente les moyens qu'en contemplation des fins. Il ne saurait donc y avoir de réponses pertinentes sans que soient préalablement posées un certain nombre de questions fondamentales – quitte à ce qu'elles fâchent. La première, sur laquelle les discours glissent beaucoup trop vite, est celle de la nature juridique de la terre : à part quelques représentations superficielles, que savent et disent les juristes de cet objet ? Une seconde réflexion en découle : comment légiférer sur la terre en en prenant soin (*cultura*), c'est-à-dire sans trahir aucune de ses fonctions ?

I. – Voyage en terre inconnue

De l'ère de la privatisation...

Le droit pense connaître la terre au motif que c'est pour lui la chose la plus vieille et la plus banale du monde. Dans l'Hexagone, le Code civil de 1804 en fait l'élément roi de tout son système des biens : le sol représente à lui seul l'immeuble par nature, qui est la base de toutes les activités humaines. La pensée des physiocrates a manifestement inspiré nos règles de droit privé dont il ressort que la terre constitue la véritable source de richesse : elle génère des fruits, non seulement par le travail de la classe productive, mais aussi par la rente qu'elle assure au propriétaire. La Révolution française, et on le comprend, a voulu sortir le foncier de la sphère politique, pour ne plus en faire le siège du pouvoir et de la position sociale des individus. D'où le choix délibéré des codificateurs de le faire basculer dans le domaine purement économique. Le syllogisme implacable du droit civil a fait le reste : étant donné que le bien se définit comme l'objet susceptible d'appropriation et d'échanges ; que l'immeuble a le statut de bien le plus important ; que la terre constitue l'archétype de l'immeuble ; alors la terre est l'objet marchand par excellence.

L'image de la terre dans notre pays a été déformée par toute une rhétorique autour du sens et du rôle de la propriété privée. Pour s'émanciper tout au long du XIX^e siècle de l'héritage féodal, le droit de propriété a dû passer, comme en Angleterre, par un mouvement d'enclosure⁽²⁾. Il a fallu tracer des limites, poser des bornes et des clôtures, à l'intérieur desquelles l'individu pouvait régner en maître. À travers cette géographie, cartographiée par le cadastre, le bornage parcellaire, la propriété a gagné en substance, en matérialité. Un droit foncier rudimentaire s'est donc élaboré sur les postulats suivants :

- vue comme l'enclos réservé au propriétaire, la terre a une dimension individuelle et exclusive ;
- la libre appropriation du foncier est érigée en principe du modèle libéral et bourgeois ;
- les utilités et les qualités du sol se confondent et sont toutes monopolisées par le propriétaire.

Beaucoup ont cru – et croient toujours – au caractère immuable de ces dogmes enrobés de droit naturel. L'on sait pourtant, avec le recul nécessaire à leur déconstruction, qu'ils sont le produit d'une

(1) Sur la propriété comme faculté d'habiter : S. Vanuxem, *La propriété de la terre*, Wildproject, 2018.

(2) A.-M. Patault, *Introduction historique au droit des biens*, PUF, 1989, p. 89.

époque et d'une idéologie⁽¹⁾. Ce discours du « propre », pour un bien « sale », a pollué le débat intellectuel et politique, en opposant catégoriquement le domaine du privé au domaine du public. C'était s'agissant du sol une profonde erreur, que le législateur corrigeait sans bruit en multipliant les dérogations au principe (urbanisme, environnement).

... À l'ère de la patrimonialisation de la terre

Je serais tenté de dire que le péché originel est d'avoir réduit la terre à un bien, non pas commun, mais ordinaire, à l'instar de n'importe quel autre objet mobilier (table, voiture) ou immobilier (maison). Par là, les juristes ont nié que la terre est à l'origine même de la vie, avec l'eau et l'air qui, eux, ont fini par décrocher leurs propres statuts (C. env., Livre II, Titre I pour l'eau ; Livre II, Titre II pour l'air et l'atmosphère). Or, comme l'écrivait Pisani déjà en 1979 : « le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins »⁽²⁾.

De surcroît, la terre est à la racine du territoire ; ce territoire que le Code de l'urbanisme répute « patrimoine commun de la nation » (C. urb., art. L. 101-1)⁽³⁾, et dont font aussi partie « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres » (C. env., art. L. 110-1). Emprunt est ici fait à la sagesse des sociétés traditionnelles – archaïques pensions-nous – pour qui la terre du propriétaire appartient à quelque chose de plus grand qu'elle et surtout de plus grand que lui. Humus, humilité.

Sur la base d'un mouvement d'idées considérable, une révolution copernicienne est engagée pour faire de la terre un bien hors du commun, au sens d'exceptionnel. Des philosophes, des scientifiques, des économistes s'en font l'écho ; même certains juristes – pas trop bornés – l'affirment⁽⁴⁾, suivis en cela par des organisations non gouvernementales, des initiatives citoyennes⁽⁵⁾. Des pays, comme la Bolivie, vont jusqu'à élever la terre au statut de personne (la *Pacha Mama*). Sans verser dans cette fiction, les institutions internationales prennent également la mesure des choses. Ainsi l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a-t-elle, en 2012, édicté des « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Puis, l'Assemblée générale de l'ONU a fait de l'année 2015 l'année internationale des sols. Le cri d'alarme est, plus récemment, venu des institutions européennes⁽⁶⁾, en ce compris la Commission qui a estimé que les terres (agricoles) sont une ressource rare et menacée justifiant l'interventionnisme étatique⁽⁷⁾.

Théoriser ces réflexions est primordial pour qu'elles ne restent pas au stade incantatoire, mais aussi pour éviter tout malentendu ou hystérisation du débat. Soyons clairs, l'idée n'est pas de remettre en cause l'appropriation de la terre et les droits subjectifs qui s'y attachent, mais seulement de souligner, derrière la multifonctionnalité de l'objet, son utilité sociale collective : pour le logement, l'exploitation économique, les transports, les patrimoines naturel et culturel... Cela pour dire que la dimension politique qu'avait voulu évacuer, en son temps, le législateur ne peut que resurgir, avec encore plus de force. Le verdict est donc sans appel : toute législation foncière (digne de ce nom) devrait refléter le caractère complexe et hybride de la terre, ressource à la fois privée et commune.

(1) B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété* : RTD civ. 2015/3, p. 539.

(2) E. Pisani, *Agriculture, environnement et vie rurale*, « contributions », GREP, 1979, p. 3.

(3) C. urb., art. L. 101-1, al. 2 : « Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences ».

(4) V. l'ouvrage fondamental : J. Rochfeld, M. Cornu et F. Orsi, *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2017.

(5) V. l'initiative citoyenne européenne (ICE) « People4Soil » du 22 septembre 2016 visant à faire reconnaître le sol comme Patrimoine commun à protéger au plan européen.

(6) Comité économique et social européen (CESE), *L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale* : JOUE n° C 242/15, 23 juill. 2015.

(7) Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne : JOUE n° C 350, 18 oct. 2017, p. 5.

L'héritage en partages...

Qui dit dimension commune de la terre, dit nécessité d'organiser son partage, juste et équitable si possible. Un tel partage se conçoit, en premier lieu, à l'échelle de l'espace, afin d'allotir les candidats à la maîtrise du foncier. Le sol, cela n'a rien d'un secret, est un bien limité et rival ; l'occupation de l'un exclut presque toujours l'autre. La ressource foncière peut néanmoins rejoindre la catégorie (économique) des « communs »⁽¹⁾ au sens où elle fait l'objet d'une gouvernance spécifique destinée à éviter son accaparement⁽²⁾. La société française dans son ensemble est opposée à la concentration d'un tel capital entre les mains de quelques puissants⁽³⁾. Pour reprendre un vocable du droit de la concurrence, la terre s'apparente à une « infrastructure essentielle », maintenue accessible pour des activités de service public comme la production de denrées ou la préservation de la nature.

On se doute que l'objectif suppose d'attenter au libre-échange par des mécanismes de régulation du marché foncier. Ceux-ci peuvent emprunter deux voies, reflets de deux visions de l'aménagement de l'espace. Dans une approche économique classique néolibérale, le contrôle portera sur les phénomènes monopolistiques pouvant menacer la libre concurrence⁽⁴⁾ ; tant qu'aucune concentration excessive n'est identifiée, la liberté des conventions ne connaît pas d'entrave. Dans une perspective socio-spatiale au contraire, le contrôle interviendrait plus systématiquement pour stimuler la mise en concurrence ; l'intérêt est de pouvoir arbitrer entre les demandes de foncier en faveur de celles qui correspondent le mieux au projet de territoire démocratiquement adopté⁽⁵⁾.

Plus subtilement, le partage doit en second lieu porter sur les utilités de la terre. Le droit de propriété paraît en théorie s'y opposer, au motif de son caractère exclusif. L'impression est toutefois démentie par les innombrables servitudes, dont la fonction est précisément d'attribuer certaines utilités d'un fonds à un autre fonds. À ce phénomène ancien se superpose une réalité nouvelle. Michel Serres la décrit comme l'évanouissement des frontières des fonds immobiliers, que plus aucune clôture n'est capable de séparer⁽⁶⁾. Démonstration. D'un côté, le propriétaire foncier, par l'intensification de ses actions, arrive à empiéter sur l'espace des autres et du public : ce sont les pollutions chimiques, olfactives, et visuelles qu'il cause... Une forme de colonisation que corrobore la qualification de « fruits industriels » (C. civ., art. 547) de la plupart des émissions (gaz, nitrates), qui sont donc la propriété de celui qui les a produites⁽⁷⁾.

D'un autre côté, des composantes de plus en plus substantielles des terrains échappent désormais au pouvoir du propriétaire de disposer de son bien. On rangera dans cette catégorie l'eau, les arbres, la faune, et plus largement la biodiversité. Le possesseur des lieux doit à présent obtenir l'autorisation de la collectivité pour y porter atteinte, quand il n'engage pas directement sa responsabilité environnementale par ses entreprises destructrices (C. civ., art. 1246 ; C. env., art. L. 163-1). Comme si ces « biens nature »⁽⁸⁾, parce qu'ils sont destinés au patrimoine commun de la nation (C. env., art. L. 110-1), avaient cessé d'appartenir complètement à leur terrain d'assise. Résultat : la matière saisie par le droit de propriété est, chaque jour, de moins en moins tangible.

L'hypothèse est validée par l'analyse des services écosystémiques rendus par les terres (la filtration des eaux, le stockage de carbone, la production de nature...). Le propriétaire foncier ne possède pas non plus ces fonctions d'utilité commune, car il n'a pas les moyens de se les réserver et

(1) Sur ce point : B. Coriat (ss dir.), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire, Les liens qui libèrent*, 2015.

(2) Sur les rapports entre le sol et la notion de commun : B. Grimonprez, V° Sol, in *Dictionnaire des biens communs*, op. cit., p. 1119.

(3) Ce qui n'est pas moins vrai au plan européen : V. Rapport du Parlement européen, 27 avr. 2017 « sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? » (2016/2141[INI]).

(4) Sur le modèle du contrôle des concentrations en droit de la concurrence.

(5) Peuvent ainsi être privilégiés les projets favorisant l'emploi local, les circuits courts, les démarches agroécologiques, les productions sous signe de qualité... Ceux de taille raisonnable qui remplissent d'emblée ces critères pourraient être soumis à simple déclaration pour alléger le poids des formalités.

(6) M. Serres, *Le Mal propre. Polluer pour s'approprier*, Le Pommier, 2012.

(7) W. Dross, *De la revendication à la réattribution : la propriété peut-elle sauver le climat ?* : D. 2017, p. 2553.

(8) B. Grimonprez, *Les « biens nature » : précis de recomposition juridique*, in B. Grimonprez (ss dir.), *Le droit des biens au service de la transition écologique*, Dalloz, 2018, p. 13.

d'en exclure autrui⁽¹⁾. Le droit français rural est allé encore plus loin, et depuis longtemps, en subordonnant la culture de la terre à une autorisation administrative d'exploiter (C. rur. pêche marit., art. L. 331-2)⁽²⁾. Preuve que même la fonction frugifère des sols n'est pas attachée à la qualité de propriétaire, lequel peut en être privé ou contraint de la confier à un tiers.

Ce voyage au centre de la Terre a au moins permis de démontrer qu'elle n'est pas réductible à un objet de droit, comme la parcelle cadastrale ou le volume, sur lequel l'individu projette sa volonté de puissance. À aucun moment les valeurs d'usage et d'échange d'un tel bien ne restent étrangères aux considérations d'intérêt général, qu'elles soient économiques, alimentaires ou écologiques⁽³⁾.

Le sens et la portée des droits subjectifs seraient certainement mieux compris si la Constitution révélait officiellement leur fonction sociale. Ainsi gagnerait-on en intelligibilité, et surtout, en équilibre pour déterminer les prérogatives des personnes sur un certain nombre de biens affiliés aux « communs ». Modèle pourrait être pris sur la Loi fondamentale allemande qui déclare : « propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité » (art. 14)⁽⁴⁾. Ou encore sur la Constitution de la République italienne selon laquelle « la propriété privée est reconnue et garantie par la loi qui en détermine les modes d'acquisition, de jouissance ainsi que les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous » (art. 42). Avec une norme supérieure plus protectrice du « patrimoine commun », il serait possible de s'orienter vers une réforme foncière de plus belle allure.

II. – Le législateur et la terre

Sens de l'orientation

La condition terrestre dépeinte, l'étape suivante est d'esquisser le scénario d'une indispensable révolution foncière. On commencera par poser la question de l'envergure de la réforme.

Sur le plan de la largeur, le plus simple serait certainement de compartimenter la matière pour ne régir que certains types d'usage du sol (agricole, industriel, urbanistique). C'est jusque-là la démarche légistique suivie. Ne cachons pas que sa rationalité est avant tout administrative, car calquée sur les compétences des différents ministères⁽⁵⁾. Biberonnés à ces pratiques législatives, beaucoup réclament une nouvelle loi d'orientation agricole, comme les vaches en ont déjà vu tant passer. Cette initiative sectorielle n'a cependant aucune chance d'aboutir à la création d'un véritable droit du sol⁽⁶⁾. Au reste, elle contribue à replier l'agriculture sur elle-même, à en faire la chasse gardée d'une profession, quand il faudrait l'ouvrir sur l'ensemble de la société et la remettre au centre des enjeux territoriaux. C'est pourquoi, afin de sortir de l'ornière, l'idée nouvelle serait de partir de la ressource – la terre – pour élaborer un texte qui transcende les intérêts catégoriels et rayonne dans l'ensemble des champs disciplinaires (droit civil, droit rural, droit de l'environnement, droit de l'urbanisme). Ma conviction est qu'une loi « généraliste » peut assurer la promotion sociale de l'agriculture en en faisant la clé de voûte de la politique des territoires.

En profondeur maintenant, jusqu'où les changements doivent-ils aller ou ne pas aller ? Tout dépend, à vrai dire, si l'objectif poursuivi est un *droit conjoncturel*, en vue de s'adapter à l'évolution des mœurs et de résoudre certains aspects du contentieux⁽⁷⁾ ; ou s'il s'agit d'un *droit structurel*, qui

(1) G. Beaussonie, *La qualification juridique des services écosystémiques*, in C. Hermon (ss dir.), *Services écosystémiques et protection des sols*, Quae, 2018, p. 230.

(2) V. H. Bosse-Platière et B. Grimonprez (ss dir.), *Guide de l'agriculture et de la forêt*, LexisNexis, 2018, p. 327.

(3) F. Orsi, *Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ?*, RIDE 2014/3, p. 371.

(4) Le texte poursuit que « le sol et les terres, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation » (art. 15).

(5) Ainsi se succèdent toujours les lois agricoles, environnementales, sur la construction et le logement, sur les compétences des collectivités publiques...

(6) Sur l'absence d'un droit du sol : C. Hermon, *La protection du sol en droit*, in C. Hermon (ss dir.), *Services écosystémiques et protection des sols*, Quae, 2018, p. 25.

(7) Prisme du contentieux qui est souvent déformant pour nous juristes, tant les litiges ne représentent qu'une infime partie des problèmes existants en réalité.

pose les fondations d'une nouvelle « maison commune » pour les territoires. Le législateur aura en effet à choisir entre des ajustements techniques, pour polir des instruments aratoires émoussés par le temps, ou l'institution de nouveaux paradigmes assortis de mécanismes flambants neufs. Alors « pas en avant » ou « bon en avant » ? Moins ambitieuse, la première option n'est pas méprisable. Elle a pour elle la prudence et la sécurité. Ce genre de « réforme » pourrait constituer une loi d'étape sur un parcours législatif de plus longue haleine. Elle opérerait une transition douce, rassurante pour les acteurs institutionnels et économiques par principe rétifs au changement. Mais il faut alerter sur deux défauts, qui ne sont pas mineurs.

D'abord, et contre un certain positivisme sociologique en vogue, il n'est pas du tout certain que la loi soit sommée de s'adapter à la réalité sociale pour en épouser toutes les tendances : le fait n'est pas, en tant quel tel, prescriptif pour le droit ⁽¹⁾. C'est bien à la volonté démocratique d'incarner la norme, donc de faire le tri entre le bon grain et l'ivraie en fonction de l'intérêt supérieur du pays.

La réforme *a minima* a ensuite l'inconvénient de ne pas régénérer le droit rural et, affaibli, moribond, de le laisser à la merci d'autres branches plus dynamiques qui peuvent vite devenir hégémoniques (droit de l'environnement, de l'animal, de la concurrence). À l'inverse, et il faut être lucide, une rénovation radicale – à la racine – du droit foncier est plus risquée car moins consensuelle. Elle sème le désordre dans l'ordre éternel des champs. Elle ébranle les schémas traditionnels auxquels s'accrochent *mordicus* les acteurs, même en plein naufrage. Mais alors que le temps s'accélère dangereusement, que sonne le glas économique et écologique, peut-on poursuivre le rythme de la réforme à un train de sénateur ? N'incombe-t-il pas à la loi de préparer le futur, en mettant notamment notre agriculture face à ses défis (économiques, sociaux, climatiques), au lieu de toujours la faire courir après les fantômes de son passé ? Tel serait le sens de l'orientation d'une loi foncière.

J'ai bien conscience qu'un tel projet puisse passer pour pharaonique et effrayer même les pouvoirs les plus jupitériens. L'aventure n'est cependant pas folle, si tant est que le législateur sache s'entourer et qu'il possède une boussole et une carte. Sur ce dernier point, un chemin de crête semble avoir été tracé par notre collègue François Collart Dutilleul dans une allocution sur le devenir des espaces ruraux ⁽²⁾. Le cœur du dispositif juridique devrait, selon lui, s'articuler autour d'un principe cardinal : l'ajustement permanent des besoins sociaux à la ressource disponible. La proposition constituerait un exposé des motifs rêvé pour une future grande loi, dont les mesures se déploieraient sur deux fronts : gérer la ressource foncière, d'une part, et satisfaire la demande sociale, d'autre part.

Gestion durable de la ressource foncière

La gestion de la ressource foncière pose, de prime abord, l'épineux problème de la gouvernance. Tout part de là, et tout pourrait s'arrêter là ! Quelle autorité (au singulier ou au pluriel) devrait se voir confier la gestion du patrimoine foncier rural ? Le sujet est d'autant plus délicat que la terre est un bien unique, mais pourvu d'utilités plurielles. D'où jusqu'à présent une gouvernance éclatée de l'espace correspondant, peu ou prou, à la typologie des usages de la ressource. Le problème est que, dans une cacophonie totale, les compétences des acteurs privés et publics, nationaux et locaux, urbains et ruraux, s'enchevêtrent pour toujours plus de complexité et moins d'efficacité. Des anomalies flagrantes peuvent être épinglées qui nourrissent l'incompréhension des acteurs et leur défiance vis-à-vis de toute espèce de régulation : ainsi le fait que les agglomérations pilotent leur politique territoriale selon des documents ignorants des schémas agricoles (et *vice versa*) ; ou encore que les SAFER, dans leurs décisions d'attribution des surfaces, ne tiennent compte d'aucun projet de territoire précis et même très peu des ordres de priorité définis par les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles.

La rationalisation de la gouvernance suppose de trouver la bonne échelle et la bonne structure pour représenter la communauté des usagers – tous les usagers – du territoire. Dans *Nouvelle utopie*

(1) Ce n'est pas parce que le travail délégué se développe, que les agrandissements s'accroissent, que la fraude aux instruments de régulation se généralise, que le législateur doit entériner ces évolutions orchestrées par quelques puissances privées.

(2) F. Collart Dutilleul, *Les enjeux juridiques de la consommation des espaces ruraux* : <http://www.ander.fr/2017/01/13/les-enjeux-juridiques-de-la-consommation-des-espaces-ruraux/>.

foncière⁽¹⁾, j'ai proposé et détaillé la création d'une autorité unique en charge du contrôle des différents usages du foncier (agricoles, environnementaux, urbanistiques, commerciaux, énergétiques). Empruntée à Pisani, mon idée n'était apparemment pas si mauvaise puisqu'elle a été abondamment reprise⁽²⁾. Il ne s'agit pas seulement de la fusion, un temps envisagée, des SAFER et des établissements publics fonciers, mais bien de rassembler dans une même instance publique les missions de planification territoriale, de régulation du marché foncier et de délivrance des autorisations d'exploiter (la terre, la nature, les bâtiments, les transports...). L'expérience témoigne cependant que l'exaucement d'un tel vœu se heurte à des blocages qui sont moins techniques que politiques et culturels, aucun corps socio-professionnel (urbain ou rural) n'acceptant de céder un millimètre de terrain à un autre. Malheureusement les représentants du monde agricole se fourvoient en défendant des institutions qu'ils pensent contrôler (en fait de moins en moins) mais qui, inexorablement, les marginalisent et les laissent en dehors des instances décisionnelles où s'affirme la société civile⁽³⁾.

Après l'aspect institutionnel, il convient d'envisager la gestion de la ressource à la fois quantitativement et qualitativement. Sur le registre quantitatif, l'autorité territoriale aura pour mission principale de préserver l'intégrité du capital foncier. L'action passe par une sanctuarisation des espaces agricoles et naturels et la lutte « armée » contre l'artificialisation des sols⁽⁴⁾. Hélas ces mots d'ordre que l'on scande à tout va ne s'incarnent pas dans les politiques locales, tiraillées entre des intérêts contradictoires (maintien des terres arables, besoins de logement, d'infrastructures de communication...). La perte de sols nourriciers atteint cependant un tel niveau qu'augmenter l'arsenal de guerre s'impose. Doit être posé, une bonne fois pour toutes, un principe supérieur de neutralité en termes de dégradation des terres (NDT). La proposition émane directement de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification⁽⁵⁾; elle rejoint l'idée de la « neutralité carbone » suggérée par l'accord de Paris pour les émissions de gaz à effet de serre. Concrètement, le dispositif impliquerait l'instauration de mécanismes de compensation beaucoup plus systématique dès lors qu'il n'est absolument pas possible d'éviter ou réduire la consommation de surfaces vivantes. Si l'arrêt complet de l'artificialisation est proprement irréaliste, au moins devrait-elle obliger son auteur à compenser – par la reconversion ou la restauration de terres – l'atteinte à la biodiversité ordinaire, au premier rang de laquelle arrivent les sols.

Au niveau qualitatif – qui n'est pas peu –, la réforme devrait porter haut l'impératif de préservation des caractères et des fonctions écosystémiques des terres⁽⁶⁾. Après le recensement des qualités des sols⁽⁷⁾, il incomberait aux autorités nationales et/ou locales de définir les usages, notamment économiques, compatibles avec leurs attributs agronomiques et écologiques. Le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique et des émissions de gaz à effet de serre va considérablement changer la donne. La COP 21, formalisée par l'accord de Paris sur le climat en décembre 2015, a déjà permis de lancer un programme de recherche international, dit « 4 pour

(1) B. Grimonprez, *Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier* : RD rur. avr. 2017, étude 11.

(2) La proposition a inspiré le 114^e Congrès des notaires de France, ainsi que d'autres collègues universitaires.

(3) *Solution de facilité, l'absorption du contrôle des structures par la SAFER donnerait l'illusion de la réforme et ne changerait rien à cet état de fait.*

(4) V. Rapport INRA et IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, 2017 : <https://inra-dam-front-resources-cdn.brainsonic.com/ressources/afile/420284-12ef6-resource-artificialisation-des-sols-rapport-en-francais.pdf>.

(5) En 2015, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) définit la neutralité comme « un état où la quantité et la qualité des terres nécessaires pour soutenir les fonctions et les services des écosystèmes et améliorer la sécurité alimentaire restent stables ou augmentent dans le cadre d'écosystème et d'échelle spatiale et temporelle définis ».

(6) V. PE et Cons. UE, Prop. de directive, 22 sept. 2006, définissant un cadre pour la protection des sols ; et plus récemment, l'initiative citoyenne européenne « People4Soil : signer l'initiative citoyenne pour sauver les sols d'Europe » (hélas clôturée en septembre 2017 faute de soutien suffisant) : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2016/000002>.

(7) M. Desrousseaux, *La protection juridique de la qualité des sols*, LGDJ, 2016. On estime à plusieurs milliers d'années le temps pour qu'un sol se constitue.

1 000 », visant à développer les moyens d'améliorer les stocks en matière organique des sols de 4 pour 1 000 par an⁽¹⁾. Les agroécosystèmes auront, de ce point de vue, un rôle majeur à jouer en ce qui concerne le stockage et le déstockage de carbone dans les sols. Il s'agit d'un levier très important pour parvenir à l'objectif de neutralité en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Demain, il est probable que toutes les activités génératrices de tels rejets se voient imposer l'obligation de les compenser par un stockage d'une quantité équivalente de gaz⁽²⁾. Celui-ci passera, en partie, par une modification des conditions d'exploitation de la terre, qu'il s'agisse de sa couverture végétale, de la limitation du labour, de sa fertilisation, de l'épandage des produits phytosanitaires, du maintien des infrastructures naturelles (prairies, haies, talus...). Ces charges seront nécessaires, non seulement pour réduire les émissions, mais aussi pour compenser celles des autres acteurs de la société, ce qui signifie d'importantes ressources financières pour les mettre en œuvre⁽³⁾. Impérativement durables, lesdites obligations seront attachées au bien lui-même⁽⁴⁾, leur respect s'imposant aux propriétaires successifs, voire à tous les utilisateurs de la terre. Dans le monde qui s'ouvre, il faut s'habituer à voir les personnes être débitrices envers les choses d'obligations de faire ou de ne pas faire.

Articulation des besoins de foncier

On en vient à l'autre grand volet programmatique de la loi : la satisfaction des besoins – ou des désirs – de foncier. Leur identification et leur hiérarchisation sont le cœur de la future politique. Le marché a évidemment sa place pour répondre à la demande sociale. Il n'est cependant qu'un mécanisme au service des besoins humains (la faim, l'entretien de l'espace, l'emploi) et, comme tel, mérite d'être corrigé en cas d'incapacité de les réaliser.

L'accès à la maîtrise des surfaces est la problématique la plus accaparante. La raréfaction des terres disponibles explique qu'il faille, en partie au moins, amender la loi du plus fort. Avec la bénédiction de la Commission européenne⁽⁵⁾, c'est alors de manière totalement légitime que le droit rural français cherche à contrôler qui achète et qui exploite le foncier. Mais en a-t-il encore les moyens ?

Notre législation se heurte, pour sûr, à deux difficultés colossales. La première est de déterminer la juste place des personnes morales sur les marchés. Je dis bien les marchés : celui de l'acquisition immobilière, celui de la location et celui des parts sociales. Qu'elles détiennent du foncier directement ou par l'intermédiaire des entreprises qu'elles possèdent, les sociétés posent un problème évident de transparence. Le droit rural ne le découvre pas, lui qui perce – et pas seulement pour les GAEC – le voile de la personnalité morale pour saisir celle des associés qui la composent. Rappelons en effet que la loi agricole reconnaît, de façon tout à fait originale, la qualité d'associé exploitant au sein des groupements⁽⁶⁾. La moindre des choses serait d'en tirer toutes les conséquences lors des prises de participation sociétaire.

Une certitude est que les deux poids deux mesures n'est plus tenable. Il ne peut y avoir, d'un côté, un carcan qui asphyxie les petites entreprises individuelles et, de l'autre, un relatif laisser-faire pour toutes les structures habillées de la personnalité morale. Sous prétexte que les voies sociétaires seraient impénétrables, faudrait-il renoncer à les appréhender (au sens intellectuel comme policier du terme) ? Certains en rêvent car ils ont personnellement tout à y gagner, sans se rendre compte que le droit rural, lui, a tout à y perdre, son âme puis son *corpus*. Abdiquer devant la montée en puissance –

(1) *Min. Agriculture, Agroalimentaire et Forêt, communiqué de presse, 17 mars 2015.*

(2) *Cette obligation de compensation pourrait être liée à l'autorisation d'exploiter ou l'autorisation environnementale à laquelle l'entreprise émettrice est soumise.*

(3) *Ainsi la transition écologique de l'agriculture pourrait-elle trouver son financement par ce biais.*

(4) *L'incongruité d'une chose créancière d'une obligation ou d'un service existe déjà en droit à travers le mécanisme des servitudes (C. civ., art. 686).*

(5) *Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne : JOUE n° C 350, 18 oct. 2017, p. 5. Pour une analyse : B. Grimonprez, La concentration des terres dans le collimateur de l'Union européenne : Dict. perm. Entreprise agricole févr. 2018, p. 6.*

(6) *Qualité reconnue par le droit social agricole, par le droit des sociétés agricoles (GAEC, EARL avec la nécessité d'une majorité d'associés exploitants), par le contrôle des structures (C. rur. pêche marit., art. L. 331-2, I), pour les mises à disposition sociétaires (dont la régularité est conditionnée par le fait que l'associé qui met ses biens à disposition du groupement continue de les exploiter à l'intérieur de celui-ci : C. rur. pêche marit., art. L. 411-2 et L. 411-37)...*

via la dématérialisation sociétaire – des firmes serait une faute historique précipitant la mort de notre modèle politique agricole. Il est d'ailleurs symptomatique que le « gros mot » ne soit plus aujourd'hui celui de firme, mais celui de modèle ! Pour ma part, j'ai la faiblesse de penser, en dépit de la tendance (nihiliste) au nivellement de toutes les valeurs, qu'il doit subsister un modèle agricole, dans lequel notre société puisse se reconnaître ⁽¹⁾. Si, pour reprendre le slogan, EDF nous doit plus que la lumière, le droit rural nous doit plus que le simple accompagnement des mutations de l'agriculture.

Alors, faisons en sorte de réinventer les termes du modèle pour réconcilier unité et diversité agricole. Profitons-en surtout pour bouter hors du champ agricole certains types de productions qui ont choisi de basculer dans la logique industrielle et de rompre tout lien avec la culture de la terre ⁽²⁾. Nombreux sont ceux qui tiennent pour un fait acquis que la collectivité soutient financièrement le secteur agricole, et qui oublient une clause implicite de ce pacte social : que l'agriculture conserve un visage, sinon familial, au moins humain ⁽³⁾. Le droit rural n'a plus le choix de tergiverser ; il doit mener ce combat d'avant-garde, sans quoi ce sont les droits de l'alimentation, de l'environnement et des animaux qui dicteront pour l'avenir la manière de produire des denrées. Muer, c'est parfois se sauver !

Le prix se présente comme le second grand défi à relever. Comment sortir de la contradiction consistant à vouloir une terre accessible à tous, donc peu onéreuse, et qui soit rentable pour le porteur du foncier ou celui qui cède son exploitation ? Terrible dilemme : on désire rendre la terre « glamour » pour les investisseurs, sans pour autant attirer n'importe qui ! Pour parodier un célèbre sketch, « il y a les bons investisseurs, et les mauvais investisseurs ». Or il est, de fait, impossible de savoir à quelles forces on livre nos entreprises si aucun examen des différents projets n'est organisé.

La terre n'étant pas un bien marchand ordinaire, la libéralisation totale des échanges a peu de chance d'être un remède au « mal de terre ». Ce serait même tout l'inverse. Ainsi que le relève l'économiste Jacques Mathé, les dispositifs nationaux de régulation, malgré leurs défauts, sont parvenus à maintenir les prix des terres relativement bas, ce qui a joué en faveur de la compétitivité économique des fermes françaises. Comment ces dernières feront-elles face à l'augmentation prévisible du prix du foncier, en propriété ou en jouissance (par la revalorisation des fermages), quand on sait la faible rentabilité de la plupart, leur dépendance aux aides ainsi qu'aux prix de vente fixés par les cours internationaux ? Sans doute, ne faut-il pas s'arc-bouter sur la prohibition des pas-de-porte et autoriser une forme de valorisation des entreprises agricoles. Mais c'est à la condition, là aussi, de parer aux stratégies de spéculation sur les titres locatifs qui ne peuvent qu'entraver les reprises par des (vrais) agriculteurs. Il serait bien plus intelligent de travailler à augmenter la valeur de rendement des exploitations plutôt que de chercher à gonfler artificiellement leur valeur patrimoniale.

En lien avec la précédente réflexion, une autre problématique ne pourra pas continuellement être occultée. Il s'agit de l'intégration dans le prix de vente du produit agricole des externalités négatives – notamment environnementales – de la mise en valeur des terres ⁽⁴⁾. Ces coûts sociaux étaient traditionnellement assumés par la collectivité tout entière ⁽⁵⁾. Les règles écologiques en tous genres ont cependant transféré une partie de ces charges directement sur la tête des producteurs (mise aux normes des bâtiments, règles d'épandage, usage des intrants...). Ainsi l'alimentation à bas prix, vantée par le système productiviste, voit désormais son coût caché supporté – de plus en plus mal – par les seuls agriculteurs. La situation ne sera pas éternellement viable, tout du moins pour les structures de taille modeste. D'où la nécessité que cet effort financier soit équitablement réparti entre

(1) *Un modèle conciliant fonction marchande et fonction ménagère de l'agriculture* : E. Pisani, Groupe de Seillac, *Pour une agriculture marchande et ménagère*, éd. de l'Aube, 1994.

(2) V. not. sur la distinction entre l'élevage et les productions animales : J. Porcher, *Vivre avec les animaux, une utopie pour le XXI^e siècle*, La Découverte, 2011.

(3) *Aucun consommateur n'acceptera, à l'avenir, de payer plus cher pour son alimentation lorsqu'elle sera uniquement produite par des structures agroalimentaires industrielles*.

(4) V. à cet égard, l'étude de l'ADEME, *Analyse des effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable*, avr. 2018.

(5) *À travers la dépollution de l'eau, le traitement des conséquences des inondations, la compensation des pertes de biodiversité, le traitement des maladies dues à l'emploi de produits chimiques ou médicamenteux (antibiotiques)*.

les différents acteurs de la chaîne agroalimentaire, en ce compris son dernier maillon : le consommateur. Produire mieux à un prix dont chacun doit être prêt à s'acquitter.

Pour parachever l'édifice législatif, il convient de déterminer les droits pouvant être octroyés aux hommes sur la terre. Qu'ils soient propriétaires ou simples détenteurs, comment répondre à leurs besoins respectifs – économiques, sociaux, environnementaux – sans abîmer le potentiel de la ressource ? La nature de ces prérogatives tient, pour une part, aux différentes autorisations d'usages de la terre (bâtir, planter, produire, stocker, préserver) délivrées par la ou les communautés gestionnaires du territoire, comme c'est déjà le cas en milieux urbain et rural.

Ces droits résultent, d'autre part, des conventions portant sur la jouissance du foncier. Si je ne prends que la mise en valeur agricole, il semble que le statut du fermage ait beaucoup trop uniformisé les modes d'exploitation, au point parfois de freiner des évolutions salvatrices (agroécologiques). Avec le coup de pouce du législateur et l'expérience des praticiens du droit, un retour à la polyculture contractuelle devrait être possible, tant d'autres figures de style sont imaginables : droits réels de jouissance spéciale, baux réels solidaires, acquisitions avec cahier des charges, contrats de crédit-bail, droits de superficie, droits de jouissance collective ou alternée, copropriété des immeubles non bâtis (avec des parties privatives et des parties communes pour l'eau, les chemins, les ouvrages hydrauliques...). L'intérêt serait aussi de pouvoir relier ces contrats de l'amont avec l'aval de l'activité, de les inscrire dans une démarche de filière, par exemple en les garnissant de clauses environnementales, de conditions particulières de production (dans les zones d'AOP) ou de commercialisation (en circuits courts ou localement). Autant de stipulations qui trouvent difficilement leur place dans les baux à ferme d'hier et d'aujourd'hui.

Quelques mots un peu cruels, pour terminer, sur le statut du fermage. S'il veut rester debout, lui aussi doit vivre avec son temps. Au-delà des équilibres à redéfinir, il apparaît que sa rigidité extrême laisse trop croire aux acteurs qu'ils n'ont rien à négocier, donc pas de contrat à conclure ; le résultat est un nombre incroyable d'accords verbaux et de pratiques informelles sur le terrain dont le fonctionnement est aux antipodes des dispositions légales. À côté de cela, le formalisme excessif du statut constitue souvent une prime à la mauvaise foi et à l'instrumentalisation des règles qui ruine la confiance contractuelle. Il y aurait enfin certainement des frontières symboliques à repousser : aura-t-on un jour l'audace de sortir le bail à ferme du cadre exclusivement familial, voire d'en faire un bail véritablement rural et non plus simplement agricole ?

Comme l'on dit à l'Université, ces libres propos n'engagent que leur auteur. Ils plaident pour une réforme profonde, globale et intelligente, véritable acte de renaissance du droit foncier rural. Pas un texte de circonstance pris sous le coup d'une émotion médiatique ; pas un texte écrit en chinois, pour des Chinois ; mais un texte qui porte la plume du juriste dans la plaie, pour rendre le droit plus juste, plus efficace et plus cohérent. C'est une question majeure de société, voire de civilisation. Quel contrat veut-on à l'avenir passer avec la terre ? La terre pas simplement comme objet, mais comme partenaire.

ANNEXE 5 : LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADF : Assemblée des départements de France

ADM : Association des maires de France et présidents d'intercommunalité

AFDI : Agriculteurs français et développement international

AGTER : Association pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles

AMF : Association des maires de France

APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture

CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement

CDPENAF : commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CESE : Conseil économique et social européen

CEV : Comité pour l'économie verte

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

CGDD/SoeS : Commissariat général au développement durable / Service de l'observation et des statistiques

CNULD : Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

CRUN : Coordination rurale

CSN : Conseil supérieur du notariat

CUMA : Coopérative d'utilisation du matériel agricole

DDTM 64 : Direction départementale des territoires et de la mer des Pyrénées Atlantiques

DDTR 64 : Direction des territoires et du réseau des Pyrénées Atlantiques

DFCI : Défense des forêts contre les incendies

DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

DOO : Document d'orientation et d'objectifs

DPE : Diagnostic de performance énergétique

DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EARL : Exploitation agricole à responsabilité limitée

ERC : « Éviter, réduire, compenser »

EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale

EPF : Établissement public foncier

EPFL : Établissement public foncier local

ESCo : Expertise scientifique collective

FDSEA : Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles

FNAIM : Fédération nationale de l'immobilier

FNSCoT : Fédération nationale des SCoT

FNCA : Fédération nationale du crédit agricole

FNCOFOR : Fédération nationale des communes forestières

FNE : France nature environnement

FNPPR : Fédération nationale de la propriété privée rurale

FNSAFER : Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles

FPP : Fédération des propriétaires privés

GFA : Groupement foncier agricole

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

IDE : Institut de droit de l'environnement

IFSTTAR : Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

IGN : Institut national de l'information géographique et forestière

INAO : Institut national de l'origine et de la qualité

INP-ENSAT : Institut national polytechnique de Toulouse et à l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse

INRA : Institut national de la recherche agronomique

IPPENAF : Indice des pertes potentielles des espaces naturels, agricoles et forestiers

IRSTEA : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

JA : Jeunes agriculteurs

Loi ALUR : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi EGALIM : loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

LAAF : loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

MCT, MAA, MTES : Ministère chargé de la cohésion des territoires ; Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Ministère de la transition écologique et solidaire

MODEF : Mouvement de défense des exploitants familiaux

MRJC : Mouvement rural de jeunesse chrétienne

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OCS GE : Occupation des sols à grande échelle

OCSOL : Occupation des sols

OENAF : Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers

ONCEA : Observatoire national de la consommation des espaces agricoles

ONF : Office national des Forêts

OPECST : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PAEN : Périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

PAT : Projet alimentaire territorial

PLU : Plan local d'urbanisme

PRAD : Plan régional d'agriculture durable

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SARL : Société anonyme à responsabilité limitée

SAU : Surface agricole utile

SAURM : Surface agricole utile régionale moyenne

SCEA : Société civile d'exploitation agricole

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEA : Schéma régional directeur des exploitations agricoles

TFNB : Taxe sur le foncier non bâti

ZAP : Zone agricole protégée