

PRÉSERVER & PARTAGER

LA



VERSION
2026

TERRE

**POUR UNE LOI FONCIÈRE ET DES MESURES
À LA HAUTEUR DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX,
SOCIAUX, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES
D'AUJOURD'HUI.**

COALITION FONCIER, CO-ANIMÉE PAR





Ce document est rédigé par les membres de la Coalition Foncier.

AGTER et Terre de Liens publient en novembre 2018 Préserver et partager la terre. Dès 2019, la Confédération paysanne, AGTER et Terre de Liens lancent la Coalition Foncier pour créer des alliances plus larges entre les organisations paysannes, citoyennes, écologistes, sociales (logement social) pour travailler sur les questions foncières, mutualiser les moyens de plaidoyer (veille, analyse, argumentaires, relations institutionnelles), préparer des positionnements dans l'hypothèse d'une loi foncière (ou d'autres textes législatifs ou réglementaires).

MEMBRES

La Coalition Foncier réunit des organisations, citoyennes et paysannes autour de questions relatives aux espaces naturels, agricoles et forestiers.

La Coalition est animée par Terre de Liens, AGTER et la Confédération paysanne.

Elle a été rejointe depuis par différentes organisations qui participent également :

Co-animation



“ PRÉSERVER ET PARTAGER LA TERRE “

est une contribution de la Coalition Foncier pour l'établissement d'une politique foncière en faveur d'une transition écologique et sociale, tant l'urgence à agir est patente. Ces propositions sont livrées au débat et doivent, pour certaines, faire l'objet d'approfondissements. Cette contribution se cantonne à l'espace hexagonal. Non pas que les “outre-mers” et l'international ne soient pas des espaces majeurs et interdépendants pour les questions que nous nous posons, mais parce que leurs spécificités appellent d'autres contributions particulières.

Dans un premier temps, la Coalition Foncier souligne le rôle central de la terre, support vivant des espaces naturels, agricoles et forestiers, dans le développement de la vie, de la vie humaine en particulier, et son caractère de « commun ».

Puis la Coalition fait l'état des lieux de la concentration foncière, de l'introduction progressive du capitalisme dans l'activité agricole, au détriment de l'agriculture paysanne. Elle constate leurs impacts sociaux et environnementaux et met en lumière les mécanismes qui expliquent ces évolutions.

Enfin, la Coalition fait ses préconisations qui visent transversalement :

- **la préservation et l'amélioration des fonctions écologiques de la terre** en tant que support vivant des espaces naturels, agricoles et forestiers ; ce point vise la lutte contre l'imperméabilisation et la dégradation des fonctions écologiques des sols, en promouvant des modes de gestion durable de ces espaces ;
- **le développement de la démocratie foncière**, en associant tous les usagers concernés (producteurs, consommateurs, habitants, élus) aux décisions liées aux usages de la terre ;
- **le partage de la terre** qui doit permettre d'assurer le renouvellement des générations avec une meilleure répartition (lutte contre la concentration et l'accaparement) ; le partage de la terre doit aller de pair avec une révision des modes de rémunération des actifs agricoles pour des revenus décents ;
- **la création de la valeur ajoutée et de l'emploi** par unité de surface agricole.

SOMMAIRE

1

LA TERRE EN COMMUN

p.4



2

LES MENACES DES ACTIVITÉS HUMAINES SUR LA TERRE

p.12



3

LES STRUCTURES DE PRODUCTION AGRICOLE DES FERMES PAYSANNES AUX FIRMES

p.18



4

NOS PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE

p.32



EN BREF

p.56

N. B. : Par souci d'alléger la lecture d'un texte déjà très technique, nous avons fait le choix de garder la dénomination des groupes humains au genre masculin, mais il faut bien lire agricultrices et agriculteurs quand il est écrit agriculteurs.

1



LA TERRE EN COMMUN

1.1

LA TERRE, CREUSET DES ÉCOSYSTÈMES TERRESTRES

La vie s'est aventurée sur les espaces terrestres il y a 500 millions d'années. Avec l'air, l'eau et le climat, la vie a altéré les roches-mères et créé les sols. La formation d'un sol est un processus lent qui peut prendre de quelques centaines à plusieurs centaines de milliers d'années. Les sols sont des milieux vivants, des espaces où l'air, l'eau et la vie sont associés à des éléments minéraux, ensemble dénommé « terre ». Cette terre est la base des espaces naturels, agricoles et forestiers, c'est-à-dire des **écosystèmes** au sens du CNRS (Centre national de la recherche scientifique) :

« des ensembles vivants formés par un groupement de différentes espèces en interrelations (nutrition, reproduction, prédation, etc.) entre elles et avec leur environnement (minéraux, air, eau), sur une échelle spatiale donnée ».

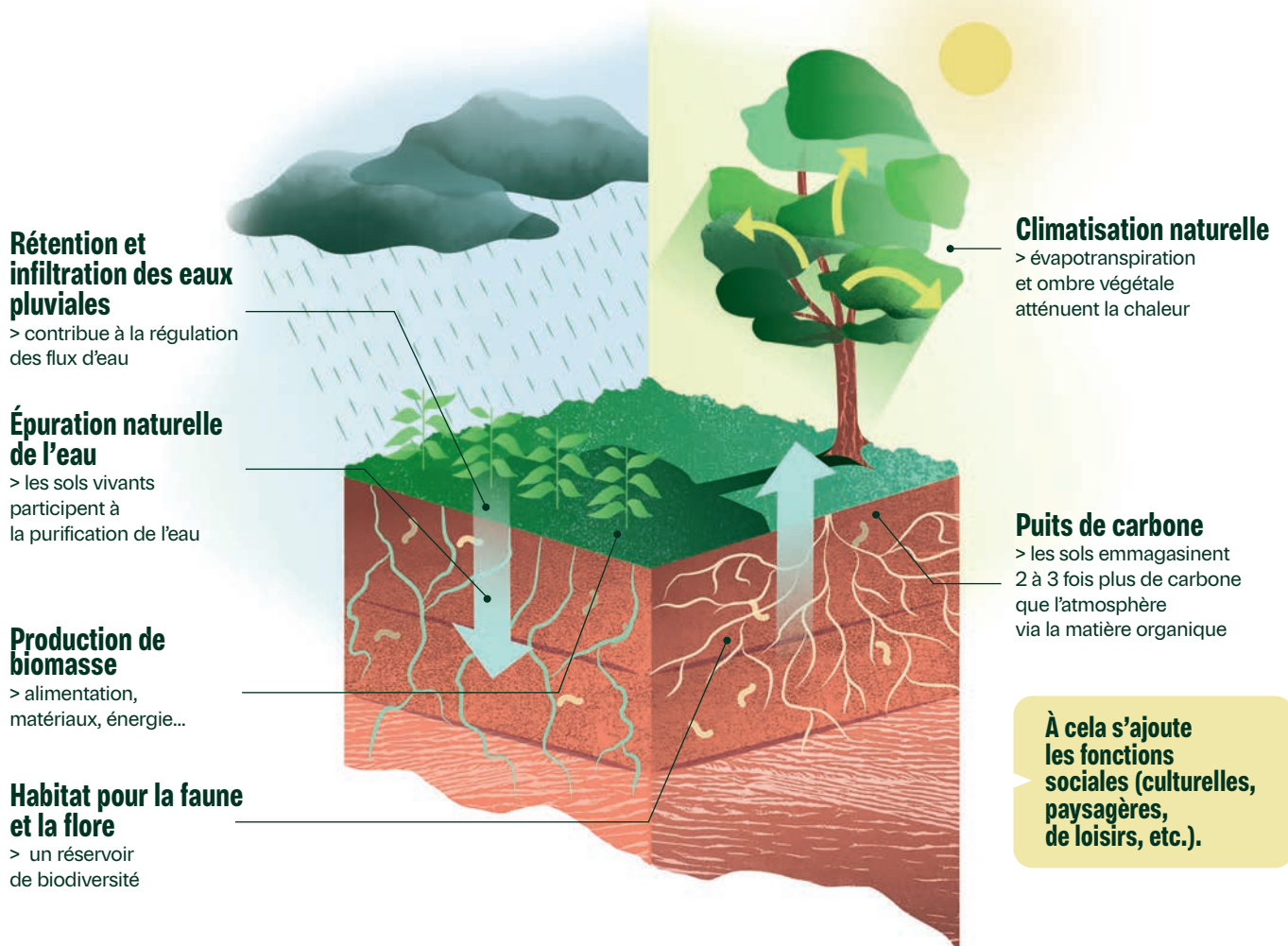


1.2

LES FONCTIONS DES ESPACES NATURELS, AGRICOLES ET FORESTIERS

Les espaces naturels, agricoles et forestiers, assurent des **fonctions écologiques (appelées aussi parfois écosystémiques)** : de capture et de stockage de carbone, de régulation et de filtration de l'eau, de stockage et de flux d'éléments minéraux, d'accueil de la biodiversité, de production de biomasse, etc.

Les fonctions écologiques des espaces naturels, agricoles et forestiers



Ces fonctions sont fondamentales pour l'humanité : elles lui permettent de vivre.

FONCTION DE PRODUCTION DE BIOMASSE

97 % des calories et 93 % des protéines consommées, directement ou non, par l'humanité, proviennent des végétaux terrestres. Les prélèvements de ressources marines ne pouvant augmenter au risque de leur effondrement,

le futur équilibre alimentaire de l'humanité dépend obligatoirement de la production de biomasse des espaces terrestres.

D'autre part, celle-ci est utilisée pour des usages pharmaceutiques, artisanaux, industriels et énergétiques.

FONCTION DE STOCKAGE DE CARBONE

Les sols et la végétation jouent un rôle clé dans la régulation du climat en stockant trois à quatre fois la quantité de carbone contenue dans l'atmosphère. Cette capacité de stockage notamment des arbres, est à préserver et à renforcer pour garder un climat « viable ». Et c'est d'autant plus difficile que le réchauffement climatique accélère la minéralisation de la matière organique des sols, libérant ainsi des gaz à effet de serre.

Limiter le dérèglement climatique passe par un stockage maximal de carbone par les sols et les végétaux.

FONCTION D'HABITAT DE LA BIODIVERSITÉ

On estime que la terre recèle, en son sein, 25 % de la biodiversité terrestre. Les 75 % restants y sont également associés via leur dépendance aux écosystèmes terrestres. La fertilité des sols, la qualité de l'alimentation, la pureté de l'air et la qualité de l'eau sont liées à un bon fonctionnement du sol et à l'activité des organismes qui le peuplent. Même si chacun de ces organismes vivants joue individuellement un rôle spécifique dans les fonctions et les propriétés du sol, c'est leur grande diversité et les relations qu'ils établissent entre eux qui mettent en œuvre des processus biologiques à l'origine du bon fonctionnement des milieux terrestres et de leur adaptabilité aux changements (par exemple changements climatiques ou d'usage des terres).

Plus la biodiversité des sols est importante, plus grande est la probabilité que les sols hébergent un ennemi naturel des maladies des cultures.

Maintenir et favoriser la biodiversité des sols permettent donc de limiter l'utilisation des pesticides. Au moment de la sixième extinction de masse de la biodiversité, qui est la première due aux activités humaines, la fonction d'habitat de cette biodiversité qu'offrent les espaces naturels, agricoles et forestiers est fondamentale.

LES FONCTIONS FONT SYSTÈME

Point essentiel, les différentes fonctions écologiques de la terre sont interdépendantes. La production de biomasse d'une parcelle sera d'autant plus efficiente que la matière organique sera élevée (fonction de stockage de carbone), la vie biologique riche, et la réserve utile en eau importante. L'augmentation du taux de matière organique permet un stockage plus important de l'eau, une meilleure qualité de la structure de la terre, et procure ainsi une meilleure protection contre l'érosion, etc.

Ainsi, une parcelle n'assure pas seulement une fonction de production de biomasse, elle offre aussi de nombreuses autres fonctions écologiques qui doivent être préservées. La terre et les sols doivent être reconnus comme les éléments fondamentaux des écosystèmes terrestres qui garantissent pour tous, à des degrés divers, des fonctions écologiques essentielles.

Dans ce document, on distingue les fonctions écologiques des espaces naturels, agricoles et forestiers des « services environnementaux » qui correspondent au travail humain pour préserver et améliorer ces fonctions écologiques. Dans notre approche, nous refusons que les fonctions écosystémiques soient désignées comme des « services écologiques ». Cette notion a été développée par des organismes internationaux, dans la perspective de donner une valeur économique, qu'elle soit patrimoniale ou capitalistique, aux espaces naturels, agricoles et forestiers et de justifier des paiements au profit des propriétaires des droits d'usage de ces espaces.

Les fonctions écologiques de ces espaces ne constituent pas un capital financier à consommer. Seul le travail humain permettant le maintien ou l'amélioration des fonctions écologiques peut et doit être considéré comme un service environnemental faisant l'objet d'une rémunération.

Par ailleurs, les espaces naturels, agricoles et forestiers assurent des fonctions sociales : ils offrent des aménités paysagères, récréatives et culturelles.

1.3

LA TERRE, UN COMMUN GLOBAL ET LOCAL

Les communs sont : « des ressources, gérées collectivement par une communauté, celle-ci établit des règles d'usage, de répartition de ces droits d'usage et une gouvernance dans le but de préserver et de pérenniser cette ressource. »¹

¹ <https://lescommuns.org/>

En se référant à la **Déclaration universelle des droits humains de 1948**, les espaces « naturels, agricoles et forestiers » constituent un commun, global, dans la mesure où ils constituent des ressources dont tout membre de l'humanité doit pouvoir « bénéficier ». En effet, cette Déclaration affirme que « tout individu a droit à la vie » [début de l'article 3], que « toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité » [extrait de l'article 22], que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux » [article 25]. L'obtention de ces droits suppose bien que toute personne puisse accéder aux « bénéfices » de l'écosphère, à l'air, à l'eau, à l'alimentation qui dépendent des espaces « naturels, agricoles et forestiers », de la terre.

La terre étant finie, l'accès à certains bénéfices par les uns pouvant empêcher l'accès à d'autres (par exemple, la nourriture consommée par les uns n'est plus disponible pour les autres), l'humanité dans son ensemble doit faire communauté pour préserver la ressource et assurer le partage de ses « bienfaits ». De plus, comme elle fait l'objet de règles d'usage par pays, par région, par bassin versant, par commune, par unité de production agricole, elle est aussi un commun local.

Ainsi, aux différentes échelles spatiales, les humains ont à faire communauté pour établir, faire évoluer les règles d'usage de la ressource, contrôler, sanctionner les membres ne respectant pas les règles retenues, faire vivre des instances de régulation pour arbitrer les diverses concurrences entre usages et entre usagers. Une des difficultés majeures est d'établir des règles cohérentes tout en réalisant des synergies entre les différentes échelles territoriales.

Ce commun, global et local, fait l'objet de vives concurrences entre ses différents usages : urbains (logements, services, activités commerciales, artisanales, industrielles, d'infrastructures, de loisirs), extractifs, agricoles, forestiers et naturels.

Au sein des espaces naturels, agricoles et forestiers, de vives concurrences existent aussi entre les productions alimentaires, énergétiques, artisanales ou industrielles, entre les surfaces arables, les prairies, les haies, les bois, les forêts. Il convient de gérer au mieux ces multi-usages, voire ces coproductions, dans le temps et l'espace. La politique foncière a pour objet d'arbitrer entre ces usages et entre les usagers. Faute de faire communauté, les ressources risquent tout bonnement de s'effondrer.



1.4

COMMUN ET PROPRIÉTÉ FONCIÈRE AGRICOLE

Au cours de l'histoire, les sociétés humaines ont établi et fait évoluer une grande variété de règles d'usage des espaces agricoles et forestiers. Aujourd'hui, en France, comme ailleurs en Europe, les droits d'usage des espaces agricoles et forestiers relèvent en grande majorité du régime de la propriété foncière.

Le propriétaire d'un terrain agricole détient des droits d'usage sur un espace délimité (**usus**), le droit de les céder temporairement à autrui contre rémunération (**fructus**), et le droit de vendre ces précédents droits, de les donner ou de les léguer en héritage (**abusus**). La propriété foncière agricole se révèle être la propriété de droits d'usage d'espaces agricoles (ou forestiers) et non la propriété du matériau ou de la ressource «sol», commun global et local. En France, un propriétaire foncier ne détient pas le droit de construire sur sa parcelle sans autorisation administrative ; il n'a pas non plus le droit de vendre le matériau «sol» ; il ne peut en faire un usage prohibé par la loi. La réglementation environnementale tend d'ailleurs à encadrer les droits d'usage agricole, tant pour garder un potentiel de production agricole que pour maintenir ou améliorer les fonctions écologiques des espaces agricoles.

☞ **La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789** qui proclame dans le contexte de la Révolution française le «caractère inviolable et sacré de la propriété», notamment foncière, affirme en même temps ses limites et la nécessité de l'encadrer par «la nécessité publique, légalement constatée».

L'article 544 du code civil français précise que «la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements». La propriété foncière «absolue» n'a en fait jamais existé, ni avant ni après la Révolution française.

Le propriétaire d'un terrain agricole pourrait être considéré comme délégataire de la «gestion raisonnable» de l'espace. **L'article L 101-1 du code de l'urbanisme** précise bien que le territoire français est le patrimoine commun de la nation. De plus, les droits d'usage d'une parcelle ne relèvent pas nécessairement du régime de la propriété. L'usage d'espaces communaux ou sectionaux peuvent être réservés aux résidents de la commune. Dans ce cas, les droits d'usage ne se vendent ni ne se louent. Les droits d'usage d'une parcelle peuvent donc relever de différents régimes fonciers même dans l'Hexagone.

Communaux et sectionaux

Depuis 1804, **l'article L 542 du code civil** définit les **biens communaux** comme «ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis». Les **biens sectionaux** (issus de sections de commune) sont une partie du territoire communal où les habitants ont leur domicile fixe et réel. Ces biens communaux ou sectionaux sont une trace d'un droit coutumier de l'époque féodale qui accordait aux habitants d'un lieu la possibilité de se répartir l'usage de certains espaces.

La diffusion de la propriété privée, à partir de la Révolution française, définie dans le même code à **l'article L 544**, a fait reculer les surfaces relevant de ces statuts. Elles se retrouvent en très grande partie limitées à des espaces de montagne jugés peu productifs par l'agriculture moderne, notamment les alpages et estives essentiels à de nombreux élevages l'été, où les troupeaux sont encore souvent rassemblés pour être confiés à la garde tournante d'un même berger, permettant d'alléger la charge de travail de leurs propriétaires pendant cette période.

D'ailleurs, depuis les années 1980, le droit a prévu de plus en plus de procédures permettant et facilitant le transfert d'une propriété indivisible entre les habitants de la commune ou de la section, à une propriété de la municipalité. Ce transfert fait que les espaces concernés deviennent alors la propriété des communes, dans leur domaine privé, qui peuvent en disposer comme bon leur semble, y compris les vendre.

2



LES MENACES DES ACTIVITÉS HUMAINES SUR LA TERRE

Les sols font l'objet de diverses menaces : perte de matière organique, érosion, contamination, tassement, perte de biodiversité, salinisation, acidification et imperméabilisation. Si les premières menaces dégradent la qualité des sols agricoles et forestiers, la dernière mène à la destruction complète de leurs fonctions.

📖 L'artificialisation des sols est définie depuis la **loi Climat et résilience de 2021** comme « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Il peut s'agir de la destruction totale du sol par son imperméabilisation, généralement sous le béton ou le bitume, ou d'une dégradation partielle de ses capacités à accueillir le vivant et à réguler les grands cycles des éléments (eau, carbone, etc.).

Avant cette loi, l'artificialisation était définie dans le cadre de l'enquête TERUTI-LUCAS. Elle correspondait à l'extension urbaine comprenant le développement des espaces résidentiels et d'activités, des équipements, notamment des infrastructures de transport. Pour éviter les confusions, la notion d'artificialisation de TERUTI-LUCAS est renommée « **urbanisation** » dans la suite de ce texte.

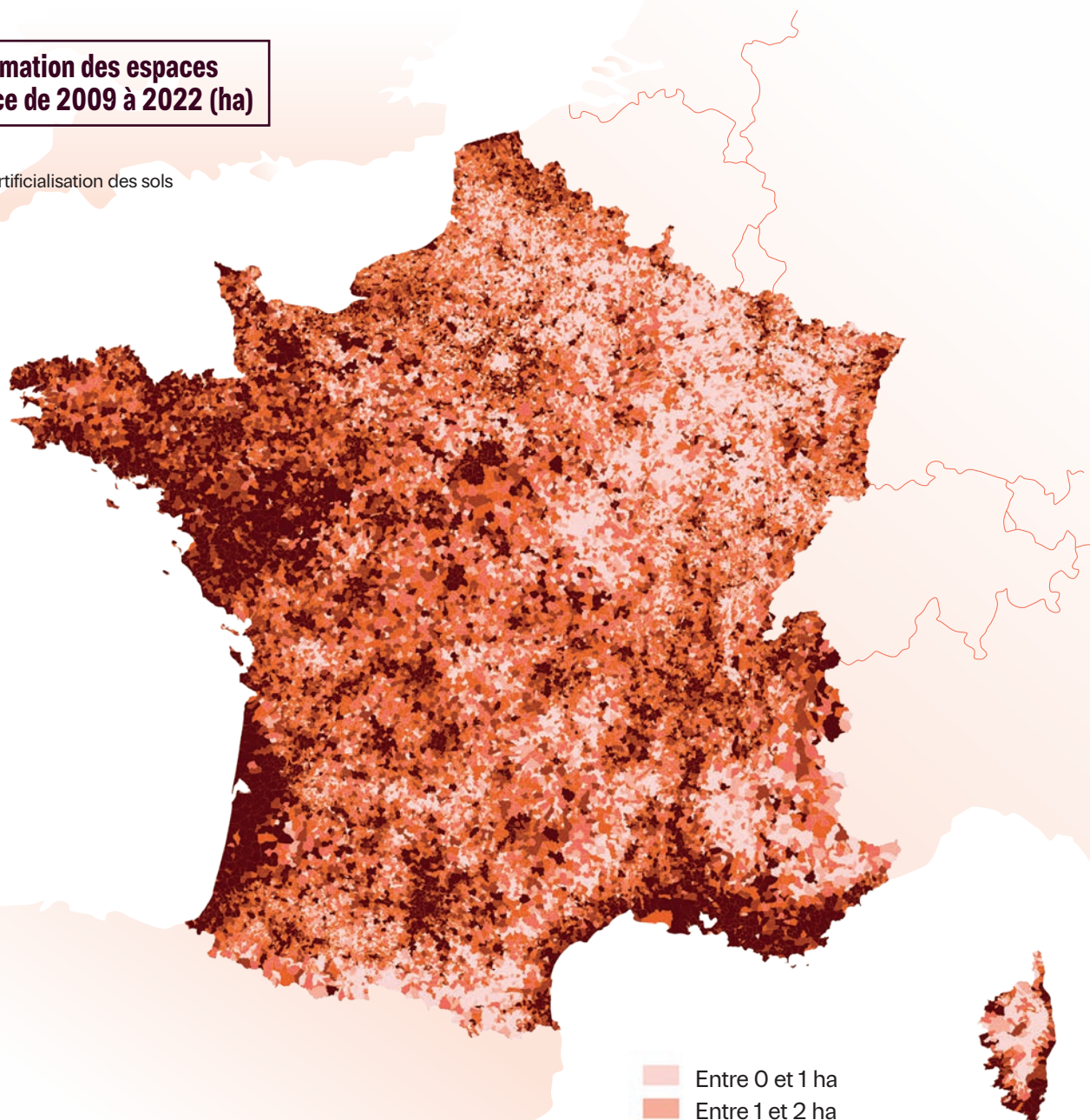
+ 55 000 ha
urbanisés /an

2.1 L'URBANISATION

— Tous les ans, ce sont environ 55 000 hectares de terres qui sont gagnés par l'urbanisation. Ainsi, chaque année et depuis 40 ans, la France perd ou voit se dégrader ses fonctions écologiques sur l'équivalent de la surface de cinq villes comme Paris.

Consommation des espaces en France de 2009 à 2022 (ha)

Source :
Portail de l'artificialisation des sols
@Cerema



L'urbanisation progresse souvent plus vite que la population. Selon les données TERUTI-LUCAS, la superficie des espaces urbanisés a augmenté de 72% entre 1982 et 2018 en France métropolitaine, passant de 2,9 à 5,0 millions d'hectares, alors que la population n'a crû que de 19%. Elle touche même des territoires en déclin démographique. Les fichiers fonciers indiquent que pour 26% des communes françaises, l'urbanisation a augmenté alors que le nombre de ménages diminuait sur la période 2011-2016. Ainsi, 70% de l'extension urbaine a lieu dans des zones sans tension sur le marché du logement et 20% dans des communes dont la population décroît. On observe que les infrastructures et constructions agricoles participent à l'urbanisation.

1982 → 2018
en France métropolitaine

ESPACES URBANISÉS :

↗ **2,9 > 5 M ha**

[+72%]

Population + 19%

L'urbanisation, avec l'extension urbaine et le développement de zones économiques ainsi que celui d'infrastructures de transport, conduit à l'imperméabilisation d'une majorité des sols affectés, à la rupture de continuités écologiques, mais aussi à leur dégradation par le tassement, la pollution.

L'urbanisation des sols, dans un contexte de dérèglement climatique où les épisodes d'inondations, de sécheresses et de canicules s'amplifient, a des impacts environnementaux particulièrement dommageables sur le fonctionnement des écosystèmes : production de biomasse, régulation de la quantité et de la qualité de l'eau et régulation du climat. Les impacts de l'urbanisation sur la dégradation des fonctions écologiques des sols sont importants :

- Pour le climat : la poursuite des tendances actuelles de l'urbanisation jusqu'en 2050 provoquerait un déstockage de CO2 équivalent à 75% des émissions annuelles de gaz à effet de serre de la France sur la référence de l'année 2015.
- Pour le cycle de l'eau : un mètre cube de terre « fonctionnelle » peut contenir de 100 à 300 litres d'eau. À chaque fois qu'un mètre carré de terre est recouvert de béton ou bitume (ce qui concerne les deux tiers des sols urbanisés), la réserve en eau est perdue. Les pertes sont d'autant plus importantes que ce sont les meilleures terres qui sont préférentiellement imperméabilisées. De plus, l'urbanisation augmente les risques de ruissellements et d'inondations.
- Pour la fonction de production de biomasse : l'extension urbaine annuelle en France représente l'équivalent en surface des terres agricoles nécessaires à la production alimentaire pour nourrir une ville moyenne comme Le Havre. C'est d'autant plus problématique qu'aujourd'hui l'Europe est dépendante du reste du monde pour se nourrir. Une fois déduites nos exportations, nous importons en net des denrées agricoles dont la production nécessite 34 millions d'hectares de terres arables. L'extension urbaine met donc en péril notre souveraineté alimentaire. L'autonomie alimentaire de la France est un peu meilleure : nous exportons en net l'équivalent de la production de trois millions d'hectares.

Nombre de départements ne pourraient pas nourrir leur population avec leur surface agricole. À l'heure des relocalisations alimentaires (à diverses échelles territoriales), chaque hectare de terre agricole compte.

Au-delà de ses effets sur les fonctions écologiques, l'extension urbaine (y compris celle des infrastructures) impacte aussi les fonctions sociales et économiques des espaces : paysage, santé, loisirs, emplois, alimentation, etc.

2.2

LES USAGES AGRICOLES ET FORESTIERS NON DURABLES :

tassements, effondrement de la biodiversité et de la matière organique, pollution et érosion des sols

20 %
des **SOLS**
en France
MENACÉS
D'ÉROSION

92 %
des **COURS**
D'EAU
surveillés
POLLUÉS

Même lorsque les terres agricoles sont préservées de l'imperméabilisation, leurs fonctions écologiques sont impactées par de nombreux usages agricoles non-durables que l'on peut qualifier d'industriels. Par exemple, l'utilisation intensive de la mécanisation génère des tassements importants et celle de la chimie de synthèse avec les engrais, herbicides et pesticides polluent énormément. 🐾 92 % des cours d'eau surveillés sont pollués, 39 % des populations d'oiseaux communs spécialistes des espaces agricoles ont disparu en trente ans, 20 % des sols en France sont menacés d'érosion. Même si elle n'est pas la seule responsable, l'agriculture industrielle est la première cause de ces phénomènes.

Pourtant, aujourd'hui, on sait produire une alimentation de qualité à partir de pratiques agricoles qui pérennisent les écosystèmes. L'ensemble de ces pratiques sont appelées agroécologie.

La dernière expertise scientifique collective (ESCO) de l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE) montre notamment que la diversification végétale des parcelles et des paysages agricoles est une solution naturelle efficace pour protéger les cultures et garantir des niveaux de rendement égaux voire supérieurs aux systèmes peu diversifiés : il s'agit donc là d'un levier majeur pour préserver l'environnement et la santé humaine.

Enfin, les usages de production alimentaire des terres agricoles sont mis en compétition avec des usages de production de matériaux et surtout d'énergie (méthanisation, photovoltaïque au sol, agrocarburants). Les rentes de ce qui est parfois qualifié de « bio-économie », non alimentaire, sont souvent supérieures aux revenus obtenus à partir des productions agricoles alimentaires. De plus, chaque année, l'espace agricole se réduit au profit de l'extension urbaine, ce qui augmente encore la concurrence entre usages alimentaires et non alimentaires, au détriment de la production alimentaire.

La « désartificialisation »

On ne sait pas, à l'échelle de quelques générations humaines, « désartificialiser » complètement un sol pour qu'il retrouve ses fonctionnalités initiales. Il faut au moins 1 000 ans pour reconstituer un centimètre de terre fertile. On peut tout du moins « renaturer » les sols : en déconstruisant ce qui est dessus ; en les décompactant et les végétalisant ; et en les reconnectant aux écosystèmes naturels environnants. Le coût d'un tel processus est évalué entre 90 et 300 € par mètre carré de terre à « renaturer », ■ soit entre 50 et 170 milliards d'euros pour les 20 000 hectares artificialisés par an en France. On peine alors à comprendre la notion « d'artificialisation nette » qui implique qu'il serait possible de compenser en nature l'artificialisation des terres comme le préconise la loi Climat et résilience de 2021.

Entre

50 et 170

milliards d'euros

pour **20 000**

**hectares artificialisés
/ an en France**

3



LES STRUCTURES DE PRODUCTION AGRICOLE

**DES FERMES PAYSANNES
AUX FIRMES**

3.1 UNE CONCENTRATION CONTINUE DES TERRES

En France, la concentration des terres a débuté vers 1890.

En 1955, le ministère de l'Agriculture comptabilisait 2,3 millions d'exploitations, essentiellement individuelles. Ce nombre a presque été divisé par six entre 1955 et 2020, puisque le dernier recensement de l'agriculture comptabilise officiellement 389 000 «exploitations».

La taille moyenne des exploitations n'a cessé de croître : de 24 hectares en 1988 elle est passée à 69 hectares en 2020. Cette concentration s'opère à bas bruit sauf exceptions.

Avec le départ en retraite de nombreux agriculteurs, 20 à 30 % de la surface agricole utile française aura changé de main entre 2020 et 2030.

Si rien n'est fait, la concentration foncière va encore s'accroître. Les possibilités d'accaparement de terres augmenteront pour des investisseurs, personnes physiques ou morales ne participant aucunement aux travaux agricoles, qu'ils soient français ou étrangers.

1955 → 2020
exploitations
agricoles
divisées par **6**

3.2 L'EXTENSION ET LA TRANSFORMATION DU FERMAGE DEPUIS 80 ANS

En 1942, le fermage (ou location) concernait 32 % des surfaces agricoles, le métayage (partage de la production entre le métayer et le propriétaire) 10 % des surfaces, et le faire-valoir direct (ou exploitation par le propriétaire) 58 %. L'agriculture était majoritairement une affaire de propriétaires fonciers. Les fermiers, au statut précaire, occupaient le tiers du sol agricole.

En 2020, le paysage est tout autre. Le métayage (moins de 2 %) a fortement diminué en résistant dans le vignoble. La proportion des terres en fermage a doublé à plus de 63 %. Le faire-valoir direct concerne 35 % des terres en y intégrant les terres des actifs agricoles, non soumises au statut du fermage, mises à disposition des GAEC et autres sociétés. Le fermage est plus important dans le Nord que dans le Sud de la France. Le faire-valoir direct reste légèrement majoritaire pour les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.). Les chefs d'exploitation (propriétaires du capital d'exploitation, hors foncier) sont de moins en moins propriétaires des terres qu'ils utilisent. Les unités de production s'agrandissent plus vite en fermage qu'en propriété, d'où une augmentation du taux de fermage.

Le nombre d'agriculteurs ayant chuté quand le nombre de propriétaires a peu varié, un agriculteur a affaire à un nombre croissant de bailleurs, de l'ordre d'un dizaine en moyenne aujourd'hui. La propriété foncière est de plus en plus divisée face à l'unité de production. Le pouvoir de chaque bailleur s'affaiblit par rapport aux fermiers.

1942 → 2020
fermage
32 % → 63 %
métayage
10 % → 2 %
faire-valoir direct
58 % → 35 %

Il est à noter que dans le bail à ferme le preneur s'engage à exploiter personnellement le bien loué.

À l'occasion d'un procès intenté par un preneur évincé, la Cour de cassation a précisé la notion d'**exploitation personnelle** : « Le bénéficiaire de la reprise doit, à partir de celle-ci, se consacrer à l'exploitation du bien repris pendant au moins neuf ans. Soit à titre individuel, soit au sein d'une société dotée de la personnalité morale, ou encore au sein d'une société en participation dont les statuts sont établis par un écrit ayant acquis date certaine. Il ne peut se limiter à la direction et à la surveillance de l'exploitation. Le bénéficiaire doit participer sur les lieux aux travaux de façon effective et permanente. Selon les usages de la région et en fonction de l'importance de l'exploitation. Il doit posséder le cheptel et le matériel nécessaire ou, à défaut, les moyens de les acquérir. »



3.3

LA PROGRESSION DES FORMES SOCIÉTAIRES

Les sociétés à capitaux non agricoles émergent

Jusque dans les années 1980, l'essentiel des exploitations était **de type familial ou paysan**, dans le sens où : les personnes bénéficiaires des droits d'usage de la terre (en qualité de propriétaires fonciers ou locataires) participaient personnellement aux travaux de l'unité de production ; ils en constituaient d'ailleurs la main-d'œuvre majoritaire ; ils possédaient également matériels, cheptels, semences et stocks. Il en est d'ailleurs toujours ainsi dans les « exploitations individuelles » et dans les GAEC dont le statut remonte à 1962 et où les sociétaires, personnes physiques, doivent tous participer aux travaux agricoles.

NOMBRE
TOTAL

Nombre officiel
des « exploitations »

Sources : AGTER d'après SCEES, SSP

1 016 800

663 800

489 900

389 740

SCEA, SA, AUTRES

EARL

GAEC

STATUT INDIVIDUEL

1988

2000

2010

2020

2000 → 2020

Part de la surface agricole utilisée par les unités familiales et paysannes

77 % → 58 %

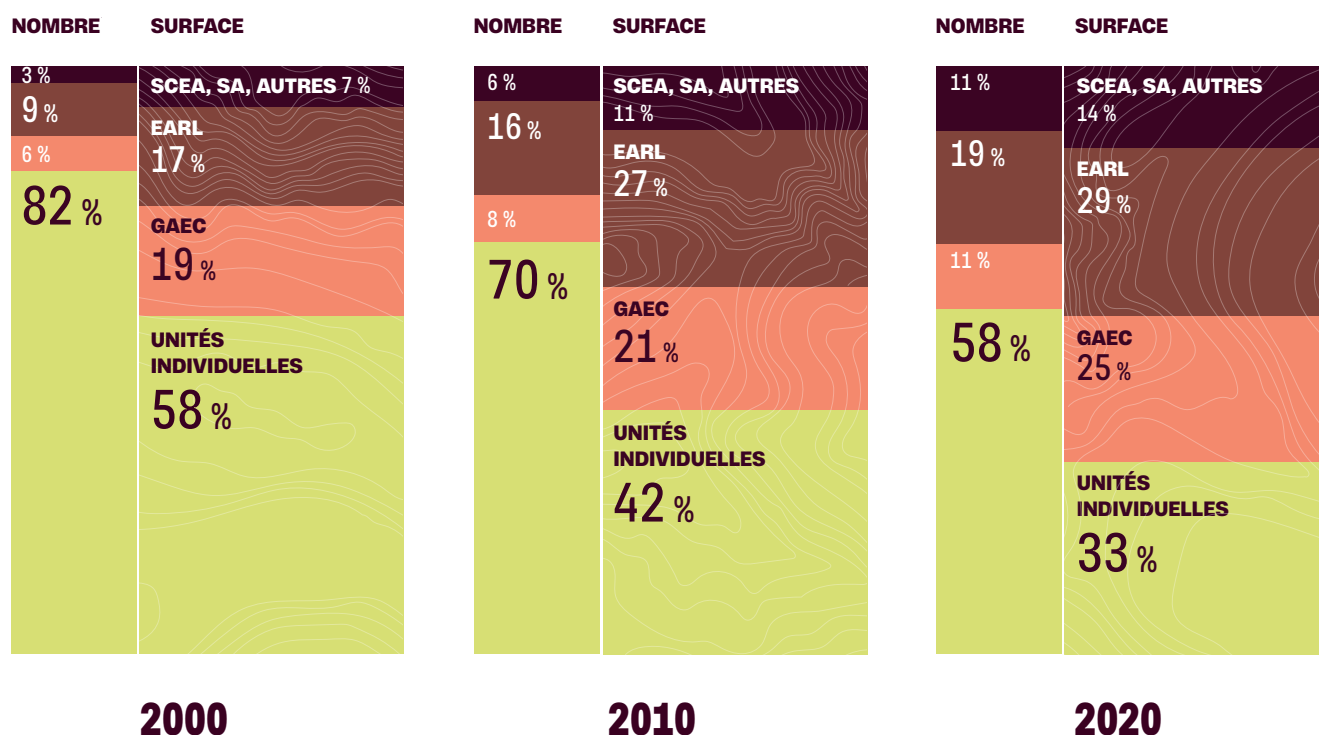
À partir de la décennie 1980, de nouvelles formes sociétaires apparaissent de façon significative en agriculture. Le statut des **EARL (exploitations agricoles à responsabilité limitée)** est créé en 1985. Il permet que le capital de l'unité de production puisse être financé, dans une limite de 50 %, par des personnes physiques ne prenant pas part aux travaux agricoles, les sociétaires actifs agricoles devant être aussi des personnes physiques. Ce montage peut faciliter la transmission intrafamiliale des exploitations, les parents assurant une part du financement de l'exploitation à la reprise par les enfants. Il n'en reste pas moins vrai qu'une part de la valeur ajoutée produite par les actifs revient aux non actifs agricoles détenteurs du capital.

Dans le même temps, se développent les **SCEA (sociétés civiles d'exploitations agricoles)** et autres sociétés anonymes au sein desquelles le capital peut être détenu par tout type de personne, physique ou morale, participant ou non à l'activité agricole. Le recours à ces types de société permet aussi d'assurer les transmissions entre générations agricoles. Il permet également l'apport de capitaux de personnes non agricoles à l'unité de production. Dans de nombreuses situations, les sociétaires initiaux sont des personnes physiques avec des liens de parenté entre actifs et non actifs agricoles.

Entre 2000 et 2020, la part de la surface agricole utilisée par les unités typiquement familiales et paysannes (exploitations individuelles et GAEC) a reculé de 77 % (respectivement 58 % et 19 %) à 58 % (respectivement 33 % et 25 %) de la surface agricole utile totale quand la part exploitée par les SCEA et SA a doublé passant de 7 à 14 %.

Cette approche surfacique minimise sans doute les évolutions en termes économiques dans la mesure où les SCEA sont plus particulièrement développées dans le secteur viticole et dans les productions hors-sols.

Répartition du nombre et des surfaces agricoles selon le statut des unités de production



SCEA & SA

Hausse des parts de capitaux détenus par des personnes non agricoles

(dont de plus en plus de personnes morales)



● Dans les SCEA et SA, les capitaux peuvent appartenir à des personnes qui participent aux travaux agricoles, mais au fil des ans, de plus en plus de capitaux sont détenus par des personnes non agricoles dont de plus en plus de personnes morales.

En moyenne, sur 2017-2019, les personnes physiques ou morales non agricoles sont intervenues dans 39 % des achats de parts de SCEA et dans 44 % des achats de SA et SARL à vocation agricole pendant que les personnes morales agricoles intervenaient dans 20 % des cessions de parts sociales. En nombre de transactions, les personnes physiques agricoles sont minoritaires sur le marché des parts sociales des SCEA et des SA (selon la FNSAFER en 2019). Elles n'interviennent respectivement que dans 43 % et 36 % des échanges. En valeur, elles sont encore plus minoritaires. Les personnes physiques et morales non agricoles prennent 40 % des parts de marché en valeur quand les personnes morales agricoles en prennent 16 à 18 %.

Via le marché des parts sociales, les unités de production agricole sont de plus en plus financées par des personnes extérieures à l'agriculture qui de la sorte récupèrent une part de plus en plus importante de la valeur ajoutée créée et des subventions attribuées aux unités de production.

Ainsi, d'après Laurent Piet (Inrae), en 2020, le capital des sociétés agricoles (SCEA et autres SA, hors GAEC et EARL) est détenu en moyenne à hauteur de 60 % par les associés exploitants personnes physiques. Dans le tiers de ces exploitations, ces associés ne détiennent pas la majorité des parts. Dans une société (SCEA ou SA) sur cinq, ce sont des personnes morales qui détiennent la majorité des parts.

Si, pour l'instant, les actifs agricoles restent très majoritaires dans le capital des exploitations agricoles, la part des investisseurs non-agricoles augmente nettement, et ce pour les exploitations les plus grandes qui peuvent générer des revenus profitant à des non actifs agricoles.

Hors régulation forte des marchés fonciers, cette tendance ne s'arrêtera pas.

On peut imaginer à terme que les 18 millions d'hectares de terres arables pourraient être entre les mains de moins de 1 000 personnes. Ceci correspondrait à des fermes de 18 000 hectares en moyenne, qui resteraient encore bien petites au regard des fermes de plusieurs dizaines de milliers d'hectares au Brésil, en Ukraine ou en Russie avec lesquelles elles seraient sensées être compétitives. Ces grandes exploitations, avec des îlots de culture de plus de 100 ha, mettent en œuvre des itinéraires techniques très simplifiés, bien loin des pratiques qui assurent le maintien de la biodiversité et des taux de matière organique élevés.

ETP 2010 → 2020
- 8 800
 actifs agricoles
 non-salariés / an
+ 700
 salariés / an

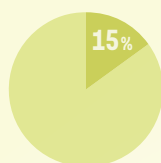
3.4

LA PROGRESSION DE LA MAIN D'ŒUVRE SALARIÉE

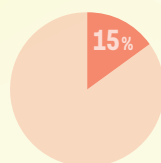
Dans le même temps, la main-d'œuvre salariée prend une part de plus en plus importante dans l'agriculture. D'après le recensement de l'agriculture 2020, le nombre d'actifs agricoles non-salariés (ayant le statut de chef d'exploitation ou d'aide familial) a diminué de 8 800 équivalents temps plein (ETP) par an depuis 2010 quand le nombre de salariés a augmenté d'environ 700. La progression de ces derniers est loin de compenser la perte des emplois des chefs d'exploitation. Plus les capitaux des actifs agricoles sont faibles dans le capital d'exploitation, plus la main-d'œuvre salariée est importante. Ainsi en 2010, les non-salariés apportaient 85 % du travail dans les exploitations individuelles et les GAEC (ce qui traduit le même type de fonctionnement), 66 % dans les EARL et seulement 39 % dans les SCEA et 18 % dans les sociétés commerciales.

Part de la main d'œuvre salariée dans l'exploitation

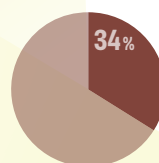
Source : Terres d'Europe-Scafr d'après SSP, 2010



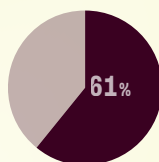
EXPLOITATIONS INDIVIDUELLES



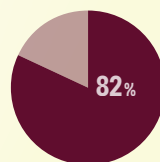
GAEC



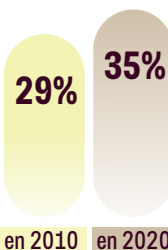
EARL



SCEA



SOCIÉTÉS COMMERCIALES



en 2010 en 2020

Les salariés agricoles représentent, en 2020, 35 % de la main-d'œuvre agricole contre 29 % en 2010. Dans certains départements, comme la Loire-Atlantique, marquée par la viticulture et le maraîchage industriel, le temps de travail salarié agricole dépasse même celui des non-salariés.

3.5

UN RECOURS ACCRU AUX PRESTATAIRES DE SERVICE : VERS UNE AGRICULTURE SANS AGRICULTEUR ?

Les agriculteurs ont de plus en plus recours à des prestations de services fournies par des entreprises de travaux agricoles (ETA) et des coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA). La délégation de service à une entreprise de travaux agricoles concerne une ferme sur six en France. ✨ Si cela ne représente que 4 % du travail agricole

d'après les chiffres officiels, le nombre d'équivalents temps plein concernés a quadruplé entre 2010 et 2016. Cette tendance est le symptôme d'un tournant majeur dans l'agriculture française. Ce tournant est analysé ainsi par les chercheurs Geneviève Nguyen et François Purseigle : « l'essor de la sous-traitance et de la délégation intégrale des travaux agricoles constitue un marqueur de mutations et de basculement vers un nouveau modèle d'organisation de la production, que nous qualifierons "d'agriculture déléguée", laissant entrevoir des stratégies et pratiques proches de celles du secteur industriel ».

Ces auteurs relient cette évolution au phénomène de concentration des terres. Des agriculteurs proches de la retraite sous-traitent tout ou partie de leurs travaux à une entreprise, ce qui annonce l'absorption future de leur exploitation par une exploitation voisine. La délégation de travaux est aussi encouragée par la PAC. Les DPB (droits à paiement de base) sont une rente potentielle pour des « exploitants fictifs », propriétaires fonciers ou fermiers, qui délèguent l'intégralité des travaux à une entreprise. Attention cependant, tous les recours à des entreprises de travaux agricoles ne sont pas une délégation intégrale du travail sur la ferme et toutes les interventions de CUMA ne sont pas des « chantiers complets ». Rappelons que ces dernières sont des coopératives à but non lucratif par définition et que les investissements qui y sont réalisés ne peuvent donner lieu à redistribution d'un profit aux membres de la CUMA en cas de revente.

2010 → 2016
équivalents
temps plein de
travail délégué
X4

Il faut donc bien distinguer la coopération territoriale à l'œuvre dans les CUMA, de l'approfondissement de la division du travail pour générer du profit dans les ETA. Néanmoins, il semble y avoir une logique progressive : une exploitation ayant recours à une délégation de travaux partielle est plus susceptible de déléguer le travail intégralement par la suite. L'évolution du prix et de la taille des engins agricoles, devenant trop chers à acheter pour certaines exploitations, est aussi un déterminant du boom des entreprises de travaux agricoles qui peuvent mutualiser leurs investissements dans de tels matériels.

Le développement du recours à l'entreprise de travaux agricoles par des exploitants agricoles, pour l'ensemble du cycle de production agricole, donne au prestataire un accès direct au foncier. Les contrats peuvent lui confier le choix des pratiques culturales, de l'achat et de l'usage des intrants, voire aussi de la commercialisation des produits agricoles et des demandes de subvention. Dans ce cas, il peut être considéré soit comme un prestataire avec une rémunération fixe, soit comme un métayer avec un partage des bénéfices.

Certaines entreprises de travaux agricoles assurent l'ensemble des pratiques culturales sur plusieurs milliers d'hectares.

Par ailleurs, il convient de souligner que des producteurs agricoles peuvent être de simples exécutants, via une contractualisation déséquilibrée avec des firmes agroalimentaires ou d'autres acteurs qui contrôlent l'aval et l'amont de la filière agricole. C'est le problème de « l'intégration », un modèle qui existe déjà depuis plusieurs décennies, notamment dans la production avicole.

3.6

UNE AUGMENTATION DU CAPITAL DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

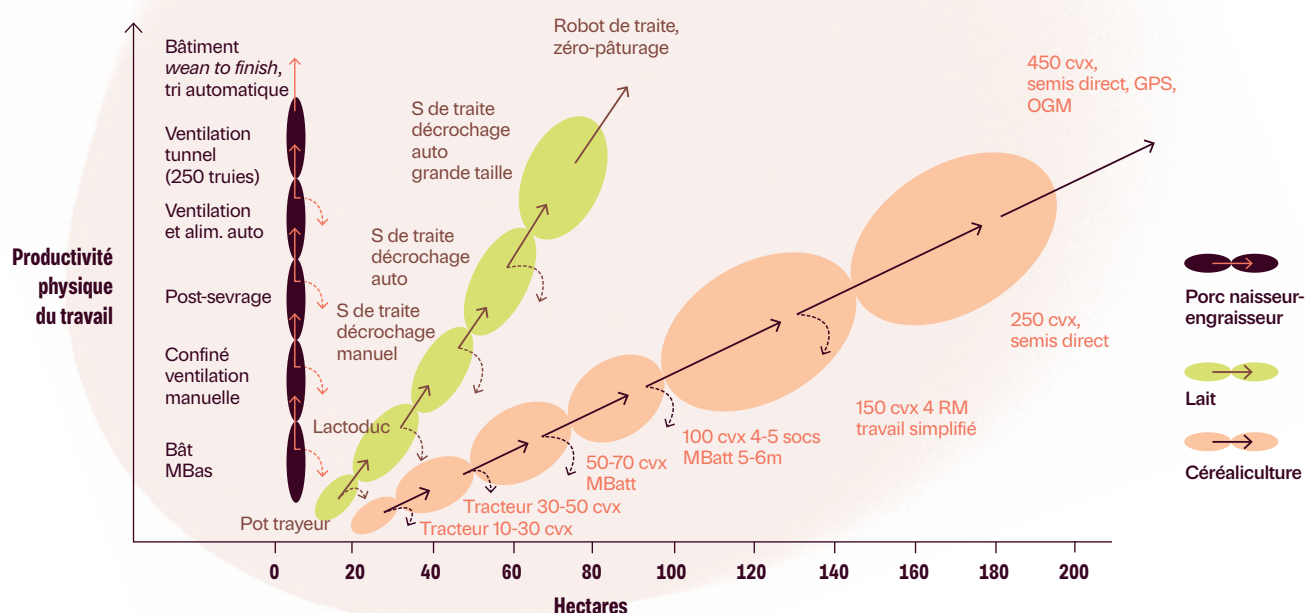
2020
Valeur totale moyenne
de l'actif d'une
exploitation agricole
476 450 €

Les fermes sont toujours plus grandes en surface et demandent de plus en plus de capital (bâtiment, matériel, cheptel, intrants) hors foncier. L'actif moyen immobilisé par agriculteur a doublé entre 1988 et 2012. En 2020, la valeur totale de l'actif d'une exploitation agricole, toutes orientations confondues, s'établit à 476 450 €. Elle est composée à 58 % d'immobilisations et à 42 % d'actifs circulants. En moyenne et toutes formes juridiques confondues, les terres représentent 9 % du total de l'actif des exploitations agricoles de 2020, soit 16 % des immobilisations totales.

Concentration foncière, augmentation du capital hors foncier par emploi, spécialisation, mécanisation, automatisation et simplification des processus de production vont de pair. Les travaux de Sophie Devienne illustrent très bien ces tendances pour les grandes cultures mais aussi pour les productions laitières et porcines.

Des systèmes de production de plus en plus spécialisés

Sources : Le Monde agricole en tendances,
Centre d'étude et de prospective, 2012.
D'après les travaux de Sophie Devienne



L'accès aux droits d'usage de la terre

En France, l'accès à la terre, ou plus précisément aux droits d'usage agricole de la terre, se fait par l'héritage et le mariage, ou via les marchés fonciers.

On accède au droit d'usage agricole de la terre :

par héritage

- ▶ de terres libres de location, ou de terres louées si le bailleur détient un droit de reprise dans le cadre du statut du fermage ;
- ▶ de baux : aujourd'hui, en France, les baux sont, de fait, cessibles dans le cadre familial d'une génération à l'autre, excepté si le propriétaire reprend le bien pour exploitation agricole personnelle ;
- ▶ de parts de société contrôlant des terres par la propriété ou la location ;

par le mariage

par l'accès aux marchés des droits d'usage de la terre agricole via

- ▶ le marché de la terre agricole ;
- ▶ le marché des locations et prêts ;
- ▶ et le marché des parts de sociétés qui permet d'accéder aux droits d'usage agricole des biens en propriété ou en fermage dont les sociétés sont titulaires ;

par la contractualisation hors bail avec le travail délégué intégral

Il faut bien distinguer : d'une part, les bailleurs, propriétaires fonciers qui cèdent temporairement leur droit d'usage par la location ; et d'autre part, les propriétaires des unités de production agricole (équipements, cheptel, intrants, etc.), personnes physiques ou morales, qui détiennent le capital d'exploitation et disposent des droits effectifs d'usage agricole d'un ensemble de biens agricoles par la propriété ou le bail.

Via les marchés fonciers, les agriculteurs s'agrandissent ou s'installent. Ils achètent de la terre libre à cette fin. Ils peuvent aussi acheter de la terre louée en voulant reprendre l'usage du bien à l'échéance du bail. Ils louent de nouvelles terres quand elles se libèrent. La concurrence entre candidats peut être forte. Dans certaines régions, des pas-de-porte (illégaux, mais très fréquents) sont versés aux agriculteurs sortants pour obtenir le bail. Enfin, une personne peut accéder à l'usage de la terre agricole par le biais du marché des parts sociales d'entreprises agricoles qui bénéficient de terres libres et de baux.

En France, la régulation des transferts de droits d'usage sur les terres agricoles repose sur deux outils distincts et complémentaires :

- ▶ **la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)**, régulant les transferts de propriétés agricoles et, depuis 2021 (loi Sem-pastous), instruisant la régulation des transferts de parts sociales pour le compte des services de l'État ;
- ▶ et **le contrôle de structures** avec la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA) régulant, entre autres, les droits d'exploiter lors de certains transferts de baux ruraux ou acquisitions de terres agricoles.

Il existe, en France, cette spécificité qu'il ne suffit pas de devenir propriétaire ou locataire de la terre pour pouvoir l'exploiter. L'exploitant doit, dans un certain nombre de cas, demander l'autorisation d'exploiter à l'État. Toutefois, cette régulation se révèle largement insuffisante pour empêcher la concentration des terres.

2010 → 2020

-1%
de surface
agricole

-11%
d'emplois
en équivalent
temps plein

3.7

UNE DIMINUTION DES EMPLOIS ET DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR HECTARE

Le nombre d'emplois agricoles diminue bien plus rapidement que la surface agricole. ◀ Le nombre d'emplois (salariés ou non) en équivalent temps plein a diminué de 11% entre 2010 et 2020, quand la surface agricole a reculé de moins de 1% (ce qui reste considérable sur le temps long, d'autant plus que ce recul est souvent irréversible, contrairement à celui de l'emploi).

Ce sont les orientations technico-économiques qui dégagent le moins de valeur ajoutée à l'hectare (grandes cultures, bovins viande) qui occupent de plus en plus de surface. Ainsi, pour la collectivité, il serait plus intéressant de renforcer les filières fruits et légumes, objet d'importations massives, qui offrent une valeur ajoutée bien supérieure par unité de surface, que de poursuivre la « céréalisation » de l'agriculture française.

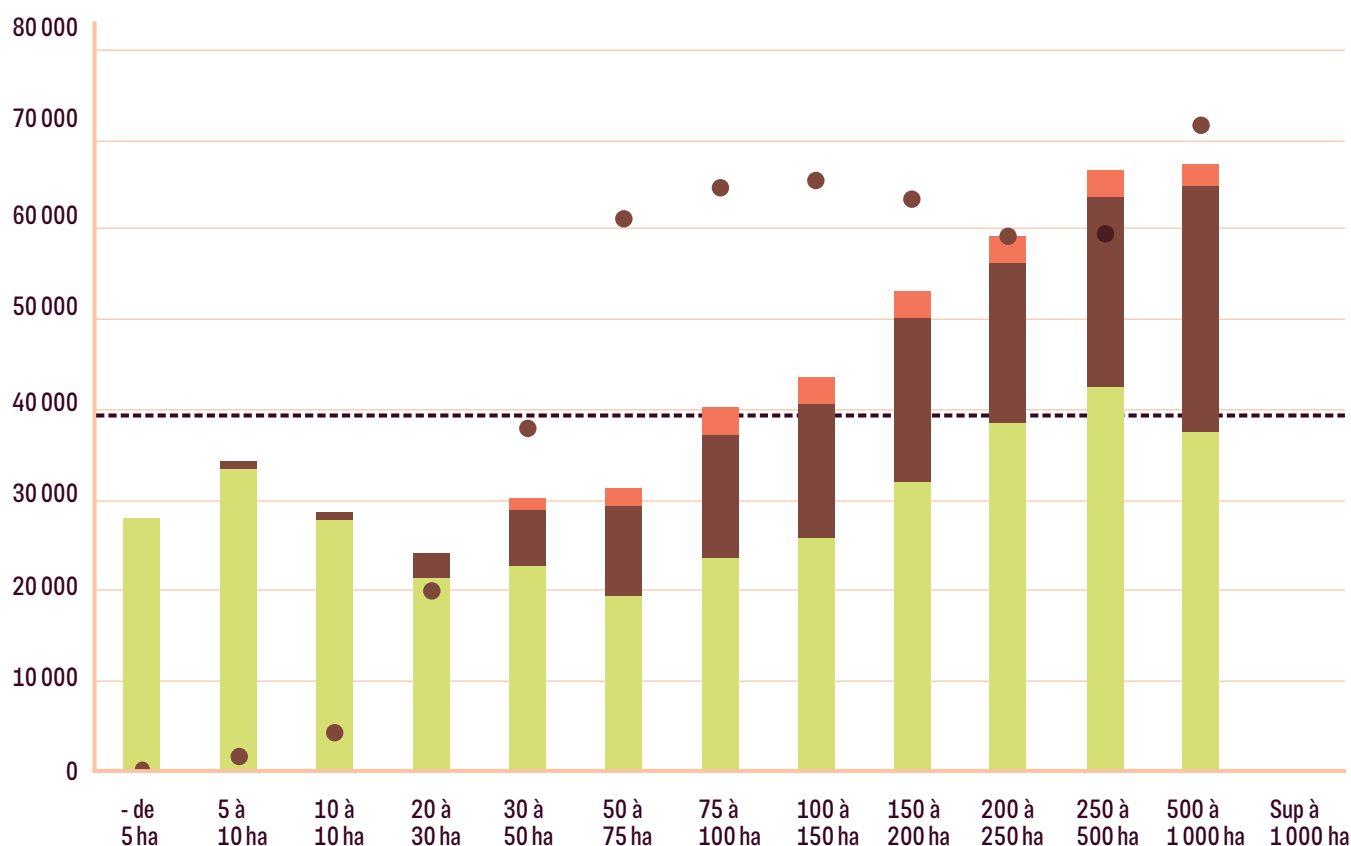


Revenus moyens et paiements directs par travailleur selon la taille physique des exploitations en ha/actif agricole

Source : Diagnostic en vue du Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027 France – 22 décembre 2021 (figure 7, page 16).

Surface
par travailleur
x 20
↓
Revenu
par travailleur
x 2

Revenu
€/UTA



Revenu en paiements directs

Revenu moyen par travailleur

Paiements découplés

Part d'aides couplées et découplées dans le revenu

Paiements couplés

N. B. : paiement direct veut dire subvention de la PAC versée proportionnellement à la surface de la ferme.

À l'échelle européenne, le revenu par hectare est bien plus faible dans les grandes exploitations que dans les petites. ♦ Quand la surface par travailleur passe de 25 hectares à plus de 500 (échelle de 1 à plus de 20), le revenu par travailleur ne fait que doubler. Ainsi, l'agrandissement des fermes mobilise de la terre qui ne dégage pas de revenu en proportion de cette surface, au contraire. Pour la collectivité, les surfaces étant limitées, il convient de favoriser les systèmes agricoles avec plus d'emplois à l'hectare répondant à la demande alimentaire et non les grandes exploitations.

3.8

LA CONCENTRATION FONCIÈRE EST MANIFESTEMENT SOUS-ESTIMÉE

Les chiffres officiels sous-estiment la concentration foncière. En effet, une même personne peut détenir des parts majoritaires dans deux ou plusieurs sociétés (EARL et SCEA ou SA). ● Une étude exploratoire de la FNSAFER menée en 2016 en Haute-Normandie indiquait que 48 « exploitations administratives » (c'est-à-dire observées par l'administration) de plus de 150 hectares correspondaient en réalité à seulement 19 unités de production. Chacune des exploitations établit une déclaration de surface et fait une demande de subvention, alors que ces « exploitations » réunies forment une seule unité de production contrôlée par la personne qui est le bénéficiaire final de chacune des « exploitations administratives ». Sur le Triangle de Gonesse, au nord de Paris, une étude menée par CARMA montre que 22 exploitations ne correspondent qu'à 12 unités de production. Dans la Vienne, la cession en 2022, via la SAFER, d'une unité de 2121 hectares, organisée en 12 exploitations sociétaires, montre là encore que l'administration, nationale comme européenne, enregistre 12 exploitations en lieu et place d'une seule entité productive.

L'unité de production constituée de plusieurs « exploitations administratives » devrait être identifiée par les services de l'État (tant au niveau statistique qu'au niveau administratif), pour l'attribution des subventions. Cette reconnaissance permettrait notamment d'éviter qu'une unité ne bénéficie indûment plusieurs fois de l'aide redistributive complémentaire de la PAC attribuée aux 52 premiers hectares.

Les travaux de Geneviève Nguyen et François Purseigle montrent qu'environ 10 % des fermes en France ont « l'allure de firmes ». Ces unités de production qu'ils ont étudiées sont bien constituées de multiples exploitations. Elles recourent massivement au salariat, à des CUMA ou des ETA (entreprises de travaux agricoles et à des groupements d'employeurs) notamment pour une optimisation fiscale.

Haute-Normandie, 2016

48
exploitations
administratives
=
19
unités
de production

Triangle de Gonesse

22
exploitations
administratives
=
12
unités
de production

La mutation des unités de production paysanne vers une agriculture de firme à salariés et/ou prestataires entraîne un éloignement entre les donneurs d'ordre et les personnes réalisant le travail sur les terres. Il en résulte une perte d'autonomie des travailleurs agricoles et une plus grande facilité à dégrader les terres, et plus généralement les écosystèmes et la santé publique. En effet, les décideurs ne sont ainsi plus directement affectés dans leur travail et leur milieu de vie par les impacts de leurs décisions.

Ces structures économiques et financières se constituent à partir d'unités plus petites pour optimiser les demandes de subvention, contourner la politique des structures, optimiser la fiscalité. En tant qu'entité économique, leur valeur dépend de ces avantages structurels. Ainsi, l'entité de 2121 hectares dans la Vienne est évaluée à onze millions d'euros quand la somme des valeurs additionnées des douze SCEA la composant, si elles n'appartenaient plus à la même holding, ne serait que de six à sept millions d'après la déclaration du directeur régional de la SAFER Nouvelle-Aquitaine : « On a songé à détricoter l'ensemble, mais quand on a ouvert le capot, on a compris que ça n'était pas possible, sauf à engager quatre à cinq millions d'euros de pertes [sur les actifs à transmettre]. »

Il est urgent, tant au niveau national qu'eupéen, que ce soit l'ensemble des surfaces contrôlées par les bénéficiaires finaux qui soit identifié comme unité de production en lieu et place des « exploitations administratives » unitaires. Ainsi, le nombre d'exploitations est-il sans doute surestimé de plusieurs milliers d'unités.

Par ailleurs, des chefs d'exploitation (en faire-valoir-direct et en fermage) qui ont recours aux prestataires de services pour l'ensemble de leurs travaux agricoles (au moins 10 % des exploitations en grandes cultures, et de nombreuses autres dans le secteur viticole) ne détiennent pas une exploitation au sens du ministère de l'Agriculture, dans la mesure où il n'existe pas une gestion unique du point de vue technique et organisationnel. Ces exploitations « fictives » recourant à la délégation intégrale de travaux ne disposent pas de matériel mais perçoivent les aides de la PAC, ce qui permet aux propriétaires ou aux locataires des terres de bénéficier d'une rente supérieure au loyer encadré du statut du fermage. Quand il y a délégation complète des travaux, on pourrait considérer, dans de nombreuses situations, que ces terres relèvent d'une certaine forme de fermage ou de métayage, et que



l'ETA est le véritable exploitant. Aujourd'hui, les exploitations faisant appel à des prestataires pour l'ensemble des travaux sont comptabilisées dans les effectifs du recensement de l'agriculture, amenant là encore à une surestimation du nombre d'unités de production.

Ainsi, l'appareil statistique ne permet pas de décrire précisément la réalité des unités de production agricole.

Il est également possible de critiquer la classification des exploitations qui est établie selon la notion de production brute standard (PBS) et non selon la marge brute standard (MBS) comme auparavant. La MBS avait l'avantage de se rapprocher de la valeur ajoutée qui traduit la richesse créée, ce qui n'est pas le cas avec la PBS. Des exploitations qui produisent beaucoup (avec une PBS élevée) en recourant à de nombreux intrants peuvent dégager beaucoup moins de valeur ajoutée que d'autres exploitations.

À l'autre bout de la chaîne, le nombre de petites exploitations est peut-être sous-évalué. Des actifs paient des cotisations solidaires MSA sans rentrer dans le champ du recensement agricole. Ce n'est sans doute pas important du point de vue du ministère ou de la Commission européenne puisque cela concerne de petites unités qu'ils qualifient désormais de « micro-exploitations » en lieu et place de « petites exploitations ».

4



NOS PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE FONCIÈRE



→ **préserver
et améliorer
les fonctions
écologiques des
espaces naturels,
agricoles et forestiers**

→ **développer
la démocratie
foncière**

→ **partager
la terre avec
une rémunération
décente des
actifs agricoles**

→ **maximiser
la valeur ajoutée
et l'emploi par
unité de surface**

Au regard du climat, de la biodiversité, de la préservation des écosystèmes, de l'alimentation, de la santé, nous sommes dans une situation de crises avérées. La politique foncière concerne un des éléments de base des écosystèmes : la terre. Elle est donc un des leviers essentiels pour relever les défis auxquels la société toute entière est confrontée. Il convient de la refonder pour être à la hauteur des enjeux.

Rappelons ici **les objectifs** que nos organisations proposent d'assigner à la politique foncière française :

La réglementation foncière seule ne pourra apporter toutes les réponses. Elle doit être accompagnée de moyens pour, d'une part, favoriser l'investissement dans des systèmes agroécologiques, notamment via l'agriculture biologique et, d'autre part, porter le capital foncier. Mais il faut aussi des moyens pour adapter le mode de rémunération des travailleurs agricoles (saliés ou non) tant pour la production de denrées que pour la rémunération des services environnementaux fournis par le travail agricole. La fiscalité et la protection sociale doivent accompagner et favoriser cette transition. Un travail approfondi de sensibilisation, formation et accompagnement de la société et des travailleurs agricoles sur ces sujets doit être mené afin de lever les nombreux freins à cette transition agroécologique.

Cette dernière ne relève pas seulement de la sphère agricole. Elle concerne bien toute la société. Elle est liée aux luttes en faveur du climat, de la biodiversité, de l'eau, pour préserver les écosystèmes. Elle s'articule aux nécessaires évolutions de la consommation alimentaire : lutte contre le gaspillage alimentaire, baisse de la consommation de produits d'origine animale et de sucre, plus grande consommation de produits de saison et locaux. Le défi alimentaire mondial ne pourra être relevé sans réussir la lutte pour le climat et la biodiversité et sans modifier notre alimentation.

Les citoyens doivent s'emparer collectivement de la gestion des écosystèmes au sein desquels ils vivent, dont leur vie dépend. Un vaste plan de sensibilisation, de formation et de mobilisation est à engager dès maintenant.

LÉGENDE

→ **Grands objectifs**

Propositions principales

4.1

PRÉSERVER LA TERRE ET LES ÉCOSYSTÈMES

→ **L'objectif est de stopper la diminution des surfaces des écosystèmes qui constituent des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que d'arrêter la dégradation, voire la destruction définitive, de leurs fonctions écologiques.**

La réussite du Zéro artificialisation nette (ZAN), désormais inscrit dans la loi, suppose de mettre en place diverses mesures d'accompagnement. Pendant une première phase transitoire, il faut à la fois que les propriétaires n'aient aucune incitation à voir leur terrain passer d'un usage naturel, agricole ou forestier à un usage urbain et que les plus-values foncières soient récupérées par la puissance publique. Il s'agirait de créer une taxe qui ferait baisser les prix de vente sans bénéficier aux aménageurs qui auraient alors intérêt à acheter des biens à bas prix alors qu'il faut les inciter à renouveler la ville sur la ville. Il convient donc d'introduire dans le même temps une taxe d'urbanisation pour que les aménagements sur des terrains naturels, agricoles ou forestiers aient un coût plus élevé que les prix des terrains urbains. Ainsi, la taxe d'urbanisation doit correspondre au minimum à la différence entre le prix agricole et le prix des terrains à bâtir urbains. Pendant cette même phase transitoire, il convient aussi que la phase « E » (éviter) de la séquence « ERC » corresponde à une procédure obligatoire bien établie pour voir les options possibles au sein du territoire urbain. De la même façon, si la compétence d'urbanisme doit continuer à relever des communes et des communautés de communes, l'extension urbaine doit d'ores et déjà relever du niveau régional et de l'État.

À défaut de mettre en place une régulation forte des marchés fonciers, les personnes aux revenus les plus faibles ne pourront accéder aux logements, les zones d'activités seront concurrencées par les zones résidentielles, les biens bâtis agricoles seront mis sur les marchés des résidences principales ou secondaires rendant plus difficile la recherche de bâtiments pour assurer le renouvellement des générations agricoles. Il faut aussi renforcer les politiques en faveur des logements sociaux (encadrement des loyers, obligation d'un taux minimum de logements sociaux par com-

mune, lutte réelle contre la vacance, régulation du nombre de lits froids en zone touristique, etc.).

Pour que le ZAN soit effectif, il est nécessaire de réunir au niveau national le plus d'acteurs possible afin de définir et préciser les conditions de sa réussite. Dans une étude publiée en juin 2024, l'Association des maires de France (AMF) demande une clarification des objectifs du ZAN et l'aide de l'État pour le mettre en œuvre.

L'AMF ajoute que

« l'application du ZAN sans modification du régime de propriété foncière et notamment sans modification des modes d'évaluation des terrains à préempter ou exproprier contribue à renchérir le coût de ces acquisitions et créer des rentes de situation pour les propriétaires de terrains artificialisés qui vont percevoir une plus-value qui découle des investissements publics auxquels ils auront peu contribué ».

4.1.1 METTRE EN ŒUVRE LE ZÉRO ARTIFICIALISATION

A

La loi Climat et résilience dans son article 192 définit l'**artificialisation** comme :

« l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage ». Cette définition est fondamentale. L'arrêt de l'artificialisation, exprimé par le zéro artificialisation, se traduirait effectivement par l'arrêt de la dégradation des écosystèmes, seule perspective pour envisager un monde soutenable.

La loi poursuit ainsi : « La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé ».



Revoir la définition de l'artificialisation de la loi Climat et résilience

On comprend que le sol non artificialisé est doté de toutes ses fonctions écologiques non altérées. En conséquence, l'appréciation de l'artificialisation doit pouvoir s'appuyer sur la mesure de l'évolution d'une multiplicité de critères pour qualifier les altérations écologiques des sols : critères de richesse biologique, de réserve utile en eau, de taux de matière organique, de compactage, de concentration d'éléments minéraux, d'éléments polluants, etc.

→ **La renaturation ou la désartificialisation devrait correspondre alors à l'ensemble des opérations qui permettent qu'un sol retrouve ses qualités initiales ou que les pertes qualitatives engendrées par l'artificialisation d'un sol puissent être compensées par des gains potentiels qualitatifs équivalents sur d'autres sols** (par exemple que la perte de réserve utile en eau d'un sol imperméabilisé soit compensée par l'augmentation potentielle de la réserve utile d'un sol censé apporter une compensation). Tout cela semble cohérent.

Cependant, la suite du texte de loi classe les sols entre artificialisés et non artificialisés selon leur occupation et leur usage, et non sur la base de l'altération de leurs fonctions écologiques. La manœuvre permet de se rapprocher des définitions de TERUTI-LUCAS et du CEREMA. Ces dernières englobent les sols imperméabilisés (bétonnés, bitumés, compactés), qui ont effectivement perdu la quasi-totalité de leurs fonctions écologiques et les surfaces associées, souvent des pelouses, ayant un même usage (résidentiel, de transport, de service, artisanal, industriel, de loisir), qui ont effectivement pu perdre tout ou partie de leurs fonctions écologiques.

En s'en tenant à ces définitions, les espaces (non imperméabilisés) naturels, agricoles, forestiers restent dans la sphère « non artificialisée » alors que certains sols peuvent avoir subi de l'érosion, du compactage, une perte de matière organique, des pollutions, etc.

Ce tour de passe-passe permet de disposer d'un instrument de mesure de l'artificialisation sur la base des fichiers fonciers du cadastre. Il est prévu que ces fichiers soient remplacés dans dix ans par la base de données de l'OCGSE (occupation du sol à grande échelle) de l'IGN. Mais, ce futur dispositif s'appuiera toujours sur un classement a priori des surfaces artificialisées et non artificialisées, d'après leur occupation et leur usage et non sur l'évolution de l'altération des fonctions écologiques.

Dans un premier temps, pour être pragmatique et faute de mieux, on peut comprendre que la mesure de l'artificialisation puisse s'appuyer sur ces outils, d'autant qu'ils ont permis de soulever l'enjeu de l'imperméabilisation des sols. En revanche, il est totalement inacceptable de définir la désartificialisation comme le passage d'un sol « artificialisé » à un sol non « artificialisé » sur la base d'un usage et/ou d'une occupation. Il suffit de désimperméabiliser un sol, d'en modifier la nature cadastrale (sur un mode déclaratif) pour pouvoir compenser l'imperméabilisation d'un sol agricole, forestier ou naturel, sans se préoccuper de l'évolution de ses fonctions écologiques (par exemple du différentiel de réserve utile en eau avant et après les opérations d'aménagement, du différentiel des autres fonctionnalités des sols, et encore moins de la connexion entre espaces).

Ces mesures surfaciques permettent d'introduire la notion de zéro artificialisation nette sans tenir aucun compte de la qualité des fonctions écologiques avant et après les aménagements prévus. Ceci ouvre la porte à des dérives inacceptables. C'est une illustration intolérable et mortifère du phénomène de greenwashing.

Il faudrait au contraire que la loi précise que :

- la renaturation d'un sol consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol ;
- la désartificialisation d'un sol est atteinte quand il a retrouvé toutes ses fonctions écologiques sur la base d'un ensemble de critères écologiques ;
- pour atteindre le zéro artificialisation nette, l'artificialisation d'un sol ne peut être compensée que par la récupération des fonctions perdues par un autre sol au sein du même écosystème.

Par conséquent, le Zéro artificialisation nette ne peut se mesurer comme le solde entre des surfaces « artificialisées » et « non artificialisées » définies sur la base de leur occupation et/ou de leur usage.

B

Renforcer les outils réglementaires de lutte contre l'artificialisation

► B.1

Assurer la phase « E »

La phase « E », Éviter de la séquence « ERC » (Éviter, Réduire, Compenser) devrait contenir des étapes obligatoires pour voir toutes les options de réaménagement, réhabilitation, reconstruction de la ville sur la ville pour éviter toute extension urbaine. ➔ **Cela permettrait d'anticiper véritablement la mise en pratique du zéro artificialisation.** Une réflexion sur les logements vacants et la rénovation de l'existant est un préalable à toute dérogation. Un groupe de travail sur ce sujet devrait être mis en place par le ministère chargé de l'aménagement du territoire.

► B.2

Donner la compétence de l'urbanisme aux communes, la compétence de l'extension urbaine à l'État et la Région

La compétence de l'extension urbaine, c'est-à-dire la création de zones AU, doit revenir à l'État ou à la Région. ➔ Ainsi **l'extension urbaine serait possible uniquement par dérogation**, sur le modèle des modifications de destination des sols dans les Périmètres de protection des espaces agricoles et naturels (PPAEN), mais sur tout le territoire. Toutefois, une autorité indépendante devrait valider les options des Régions et de l'État pour ne pas agréer n'importe quelle dérogation. En effet, à observer la révision du Schéma directeur en Île-de-France, on comprend que la Région et l'État ne respectent pas l'esprit du ZAN. En revanche, la compétence urbaine resterait aux intercommunalités, voire aux communes, au sein du tissu urbain. Elles devraient l'exercer de la manière la plus participative et inclusive possible.

► B-3

Permettre l'accès au logement aux populations les plus fragiles

→ **Pour éviter que les marchés fonciers rendent encore plus difficile l'accès au logement aux populations les plus fragiles, les mesures d'encadrement des loyers et de mise en œuvre de quotas de logements à loyers modérés** par commune devront être renforcées.

Le marché des résidences secondaires devrait être sérieusement encadré.

On pourrait rendre possible la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires bien au-delà du plafond actuel de + 60 % et mettre fin aux avantages fiscaux des meublés de tourisme qui favorisent l'augmentation exponentielle des mises en location sur les plateformes de location saisonnière, type « Airbnb ».

► B-4

Préserver l'usage agricole des bâtiments

→ **Le renouvellement générationnel agricole** que nous appelons de nos vœux accroîtrait la demande de logements en milieu rural. Il conviendrait d'**instaurer automatiquement une servitude d'usage professionnel agricole pour les bâtiments techniques et logements** construits avec une dérogation agricole en zone AU, A et N. Sans usage agricole, ils devraient être proposés à la vente ou à la location tous les trois ans, préférentiellement aux porteurs de projet s'engageant au maintien d'un usage agricole pour au moins dix ans. Ainsi, les baux conclus pour des usages non agricoles sur ces bâtiments ne pourraient excéder trois ans et leur loyer devrait être encadré à un prix inférieur à celui du marché pour compenser cette précarité. L'obligation en matière de responsabilité du propriétaire, notamment de décence du logement, ne serait pas modifiée.

De même, il faudrait permettre à des agriculteurs qui s'installent, en particulier pour des exploitations de cultures végétales et maraîchères, d'**obtenir des dérogations d'urbanisme pour construire leur domicile sur leurs terres, à la condition que cet habitat soit le siège de l'exploitation agricole et réversible** (sans emprise au sol, démontable) en cas d'arrêt des activités agricoles. Selon la même logique, les zones d'activités artisanales et industrielles doivent être préservées dans le cadre du plan de relance de l'artisanat et de l'industrie, à défaut ces zones seront réduites et utilisées pour des zones résidentielles (ou de commerce) qui se négocient à des prix plus élevés.

C

Instaurer des mesures fiscales de lutte contre l'artificialisation (urbaine) et l'imperméabilisation

► C-1

Annuler les plus-values foncières quand une terre agricole devient constructible

Pendant la phase de transition vers le zéro artificialisation, il faut → **annuler les plus-values foncières** réalisées par les propriétaires liées aux changements d'usage ou aux modifications des infrastructures publiques. Ces plus-values résultent de la décision politique des collectivités et constituent des enrichissements sans cause des propriétaires. **La taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles (article 1605 du CGI) doit être étendue à toutes les plus-values foncières** sur les ventes des terrains naturels, agricoles et forestiers devenus constructibles. Ces plus-values étant entendues comme la différence entre le prix de vente et le prix de référence de la terre agricole (sur valeur déclarative comme l'IFI, que l'administration fiscale pourra vérifier). Elle doit être portée à 100 %, alors que dans le même temps la taxation sur les plus-values immobilières ne s'appliquerait pas, ni la taxe communale (article 1529 du CGI).

► C-2

Introduire une taxe d'urbanisation pour renchérir l'artificialisation

→ Nous proposons la création d'**une taxe d'urbanisation élevée** qui **rendra l'extension urbaine plus chère que le renouvellement de la ville sur la ville pour les aménageurs**, par exemple la création d'une taxe d'urbanisation des espaces agricoles et forestiers, payée par la personne réalisant le changement d'usage, supérieure à la différence entre le coût de l'aménagement d'un espace urbain, voire de friches urbaines, et le prix de la terre agricole ou forestière. Pour être à la fois simple et efficace, la taxe pourrait être nettement supérieure à la différence entre le prix du terrain à bâtir et le prix du terrain agricole. Cette taxe serait bien distincte de la taxe d'aménagement (article L 331-1 et suivants du code de l'urbanisme) même si son architecture pourrait en être proche. Cette dernière, déjà en vigueur, vise à faire contribuer les aménageurs aux frais engagés par la puissance publique relatifs aux équipements nécessaires (voirie, réseaux, etc).



D

Mesures complémentaires portées par d'autres acteurs

On le voit en creux, préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers passe par une refonte en profondeur de l'aménagement du territoire, de la construction des logements et du développement économique. Cela implique des évolutions substantielles des politiques publiques qui régissent ces secteurs.

Nous n'avons pas la place, ni la vocation, à les détailler toutes ici. Néanmoins, nous invitons les décideurs politiques qui veulent préserver la terre à consulter les travaux propositionnels suivants :

- *Conseil économique social et environnemental,*
Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? 2023 ;
- *Fondation pour la nature et l'homme et Fondation Abbé Pierre,*
Réussir le ZAN en réduisant le mal logement c'est possible, 2024 ;
- *Intercommunalités de France,*
Mettre la fiscalité au service du ZAN, 2023 ;
- *Sylvain Grisot,*
Manifeste pour un urbanisme circulaire, pour des alternatives concrètes à l'étalement de la ville, Éditions Apogée, 2021.

4.1.2 PRÉSERVER LA QUALITÉ DES SOLS ET DES ÉCOSYSTÈMES

La concentration des terres qui s'opère actuellement conduit à des tailles d'exploitation très variées, y compris pour une même production. Par exemple, en grandes cultures, la taille des exploitations varie d'un facteur 10, voire 20, entre des exploitations de 100 et de 1000 hectares, ou même de 2000. Les coûts de production diffèrent largement et sont minimisés par l'utilisation d'itinéraires techniques simplifiés sur de grands îlots de culture alors que ceux-ci sont défavorables à la biodiversité (l'optimum pour la biodiversité est obtenu avec des parcelles de 4 à 12 ha), au taux de matière organique, à l'érosion et au tassement du sol, mais aussi à l'emploi et à la valeur ajoutée rapportés à la surface. Or les prix de vente des produits et les subventions à l'hectare sont les mêmes quelle que soit la taille des exploitations.

Ainsi, les plus grandes exploitations sont rendues « artificiellement » plus rentables que les plus petites, ce qui renforce la concentration des terres et la détérioration de leurs fonctions écologiques.

Il est donc important que le revenu des agriculteurs s'appuie sur des prix garantis, sur la prise en compte des pratiques agrobiologiques et que les subventions de la PAC soient calculées en fonction des emplois plutôt que des hectares. Une réforme importante de la PAC est bien sûr une clef importante pour résoudre ce problème, d'autant plus que les aides européennes représentent en moyenne 64 % du résultat des exploitations françaises (sur la période 2020-2022). La priorité doit être donnée au **plafonnement des aides à l'actif travaillant sur l'unité de production, ainsi qu'à une conditionnalité sociale et écologique vraiment ambitieuse**, tout en gardant des mesures d'accompagnement pour les fermes ne répondant pas encore à ces conditions. Ainsi, la refonte du modèle de la rémunération agricole et des subventions publiques, aux niveaux européen, national et régional serait une magnifique opportunité de **→ préserver les terres agricoles, en rendant l'agroécologie plus rémunératrice que l'agro-industrie.**

A

Privilégier et inciter les pratiques écologiques et biologiques

Des paiements pour services environnementaux ambitieux doivent être instaurés à partir des propositions du Collectif Nourrir. Il s'agit ici de **→ rémunérer le travail des agriculteurs pour la préservation et l'amélioration de l'environnement**, notamment la biodiversité et le climat. Pour être efficaces, ces paiements doivent suivre les principes suivants :

- ▶ une rémunération positive ;
- ▶ des paiements basés sur des pratiques dont on sait qu'elles ont des résultats positifs sur le bien-être animal et l'environnement ;
- ▶ une rémunération proportionnelle à l'ambition des pratiques et suffisamment élevée pour être attractive ;
- ▶ un accès aux paiements uniquement à partir d'un niveau ambitieux de service rendu ;
- ▶ des paiements attribués selon des critères simples, lisibles et faisant sens pour les agriculteurs et la société ;
- ▶ une évaluation régulière des résultats, faisant sens socialement et scientifiquement.

En aucun cas ces paiements ne doivent s'appuyer sur l'évaluation des « services rendus par la nature », ce qui s'apparenterait à une marchandisation de cette dernière. Quand elle donne lieu à paiement, la notion de services doit être circonscrite aux prestations assurées par des travailleurs humains : la nature n'a que faire d'un salaire.

Il est clair pour nous que des mesures intégrant des propositions peu efficaces pour la préservation des sols, et plus généralement des écosystèmes, comme la labellisation HVE, ou encore le travail simplifié du sol qui dépend du glyphosate (agriculture de conservation hors agriculture biologique) doivent être écartées. En effet, en donnant l'impression d'avancer dans le bon sens, elles ne constituent que rarement une étape vers des mesures plus ambitieuses et réellement efficaces. Elles se révèlent être ainsi des culs-de-sac de la transition agricole.



B

Financer les infrastructures agroécologiques

Mettre en place des **mesures spécifiques de financement de l'implantation et de l'entretien d'infrastructures agroécologiques sur les espaces agricoles** (ou forestiers) pour des systèmes plus durables. Par exemple par la mise en œuvre de Paiements pour services environnementaux mentionnés ci-dessus.

C

Cibler les aides sur les installations paysannes et écologiques, notamment biologiques

Cibler les aides financières à l'installation et l'ensemble des **dispositifs facilitant l'accès au foncier (portage, stockage) pour les installations paysannes (où les capitaux sont détenus par les travailleurs de la ferme) et écologiques, notamment en agriculture biologique.** Pour les transmissions en attente de repreneurs, des **dispositifs d'exploitation temporaire** doivent être soutenus pour permettre l'entretien des terres.

D

Lutter contre les activités concurrentielles à la vocation nourricière des sols

Imaginer que les rentes liées à la production d'énergies renouvelables dans l'espace agricole vont résoudre la question des revenus agricoles est illusoire. Ces productions ne doivent pas concurrencer la production alimentaire et ne peuvent exonérer les marchés de payer un prix juste et rémunérateur pour la production de denrées agricoles.

La production d'énergies renouvelables ou de matériaux « bio-sourcés » doit certes être développée massivement, mais soit en dehors des espaces naturels et agricoles (par exemple des panneaux photovoltaïques sur les toits), soit comme co-produits secondaires de la production alimentaire (par exemple le bois des haies).

Plus généralement, un travail sur la définition des besoins énergétiques de notre société et des mesures de sobriété énergétique à mettre en œuvre doit être mené de manière urgente. Dans le cas contraire, le déploiement des énergies renouvelables risque de ne couvrir qu'un surplus de consommation non nécessaire (effet rebond).

Il faut donc interdire l'acquisition de terres agricoles par des opérateurs photovoltaïques (sociétés dont l'objet est la production d'énergie solaire).



4.2

PARTAGER LA TERRE ET CRÉER PLUS DE RICHESSE

LÉGENDE

→ **Grands objectifs**

Propositions principales

La politique de régulation foncière actuelle est inefficace pour → **empêcher que la concentration des terres se poursuive.** L'agriculture française pourrait se réduire à 2 000 exploitations de grandes cultures de 10 000 hectares chacune, 3 000 élevages laitiers de 1 200 vaches, quelques unités porcines, quatre élevages géants de poulets, à l'instar d'un projet de mégaferme en Croatie, et à une agriculture paysanne et écologique uniquement sur les hectares restants. On observerait alors un appauvrissement de l'économie agricole.

Ce serait une catastrophe sociale qui viderait les campagnes de leurs emplois et de leurs habitants, tout en poursuivant la salarisation des travailleurs restants. Ce serait aussi un désastre environnemental à grand renfort de mécanisation, voire de robotisation, de chimie de synthèse et d'OGM, c'est-à-dire la prolongation du cocktail qui fait déjà que l'agriculture est un secteur qui contribue massivement aux crises environnementales. Cela aurait aussi un effet écologique et social désastreux, entraînant à terme la baisse de fertilité des sols et donc la mise en péril de notre sécurité alimentaire.

La solution se trouve dans le développement massif d'une agriculture paysanne, intensive en main d'œuvre, qui adopte des pratiques agroécologiques, notamment biologiques, s'adaptant au différents milieux qui constituent les territoires.

Il faut pour cela un renouvellement des générations agricoles, avec plus d'installations que de départs. Les personnes qui désirent devenir paysans ou paysannes doivent avoir la possibilité d'accéder aux terres. L'accès facilité au foncier, avec des conditions de revenu juste et décent, est la condition sine qua non pour rendre le métier d'agriculteur attractif pour un large éventail de personnes, d'origines agricole ou non, jeunes ou non.

Les mécanismes actuels du Contrôle des structures s'avèrent incapables de permettre un juste partage des terres et le développement d'une agriculture paysanne et écologique, notamment par l'adoption et le maintien de l'agriculture biologique.

→ **Pour réussir le renouvellement des générations agricoles** il convient de :

- ▶ dresser un **inventaire des unités de production agricole et de leurs bénéficiaires effectifs en distinguant les agriculteurs associés-exploitants des associés non-exploitants**, afin de mieux mesurer la concentration foncière aujourd'hui sous-estimée et pour mieux piloter la politique agricole ;
- ▶ mettre en place **des observatoires opérationnels des marchés fonciers, aux niveaux régional et national**, qui soient informés de l'ensemble des projets de transfert de foncier via le marché des biens immobiliers agricoles, des locations et des cessions de parts de sociétés agricoles pour les mettre à disposition des candidats à l'installation ou à l'agrandissement ;
- ▶ **étendre le contrôle des structures à l'ensemble des transactions**, y compris intrafamiliales, et unifier la régulation foncière pour permettre un traitement identique de tous les agriculteurs quel que soit le mode d'accès au foncier (achat immobilier, location, prise de participation dans une société) et le statut de l'unité de production ;
- ▶ **donner la priorité à l'emploi et à la création de valeur ajoutée par hectare en favorisant les pratiques agroécologiques et l'agriculture biologique** dans les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) ;
- ▶ attribuer les autorisations d'exploiter sur la base de la surface agricole utile pondérée par agriculteur et des priorités du SDREA ; mettre en place des **autorisations d'exploiter partielles et/ou temporaires** quand l'opération est contraire aux objectifs du SDREA ou conduit à dépasser les seuils de surface ;
- ▶ créer un environnement juridique, économique et institutionnel favorable au partage de la terre, en maintenant les prix et les loyers à des valeurs accessibles aux projets d'installation d'un large public.

4.2.1

ASSURER LA TRANSPARENCE DES MARCHÉS FONCIERS ET DES STRUCTURES DE PRODUCTION

A

Registre national des exploitations agricoles

La mise en œuvre de politiques publiques agricoles mentionnées à l'article 1 du code rural ("La politique d'installation et de transmission en agriculture [...] se traduit par des actions ayant pour finalités [...] de permettre un accès équitable aux biens fonciers agricoles par la transparence du marché foncier") exige la connaissance de la réalité agricole.

Le renouvellement des générations, objectif prioritaire de la dernière loi d'orientation agricole, oblige à mieux connaître les agriculteurs et leurs structures de production agricole de 2025. Les statistiques agricoles ne permettent pas dans leur construction actuelle de connaître le nombre réel d'unités de production (réunions d'exploitations, etc.), ni les bénéficiaires effectifs. Elles ont donc tendance à sous-évaluer la concentration foncière agricole.

Par exemple, lorsqu'une exploitation rassemble cinq sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA), les statistiques comptent cinq unités alors qu'il n'en existe qu'une seule. Les chiffres sont donc surestimés. L'administration, pour l'attribution des aides, ne connaît pas l'exploitation agricole mais seulement les entités qui la composent.

Ce registre facilitera le travail de l'administration et des SAFER. Il rendra effectif l'application de la politique des structures. Il doit permettre de distinguer parmi les bénéficiaires de ces unités, les associés-exploitants des autres. Ce registre peut être constitué à partir de données déjà connues de l'administration.

Ce registre identifie pour chaque exploitation agricole les entités immatriculées au registre national des entreprises qui la composent dont les exploitations individuelles et personnes morales ainsi que :

- les surfaces pondérées et les bâtiments mis en valeur ;
- les bénéficiaires effectifs en distinguant les associés-exploitants des associés non exploitants.

Ce registre identifie pour chaque bénéficiaire effectif l'ensemble des entités immatriculées au registre national des entreprises qu'il contrôle pour tout ou partie.

Ce registre attribue à tout bénéficiaire effectif, proportionnellement à la part du capital social qu'il détient, une surface pondérée pour chacune de ces entités. Cette pondération tient compte des productions hors-sol, viticoles, pastorales.



B

Observatoires national et régionaux des marchés fonciers ruraux

Pour être en mesure de **peser sur l'orientation des projets de transferts de foncier** via le marché des biens immobiliers agricoles, des locations et des cessions de parts de sociétés agricoles, il convient d'établir des **observatoires régionaux et un observatoire national opérationnel des marchés fonciers** accessibles à tous. Actuellement, les données ne sont pas rendues publiques et elles sont dispersées : les SAFER disposent des informations sur les ventes de biens agricoles et de parts de sociétés agricoles, l'État dispose des données sur une partie des projets de location. Ces diverses informations doivent être rassemblées et surtout être mises à disposition de tous les acteurs concernés. De plus, pour connaître les opportunités futures d'installation ou d'agrandissement, ces observatoires doivent être destinataires des déclarations d'intention de cessation d'activité, ainsi que des résiliations de baux ruraux. Ces données nécessaires aux candidats à l'installation ou à l'agrandissement seraient rendues publiques.

L'observatoire national réunit les observatoires régionaux. Les SAFER étant destinataires des intentions d'aliéner des biens immobiliers ruraux et des projets de cession des parts sociales de sociétés jouissant de droits d'usage agricole, il est proposé que celles-ci gèrent les observatoires régionaux.

Ces **observatoires régionaux** permettent aux SAFER d'accéder aux informations du marché des locations et ainsi d'avoir une vue globale des biens agricoles à reprendre. Ils ont vocation à diffuser rapidement et géographiquement les opportunités d'installation et d'agrandissement auprès de tout public. Cette information doit permettre de faciliter la recherche de terres et de bâtiments par les porteurs de projets.

L'accès à une information bien structurée, de lecture facile, réellement opérationnelle pour les candidats à l'installation est une condition incontournable pour réussir le renouvellement des exploitations agricoles.

À l'échelle de leur territoire, ces observatoires publient notamment les éléments suivants :

- ▶ les projets de vente ou de location de biens immobiliers agricoles ;
- ▶ les projets de vente ou cession de parts sociales de sociétés jouissant de droits d'usage agricoles ;
- ▶ les déclarations d'intention de cessation d'activité et les résiliations de baux.

C

Diffusion des déclarations d'intention de cessation d'activité

Les déclarations d'intention de cessation d'activité doivent être connues de tous ceux qui souhaitent s'installer ou s'agrandir. L'observatoire national opérationnel des marchés fonciers ruraux doit être destinataire de ces informations. Ces déclarations d'intention de cessation d'activité sont communiquées à la SAFER qui les met immédiatement à disposition du public.

4.2.2

HARMONISER ET SIMPLIFIER LA RÉGULATION FONCIÈRE

A

Champ d'application du contrôle des structures

Dans sa formulation actuelle, le code rural laisse un certain flou sur la caractérisation des exploitations agricoles et de leurs bénéficiaires, ouvrant la voie à des interprétations qui ne correspondent pas à la réalité du terrain. Il s'agit de bien caractériser les exploitations et leurs bénéficiaires effectifs, sur la base des données du registre des exploitations agricoles de l'observatoire national des marchés fonciers agricoles, afin qu'elles servent de base au contrôle des structures.

La régulation des différents marchés fonciers doit être ainsi rendue homogène pour tous les candidats à l'installation et à l'agrandissement, quel que soit le mode d'organisation de l'unité de production.

Il faut aussi exercer un contrôle sur les contrats de prestations de services correspondant à une délégation intégrale des travaux agricoles.



Sont soumises à autorisation préalable les opérations suivantes :

- ① Les achats de biens immobiliers ou de parts sociales de sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole, les locations de biens immobiliers agricoles, les mises à disposition de biens à des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole lorsque :
 - a/ leurs bénéficiaires exploitants contrôlent après ces opérations des surfaces dépassant le seuil de déclenchement du contrôle des structures fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles ;
 - b/ leurs bénéficiaires ne sont pas exploitants à l'exception des agriculteurs engagés dans un dispositif d'installation progressive, au sens de l'article L.330-2. ⁴⁷
- ② Les contrats de prestations de services correspondant à une délégation intégrale des travaux agricoles pour une exploitation agricole ou une de ses entités juridiques.
- ③ Quelle que soit la superficie en cause, les opérations :
 - ▶ privant une exploitation agricole d'un bâtiment essentiel à son fonctionnement, sauf s'il est reconstruit ou remplacé ;
 - ▶ dont la distance entre les biens envisagés et le siège de l'exploitation agricole du demandeur est supérieure à un maximum fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles ;
 - ▶ de création ou d'extension de capacité des ateliers de production hors sol au-delà d'un seuil de production fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles.



B

Respect du schéma directeur régional des exploitations agricoles par les structures chargées de l'accompagnement à l'installation et du conseil dans l'accès aux terres

Suite à une telle réforme de la régulation foncière, les SAFER se retrouvent à devoir respecter strictement le contrôle des structures. C'est à la fois une question de simplification et de justice dans le traitement des dossiers.

Par ailleurs, l'accompagnement des cédants et des candidats à l'installation et à un agrandissement mesuré devra tenir compte des critères de priorités des SDREA. Les structures agréées par l'État pour accompagner les candidats à l'installation doivent informer les candidats des critères du SDREA et n'accompagner que des projets conformes au SDREA.

C

Réorientation des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles en faveur de l'installation, de l'agroécologie et de la souveraineté alimentaire

Aujourd'hui, les SDREA ne permettent pas d'éviter la concentration foncière, ni l'attribution d'autorisations d'exploiter à des personnes morales dont les associés exploitants, qui participent effectivement aux travaux, sont minoritaires ou inexistantes. → Ces documents doivent être revus pour donner la priorité à l'emploi non-salarié et à la valeur ajoutée, aux secteurs déficitaires en production locale comme les fruits et légumes, aux systèmes diversifiés, économes en intrants de synthèse, à l'agriculture biologique et aux pratiques agroécologiques. Ils doivent permettre d'orienter les biens immobiliers agricoles vers des agriculteurs personnes physiques.

Les SDREA doivent définir les seuils à partir desquels une demande d'autorisation d'installation ou d'agrandissement d'agriculteurs est soumise à autorisation. Ces seuils doivent être exprimés en hectares pondérés par agriculteur personne physique. Pour mettre en œuvre une politique agricole telle que définie dans l'article 1 du code rural ("préserver un modèle d'exploitation agricole familiale" ou encore "maintenir un nombre d'exploitants agricoles suffisant sur l'ensemble du territoire pour répondre aux enjeux d'aménagement du territoire, d'accessibilité, d'entretien des paysages, de biodiversité et de gestion foncière"), les autorisations de cessions ne sont délivrées qu'au profit de personnes physiques. Ces dernières peuvent mettre à disposition les biens à la société au sein de laquelle ils travaillent. Cela ne s'oppose pas à l'achat de biens agricoles par des personnes morales pour les louer à des personnes physiques qui les mettent en valeur.

Les différents types d'opérations concernées par une demande d'autorisation sont l'installation et l'agrandissement d'exploitations, la création ou la réunion d'exploitations agricoles et le maintien ou la consolidation d'exploitations agricoles existantes.

L'ordre des priorités établi en fonction de critères d'appréciation de l'intérêt économique, social et environnemental d'une opération pourrait être hiérarchisé de la façon suivante.

- 1 Le maintien en agriculture biologique au sens de l'article L. 641-13. ¹²
- 2 Le nombre d'emplois agricoles non salariés par unité de surface.
- 3 L'installation ou l'agrandissement en deçà de la surface agricole utile régionale moyenne par exploitant de référence selon le type de production.
- 4 L'installation en deçà d'un seuil fixé inférieur à 3 fois la surface agricole utile régionale moyenne par exploitant de référence selon le type de production et ne pouvant dépasser 250 hectares.
- 5 Le développement de l'agriculture biologique, le développement de pratiques agroécologiques, la mise en place d'infrastructures écologiques, le développement de productions dans le cadre d'un projet alimentaire territorial.
- 6 La contribution à la diversité des productions agricoles régionales, à la diversité des systèmes de production agricole et au développement des circuits de proximité.
- 7 Le nombre d'emplois salariés permanents et d'emplois saisonniers générés ou maintenus, par l'installation, le maintien ou l'agrandissement, calculé par unité de surface.
- 8 Le degré de participation du demandeur et, le cas échéant, de ses associés, à la mise en valeur des biens objets de la demande au sens du premier alinéa de l'article L. 411-59. ¹³
- 9 La structure parcellaire des exploitations concernées.
- 10 La situation personnelle des bénéficiaires effectifs, personnes physiques, qui souhaitent bénéficier des droits d'usage de biens immobiliers agricoles par achat ou location de biens immobiliers agricoles ou par achat de parts sociales de sociétés bénéficiant de droits d'usage agricole.

Le schéma directeur régional des exploitations agricoles précise aussi les critères au regard desquels une opération conduit à un agrandissement ou à une concentration de biens agricoles excessifs par exploitant et par bénéficiaire non exploitant dans la limite d'un seuil de surface.

D

Simplification et unification de la régulation foncière

→ Il convient de simplifier, d'homogénéiser et de démocratiser la procédure d'obtention des autorisations d'exploiter ou de cession. Actuellement, au niveau départemental, deux commissions émettent des avis au préfet pour l'évolution des unités de production agricole : la commission «structures» de la CDOA (Commission départementale d'orientation agricole), sous l'autorité de la DDT (direction départementale des territoires) et le comité technique de la SAFER. Les avis du comité technique sont transmis au Conseil d'administration de la SAFER au niveau régional qui décide. Avant mise en œuvre, ces décisions doivent être approuvées par deux Commissaires du Gouvernement (Agriculture et Finances) qui disposent chacun d'un droit de veto.

Compte tenu des imbrications multiples entre les marchés des terres, des locations, des parts sociales des sociétés disposant de droits d'usage de biens agricoles et par souci de simplification et de cohérence, il est proposé de créer **une commission foncière départementale** comprenant des représentants pour un tiers des syndicats agricoles, pour un tiers des collectivités locales, et pour un dernier tiers d'associations agréées de protection de l'environnement, des fédérations départementales, interdépartementales ou régionales de chasseurs, d'associations de consommateurs et d'organismes nationaux à vocations agricole et rurale. → Cette composition a pour objectif d'**assurer le pluralisme et la représentation de toutes les parties prenantes** dans la mise en œuvre de la politique des structures. Le Préfet décidera de la réponse à donner dans le respect du SDREA. Cette commission remplace la Commission départementale d'orientation agricole. Dans un objectif d'harmonisation et de simplification, le comité technique de la SAFER doit aussi avoir la même composition. Cela ne supprime en rien l'existence des SAFER, ni même ne modifie leur fonctionnement, sauf en ce qui concerne la composition du Comité technique. Si cela convient à l'administration et aux SAFER, il est même envisageable que la première confie aux seconds l'animation des Commissions foncières départementales.

Le traitement homogène de toutes les demandes d'autorisation de cessions de biens immobiliers agricoles, de parts de sociétés d'exploitation agricole et des contrats de prestations de services correspondant à une délégation intégrale des travaux agricoles rend inutiles les articles issus de **la loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole** au travers de structures sociétaires, dite Sempastous. 47

E

Délivrance d'autorisations d'exploiter partielles et temporaires

L'installation d'agriculteurs ayant des projets intensifs en main d'œuvre et demandant des surfaces réduites, notamment en maraîchage, arboriculture ou petit élevage, est rendu très difficile dans des régions de grande culture par la taille des exploitations, le montant du capital à mobiliser, et par la concurrence d'exploitants déjà installés et qui souhaitent agrandir leurs surfaces. → Il faut **rendre possible l'accès au foncier des candidats** dont les projets nécessitent moins de surface, le reste pouvant aller à l'agrandissement des unités de production existantes.

Le dispositif actuel ne permet pas de refuser une autorisation s'il n'y a pas de demande concurrente dans les quatre à huit mois de l'instruction du dossier. Cela limite l'efficacité du contrôle. En cas d'absence de candidat satisfaisant les orientations du SDREA, même en l'absence de concurrence, le Préfet doit pouvoir donner des autorisations temporaires d'exploitation en attente de candidats qui souhaitent développer des projets répondant aux priorités du SDREA.

Par ailleurs, les surfaces qui viennent agrandir des exploitants bien dotés pourraient être exploitées de façon temporaire donnant à des porteurs de projet le temps de réunir les conditions de leur installation.

F

Prise en compte des échelons locaux

Les commissions foncières départementales mentionnées ci-dessus doivent pouvoir s'appuyer sur des **commissions foncières locales**, par exemple à l'échelle cantonale. Ces commissions transmettent un avis consultatif sur chaque transfert d'usage ayant lieu sur son territoire. Elles sont au minimum pluri-syndicales et peuvent intégrer d'autres acteurs.

À titre d'exemple, dans la perspective d'une transversalité des politiques locales, les collectivités développant un Projet alimentaire territorial (PAT) et/ou un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) doivent être associées à la politique foncière afin de faciliter la mise en œuvre de leur projet. Tout PAT ou PCAET doit donc comporter une stratégie d'aménagement foncier rural et d'évolution des structures d'exploitation agricole. Les porteurs de ces plans sont consultés au sein des commissions foncières locales pour avis sur les demandes d'autorisation d'exploiter et les cessions opérées par les sociétés d'aménagement et d'établissement rural.

De même les collectivités ou établissements publics (commune, EPCI syndicats mixtes, Agence de l'eau, etc.) mettant en œuvre les politiques de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques doivent être associées à la régulation foncière.

Des associations locales de développement rural ou de protection de la nature et de l'environnement peuvent aussi être invitées dans ces commissions foncières locales. L'État peut confier à ces commissions des missions de veille et d'animation foncière multipartenariale¹.

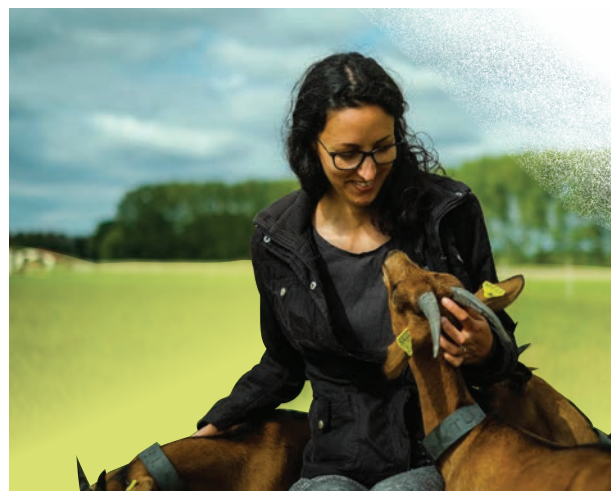
1. Comme les actions menées aujourd'hui par le Réseau transmission du Syndicat mixte d'aménagement des Combrailles : <https://www.combrailles.com/alimentation-et-agriculture/presentation-du-reseau>

G

Financement des SAFER à la hauteur de leur mission

Depuis les années 2010, la fin des financements publics des SAFER les a poussées à réaliser de plus en plus d'opérations où la recherche de rémunération passe avant l'intérêt général, notamment sur le marché des logements ruraux. Il convient que **les pouvoirs publics subventionnent les SAFER** pour le rôle d'intérêt général qu'ils leur confient.

Les SAFER se rémunèrent au pourcentage de la valeur des biens à la vente desquels elles participent. Cela rentre en contradiction avec leur mission de lutter contre la spéculation foncière. La loi pourrait demander aux SAFER de se rémunérer au forfait (avec un barème selon les types d'opérations) plutôt qu'au pourcentage de la valeur de vente des biens (que ce soit par rétrocession ou substitution).



La régulation foncière
simplifiée et harmonisée

Cadastre, RPG,
Registre des bénéficiaires
des sociétés de l'UE,
MSA

Baux
Propriétés
Parts sociales
Contrats de délégation
intégrale de travaux

PROJET DE CESSION DE DROITS D'ACCÈS À LA TERRE

Données

Données

Information

Demande d'autorisation

REGISTRE NATIONAL
DES EXPLOITATIONS
AGRICOLLES ET
OBSERVATOIRE
DES MARCHÉS
FONCIERS RURAUX

Données

COMMISSION
FONCIÈRE
DÉPARTEMENTALE
= harmonisation des
compositions des CDOA
et des CT SAFER

COMMISSION
FONCIÈRE
LOCALE

intégrant :
• OPA/ONVAR
• PAT/PCAET
• Gouvernance eau
• APNE

Données, études

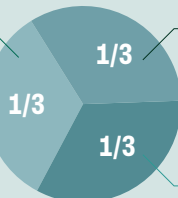
Public,
société civile,
recherche

Société civile

(associations
agrées de
protection de
l'environnement,
fédérations
de chasseurs,
associations de
consommateurs
et ONVAR).

Syndicats
agricoles

Collectivités



Décision conforme aux priorités du SDREA rénové

Avis consultatif

Avis conforme
sous contrôle de l'État



OU



ACCORD

= cession

REFUS

= pas de cession
définitive

- 1 Demande de **proposer un nouveau projet** qui réponde aux critères
- 2 **Appel à candidature** (à réitérer fréquemment tant qu'il n'y a pas de projet suffisamment intéressant qui se présente)
- 3 **Autorisation de mise à disposition temporaire** dans l'attente d'un projet souhaité

4.2.3

DIVERSES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR FACILITER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

→ Atteindre les objectifs que nous proposons demande, en plus de la refonte de la régulation foncière, de créer un environnement juridique, économique et institutionnel favorable au partage de la terre, en maintenant les prix et les loyers à des valeurs accessibles aux projets d'installation d'un large public.



A

Augmenter certains droits d'enregistrement

Augmenter les droits d'enregistrement des cessions de parts sociales de sociétés détenant des droits d'usage de biens agricoles au niveau de la fiscalité appliquée aux autres types de transaction foncière, permettrait d'éviter des disparités entre les marchés immobiliers et les marchés des parts sociales.

B

Supprimer le bail cessible et mettre fin aux pas-de-portes agricoles

Créé en 2006 pour concurrencer légalement les pas-de-portes agricoles, le bail cessible a échoué à cela. Au contraire, il favorise la financiarisation des terres par la marchandisation du bail rural. Il convient donc de supprimer ce dispositif. La nouvelle régulation foncière doit aboutir à la fin progressive des pas-de-porte. Il faut instaurer un dialogue territorial dans les zones historiques de pratique massive de pas-de-porte agricoles pour enfin mettre un terme à ce système illégal et inique.

C

Supprimer les GFA exploitants

Les GFA ont, dans les faits, pour objet la propriété de biens immobiliers agricoles de parties d'exploitations agricoles (ou de structures de production agricoles) et non la création ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles comme il est écrit actuellement dans le code rural. Ils ne doivent pas pouvoir avoir le statut d'exploitant et doivent mettre à disposition de tiers exploitant l'intégralité du foncier qu'ils contrôlent.

D

Supprimer le fonds agricole

Créé en 2006, le fonds agricole avait pour objectif de faciliter la transmission en bloc des exploitations agricoles. Son usage à cet effet demeure confidentiel, les baux ruraux par nature incessibles ne pouvant intégrer le fonds, à l'exception des baux cessibles hors du cadre familial, dont l'expérience démontre qu'ils sont très pénalisants pour l'installation des jeunes.

De plus, la cession onéreuse du fonds agricole tend à renchérir le coût de la reprise pour un nouvel installé, et tend à la reconnaissance des pas-de-porte interdits en agriculture. Il faut donc supprimer le fonds agricole. Cette suppression doit être accompagnée d'une mesure transitoire pour les fonds existants lorsqu'ils sont nantis ou en cours d'amortissement.

E

Créer ou renforcer des structures de portage foncier d'intérêt général

Le portage foncier est non seulement un levier pour l'installation, mais aussi un appui à la transformation de l'agriculture. Néanmoins, toutes les formes de portage ne sont pas orientées vers ces objectifs, certaines recherchant une rentabilité qui peut être contre-productive, car venant ponctionner le revenu paysan. Il faut donc distinguer le portage foncier qui relève de l'intérêt général (répondant aux besoins agricoles et alimentaires de l'ensemble de la société) des autres modes de portage, notamment spéculatifs. Les critères cumulatifs suivants permettent de définir le portage d'intérêt général : un portage non spéculatif, orienté vers des systèmes productifs agroécologiques, proposant un appui durable aux agriculteurs, dans le respect de leur autonomie et avec une gouvernance désintéressée.

Le soutien public, financier ou administratif, doit venir en appui aux seules structures qui répondent aux critères du portage foncier d'intérêt général. La puissance publique pourrait augmenter l'investissement public dans des structures de portage d'intérêt général en finançant l'ingénierie nécessaire à leur gestion, en les exonérant de la taxe sur le foncier non bâti et en réservant à ce type de portage les mesures d'exonération d'impôt sur le revenu liées à l'investissement dans une foncière agricole (dans le cadre de la loi Madelin).

Enfin, s'il ne souhaite pas devenir propriétaire, un fermier devrait pouvoir déléguer son droit de préemption de preneur en place à une structure de portage d'intérêt général qui s'engage à poursuivre le bail. Cette mesure permettrait au portage d'intervenir également sur le marché des terres louées.

F

Faciliter l'utilisation des GFA citoyens

Les groupements fonciers agricoles sont les formes les plus anciennes et les plus simples de portage collectif. De simples ajustements permettraient la multiplication de GFA citoyens, sans chercher la financiarisation du foncier :

- ▶ ouverture des GFA aux personnes morales à but non lucratif et aux collectivités, dans la mesure où ces personnes morales contrôlent moins de 50 % du capital ;
- ▶ possibilité pour un GFA citoyen d'obtenir l'agrément ESUS ;
- ▶ simplification des démarches administratives ;
- ▶ autorisation d'une gouvernance désintéressée selon le principe coopératif « d'une personne égale une voix ».

G

Créer un fonds public de garantie des fermages

Mettre en place un fonds public de garantie des fermages pour faciliter la conclusion des baux, voire garantir un paiement en cas de difficultés de l'exploitant. Cela sera au moins aussi incitatif pour convaincre les propriétaires bailleurs de continuer à louer leur bien, que d'augmenter les loyers ou baisser les taxes foncières de manière indiscriminée, comme le prônent les syndicats de grands propriétaires terriens. En effet, la grande majorité des propriétaires de foncier agricole possèdent moins de cinq hectares et conservent leur bien dans une vision patrimoniale plutôt que dans l'attente d'un retour sur investissement.

H

Financer les actions améliorant la gouvernance foncière locale

Créer un fonds national pour financer les missions de veille et d'animation foncière dans les commissions foncières locales

permettrait une meilleure orientation des terres dans le sens de l'intérêt général. L'argent investi dans ces commissions serait de l'argent public qui n'aurait pas besoin d'être investi dans du portage ou stockage foncier, et/ou qui pourrait permettre de financer l'ingénierie et l'animation des projets de portage foncier temporaire, d'intérêt collectif, ou permanent, par des collectivités.

I

Réhabiliter les communaux et sectionaux

Les communes, en recherche de moyens économiques pour pouvoir exercer de plus en plus de compétences avec des moyens constants, sont tentées de rapatrier les biens de commune et de section dans leur propriété propre afin d'en tirer directement des subsides, par la vente ou la location. Il s'agit d'une dilapidation de notre patrimoine commun et d'une forme originale de gestion des usages de la terre qui répond au contexte de crise sociale et écologique du 21^e siècle.

Il convient certainement de renforcer les moyens financiers de l'action communale. Il faut aussi et surtout lancer un grand chantier associant la recherche, les communes, ainsi que les habitants titulaires de droits sur les communaux et sectionaux avec des parlementaires afin de définir comment rénover utilement, pour la société et la nature, le droit qui régit ces espaces.



J

Éviter la spéculation foncière via les DPB

Les droits à paiement de base (DPB) sont le principal système de subvention agricole de la Politique agricole commune de l'Union européenne. Pour être versés, ils doivent être déclarés associés à une surface agricole éligible. Initialement, les agriculteurs ont accédé à ces droits de manière gratuite. Néanmoins, lors de la transmission de leur terres, certains agriculteurs monnaient la transmission de ces droits, ce qui leur permet de survaloriser leurs terres, ou de justifier une sorte de pas-de-porte, pratique qui serait illégale sinon.

Pour éviter ces pratiques qui renchérissent l'accès aux terres, limitent leur transmissibilité et favorisent la concentration foncière, il conviendrait que la vente de DPB soit interdite, que le transfert des DPB soit automatique lorsque le foncier et le preneur correspondent aux critères d'attribution de ces derniers et que les DPB retournent automatiquement à la réserve s'ils ne sont pas attribuables.



NOS PROPOSITIONS EN BREF

4.1

PRÉSERVER LA TERRE ET LES ÉCOSYSTÈMES

35

1. METTRE EN ŒUVRE

LE ZÉRO ARTIFICIALISATION

36

- A** Revoir la définition de l'artificialisation de la loi climat et résilience 36
- B** Renforcer les outils réglementaires de lutte contre l'artificialisation 37
 - 1 Assurer la phase « E » 37
 - 2 Donner la compétence de l'urbanisme aux communes, la compétence de l'extension urbaine à l'État et la Région 37
 - 3 Permettre l'accès au logement aux populations les plus fragiles 38
 - 4 Préserver l'usage agricole des bâtiments 38
- C** Instaurer des mesures fiscales de lutte contre l'artificialisation (urbaine) et l'imperméabilisation 38
 - 1 Annuler les plus-values foncières quand une terre agricole devient constructible 38
 - 2 Introduire une taxe d'urbanisation pour renchérir l'artificialisation 39
- D** Mesures complémentaires portées par d'autres acteurs 39

2. PRÉSERVER LA QUALITÉ DES SOLS ET DES ÉCOSYSTÈMES

40

- A** Privilégier et inciter les pratiques écologiques et biologiques 40
- B** Financer les infrastructures agroécologiques 41
- C** Cibler les aides sur les installations paysannes et écologiques, notamment biologiques 41
- D** Lutter contre les activités concurrentielles à la vocation nourricière des sols 41

4.2

PARTAGER LA TERRE ET CRÉER PLUS DE RICHESSE

42

1. ASSURER LA TRANSPARENCE

DES MARCHÉS FONCIERS ET DES STRUCTURES DE PRODUCTION

44

- A** Registre national des exploitations agricoles 44
- B** Observatoires national et régionaux des marchés fonciers ruraux 45
- C** Diffusion des déclarations d'intention de cessation d'activité 45

2. HARMONISER ET SIMPLIFIER LA RÉGULATION FONCIÈRE

46

- A** Champ d'application du contrôle des structures 46
- B** Respect du schéma directeur régional des exploitations agricoles par les structures chargées de l'accompagnement à l'installation et du conseil dans l'accès aux terres 46
- C** Réorientation des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles en faveur de l'installation, de l'agroécologie et de la souveraineté alimentaire 47
- D** Simplification et unification de la régulation foncière 49
- E** Délivrance d'autorisations d'exploiter partielles et temporaires 49
- F** Prise en compte des échelons locaux 50
- G** Financement des Safer à la hauteur de leur mission 50

3. DIVERSES MESURES COMPLÉMENTAIRES POUR FACILITER L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FONCIÈRE

52

- A** Augmenter certains droits d'enregistrement 52
- B** Supprimer le bail cessible et mettre fin aux pas-de-portes agricoles 52
- C** Supprimer les GFA exploitants 52
- D** Supprimer le fonds agricole 53
- E** Créer ou renforcer des structures de portage foncier d'intérêt général 53
- F** Faciliter l'utilisation des GFA citoyens 53
- G** Créer un fonds public de garantie des fermages 53
- H** Financer les actions améliorant la gouvernance foncière locale 54
- I** Réhabiliter les communaux et sectionaux 54
- J** Éviter la spéculation foncière via les DPB 54

COMITÉ DE RÉDACTION

Robert Levesque
Tanguy Martin
Cécile Muret

CONTRIBUTIONS ET RELECTURES

Dominique Abada-Simon
Aurélie Bouton
Pierrette Chaigne
Thierry Crop
Nadine Jamet
Mathieu Perdriault
Sophie Rigondaud
Alan Testard

CONTACTS

agter@agter.org
contact@confederationpaysanne.fr
contact@terredeliens.org

DIRECTION ARTISTIQUE ET ILLUSTRATION

Marion Go & Mirana Metzger

IMPRESSION

Corlet Imprimeur
14110 Condé-en-Normandie

Cette publication est mise à disposition
sous licence libre : creative commons
Attribution - Utilisation non commerciale - Pas d'Œuvre dérivée 4.0 International.

Dépôt légal mai 2026

CRÉDITS PHOTO

p.2 : © Juliette Haber - Roumassouze
p. 4 : © Sandrine Mulas, TDL
p. 7 : © Marc Ségur, TDL
p.12 : © Franck Legros - Mers-Les-Bains, France
p.17 : © Antony Trivet Photography
p.18 : © Leandre C - Carnetin
p.21 : © Terre Nourricière (Volailles Gers), Confédération Paysanne
p.24 : © Jean-Matthieu Gautier - Benjamin de la Ferme de Trévéro (CFA 2025), TDL
p.28 : © Jérémie Lusseau (Marine et François), Confédération Paysanne
p.31 et 46 : © Andrea Blanchin, Confédération Paysanne
p.32 : © Jérémie Lusseau (Sébastien & Vanessa), Confédération Paysanne
p.34 : © Jérémie Lusseau (Martin Stecken), Confédération Paysanne
p.39 : © Sandrine Mulas, Reportage Coopérative paysanne de Belètre, TDL Centre
p.41 : © Terre Nourricière (Miellerie Gers), Confédération Paysanne
p.46, 52 et 54 : © Jérémie Lusseau (Catherine Hervé), Confédération Paysanne
p.50 : © Sandrine Mulas, Ferme de Toussacq, TDL Île-de-France
p.55 : © Pierre Porte-Kieffer, Ferme de la Briquetterie

Avec le soutien de



Cette publication reflète les recherches et opinions des membres de la Coalition Foncier, son contenu relève de la responsabilité exclusive des auteurs.

La terre est essentielle pour l'alimentation, le climat, la biodiversité, la santé et l'économie. Aujourd'hui en France, tous les voyants sont au rouge : la terre ne cesse de se dégrader et le nombre de celles et ceux qui la travaillent de chuter. Cette catastrophe n'est pas une fatalité : le temps est venu d'une nouvelle loi pour préserver et partager la terre en France au 21^e siècle. Voici des propositions concrètes élaborées en ce sens par la société civile réunissant agriculteurs et citoyens.

