

Pour une gouvernance foncière agricole renouvelée, intégrée et décentralisée

Rapport final du Groupe de travail

Tome 2 - Retours d'expérience

Juin 2025

Sommaire

Lettre de mission du Secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture de France

Liste des personnalités auditionnées

Liste des fiches « Retours d'expérience »

1. Les instruments législatifs et réglementaires de la gouvernance foncière (documents d'urbanisme, schémas d'aménagement, zonages, cadastre, etc.)
 - 1.1. Assiste-t-on à une révision fondamentale du droit de propriété ?
 - 1.2. Planification territoriale et urbanisme
 - 1.3. Les outils de mesure et d'enregistrement (géomètres experts ; géomètres topographes)
 - 1.4. Les zones de non traitement (ZNT)
 - 1.5. L'empire des normes
2. Les acteurs de la gouvernance foncière : des points de vue pluriels
 - 2.1. Les organisations professionnelles agricoles
 - 2.2. Les élus territoriaux
 - 2.3. Les coopératives agricoles
 - 2.4. L'exemple du réseau associatif Terre de liens (TDL)
3. La diversité des territoires et des modèles agricoles
 - 3.1. Questions foncières en régions de grandes cultures
 - 3.2. Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Île-de-France
 - 3.3. Les systèmes alimentaires territorialisés
 - 3.4. Le marché foncier rural en France
 - 3.5. Le foncier forestier (Marc Gizard)
 - 3.6. Réflexions sur des enjeux socio-économiques cruciaux : statut du fermage, GFA territorial, répartition de la valeur (Marcel Lejosne)

Lettre de mission du Secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture de France



Le Secrétaire perpétuel

Paris, le 4 décembre 2022

Mr Hubert Bosse-Platière
Membre

Objet : Groupe de travail « Foncier »

Cher confrère,

Les objectifs de la politique foncière agricole au niveau national semblent assez largement faire consensus, la manière de les réaliser localement fait débat. Ils semblent en effet s'articuler autour de trois axes majeurs.

En premier lieu, *la préservation des sols agricoles en quantité* qui passe par une lutte contre leur artificialisation. Zéro Artificialisation Nette (ZAN) est un objectif fixé pour 2050. Cette politique demande aux territoires, communes, départements, régions de réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

En second lieu, *la préservation des sols en qualité* qui passe par une réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Cette politique constitue une attente citoyenne forte et une nécessité pour préserver notre santé et la biodiversité ainsi qu'en attestent notamment les plans ECOPHYTO.

En troisième lieu, *le renouvellement des générations* en agriculture qui passe par la mise en place de divers instruments de régulation des structures des exploitations afin de permettre un partage du sol agricole entre le plus grand nombre (contrôle des structures, SAFER, dispositif SEMPASTOUS...).

La cogestion État-profession agricole pour réguler ce droit foncier agricole, initiée au tout début de la Ve République, subit depuis quelques décennies de profondes mutations.

En droit de l'urbanisme, l'élaboration et la mise en œuvre des différents documents (SRADDET, SCOT, SDAGE, PLUI...) associent de plus en plus d'acteurs mais la question de la place des représentants de la profession agricole et la prise en compte de la qualité agronomique des sols demeurent une préoccupation majeure.

En droit de l'environnement, toute personne a le droit, selon l'article 7 de la Charte des droits de l'environnement, de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il en résulte que la profession agricole a désormais l'obligation, sur des sujets qui pouvaient jusqu'à présent relever à certains égards de la liberté culturelle de l'agriculteur, d'associer plus étroitement les acteurs de la société civile.

En droit rural, la SAFER et la législation relative au contrôle des structures ne sont plus des institutions exclusivement agricoles que ce soit dans leurs finalités ou dans leur composition organique. Toutefois, la place qu'il convient d'accorder aux différents acteurs repose sur un équilibre subtil entre les prérogatives de l'Etat, des collectivités locales, du syndicalisme agricole, des acteurs du monde rural et de la filière forestière, des associations de protection de l'environnement, des chasseurs....

Dans ces circonstances, le groupe de travail doit poser un diagnostic sur la pratique actuelle du système de la cogestion en France et de son avenir. La démarche soulève de nombreuses interrogations par exemple : la mise en place d'un nouveau document juridique (pour une

rationalisation des politiques publiques) susceptible de décliner localement la politique nationale et de hiérarchiser un projet de territoire est-elle une voie de droit pertinente ? Quelles sont les acteurs à mobiliser ? Comment une réforme d'une telle ampleur pourrait être adoptée par des acteurs venant d'horizons divers ?

La réflexion devrait également conduire à procéder d'un point de vue conceptuel à un réexamen de la trilogie cruciale du rapport à la terre : privé/public/commun avec en arrière-plan l'inexorable révision de la conception juridique de la propriété privée. A une conception faussement unifiée et sacralisée se substitue la pluralité et les formes mitigées de cette propriété.

Le travail s'effectuera sous forme de réunions mensuelles en présentiel ou en distanciel sur des thèmes où des tensions fortes ont été identifiées (protection de la Camargue comme révélateur des tensions entre agriculture et maîtrise de l'eau, zones de non-traitement autour des habitations comme révélateur des tensions entre agriculture et protection de la santé et de la biodiversité, protection de la forêt des Landes pour aborder les tensions entre agriculture et forêt...).

Une séance publique de l'Académie est programmée le mercredi 29 mars 2023

D'un point de vue méthodologique, le groupe de travail se donne comme objectif de rédiger un rapport d'ici la fin 2023.

Je vous prie de croire, cher confrère, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Constant Lecoœur

Liste des personnalités auditionnées par le groupe de travail

*Les entretiens¹ organisés par le groupe de travail ont eu le souci de sélectionner des intervenants qualifiés par les fonctions et les responsabilités exercées. Au fur et à mesure de l'avancement de la réflexion collective, le cercle des personnalités auditionnées s'est élargi pour inclure une pluralité de points de vue (cf. liste des entretiens). Il peut sembler arbitraire d'affecter les participants à un groupe défini parce que bon nombre d'entre eux, par leurs activités et leurs fonctions relèvent de multi-appartenances. Une même personne peut avoir le statut de propriétaire foncier et exploitant agricole, être adhérente d'une OPA *, siéger dans une instance de représentation professionnelle et exercer une fonction électorale au sein d'une collectivité territoriale. Plusieurs intervenants sollicités prennent part à l'action publique à divers titres. Nous les avons considérés en tant que porte-parole des intérêts collectifs au nom desquels ils se présentent. Outre des responsables d'organisations professionnelles agricoles (OPA *) et des élus territoriaux, nous avons eu le souci d'entendre des présidents de Chambres d'agriculture * et des directeurs de SAFER *, ainsi que divers experts du foncier agricole, notaires et juristes, géomètres-experts et géomètres-topographes. Par leur place au sein des instances de gouvernance, leur regard témoigne d'une connaissance éprouvée des mécanismes économiques, des normes juridiques, et plus globalement des règles du jeu régulant l'accès au foncier, s'appuyant sur une expérience de terrain.*

Les membres du groupe de travail expriment leurs vifs remerciements aux personnalités qui ont accepté d'être auditionnées.

Bessière Ugo, Conseiller départemental de Loire-Atlantique

Bricout Jean-Yves, Président de la Chambre d'agriculture de l'Aisne

Cachod Philippe, Géomètre-Expert agréé en aménagement foncier rural par le ministère de l'Agriculture

Chomel Chantal, membre de l'AAF (section Economie et politique), Directrice des affaires juridiques et fiscales de Coop de France

Convers Christian, Secrétaire national de la Coordination rurale

Crauste Robert, Président de la CC Terre de Camargue, maire de Le Grau du Roi,

Delafosse Sébastien, Président de la section nationale des fermiers et métayers (SNFM) de la FNSEA

Depuydt François, directeur de la Chambre agricole de Côte-d'Or

Dumas Rémy, Président des JA de l'Hérault

Féline Thierry, maire de Saint-Laurent d'Aigouze, Vice-président délégué au développement économique de la CC Terre de Camargue

¹ Les auditions ont pu prendre la forme d'un entretien et/ou d'une participation à une table ronde.

Gizard Marc, membre de l'AAF (section Forêts et filière bois), Professeur de droit et fiscalité forestière

Guidicelli Ange-Lucien, Président de la Chambre syndicale nationale des géomètres topographes

Joseph Patrice, Président de la Section nationale des propriétaires ruraux (SNPR) de la FNSEA

Prigent Xavier, Vice-Président de l'Ordre des géomètres-experts

Keller Bruno, Président de la Fédération nationale de la propriété privée rurale

Gouttebel Sébastien, maire de Murol (Puy-de-Dôme), Vice-président de l'Association des maires ruraux de France

Grimonprez Benoit, Professeur de Droit privé, Université de Poitiers

Hallé Jean-Luc, 2^e Vice-président de Douaisis Agglo

Helle Daniel, Collectivité Eau du Bassin Rennais, Terres de sources

Hernandez-Zakine Carole, membre de la section Sciences humaines et sociales de l'AAF, Présidente de Zakine Consulting

Le Bot Stéphane, adjoint au maire de Cussac-Fort-Médoc en Gironde

Lejosne Marcel, membre de la section Productions végétales de l'AAF, Président du syndicat de la propriété privée rurale de l'Aisne

Loveluck William, Chargé de recherche, Terre de liens

Meyriat David, Secrétaire de la Chambre syndicale nationale des géomètres topographes.

Missioux Pierre, Directeur général de la SAFER Île-de-France

Muret Cécile, ex-secrétaire générale de la Confédération paysanne

Perole Gilles, Adjoint au Maire de Mouans-Sartoux (06), délégué enfance-éducation-alimentation

Santoni Laetitia, avocate associée, droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement, Paris

Saumade Magali, Présidente de la Chambre d'agriculture du Gard

Séronie Jean-Marie, membre de la section Economie et politique de l'AAF, Président SAS Champs d'Avenir

Travelly Benjamin, Notaire à Marcigny (Saône-et-Loire)

Tuzelet Philippe, Président de la SAFER de Nouvelle Aquitaine

Veyrat Stéphane, Association « Un plus Bio »

Vianet Régis, Conseiller municipal d'Aigues-Mortes Vice-président délégué aux politiques environnementales de la CC de Terre de Camargue,

Vivien Dominique, Conseillère municipale de Saint-Sauveur-en-Puisaye, Sénatrice de l'Yonne

Liste des fiches « Retours d'expérience »

1. Les instruments législatifs et réglementaires de la gouvernance foncière (documents d'urbanisme, schémas d'aménagement, zonages, cadastre, etc.)

- 1.1. Assiste-t-on à une révision fondamentale du droit de propriété ?
- 1.2. Planification territoriale et urbanisme
- 1.3. Les outils de mesure et d'enregistrement (géomètres-experts ; géomètres-topographes)
- 1.4. Les zones de non traitement (ZNT)
- 1.5. L'empire des normes

2. Les acteurs de la gouvernance foncière : des points de vue pluriels

- 2.1. Les organisations professionnelles agricoles
- 2.2. Les élus territoriaux
- 2.3. Les coopératives agricoles
- 2.4. L'exemple du réseau associatif Terre de liens (TDL)

3. La diversité des territoires et des modèles agricoles

- 3.1. Questions foncières en régions de grandes cultures
- 3.2. Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Île-de-France
- 3.3. Les systèmes alimentaires territorialisés
- 3.4. Le marché foncier rural en France
- 3.5. Le foncier forestier

I- Les instruments législatifs et réglementaires de la gouvernance foncière

Fiche 1.1.

Assiste-t-on à une révision fondamentale du droit de la propriété foncière ?

Gérard Chouquer

Pour répondre à la question posée, plusieurs voies sont possibles. La mise en perspective historique dans la durée en est une.

On ne peut parler de droit foncier et de propriété que si on fait interagir trois grands champs juridiques.

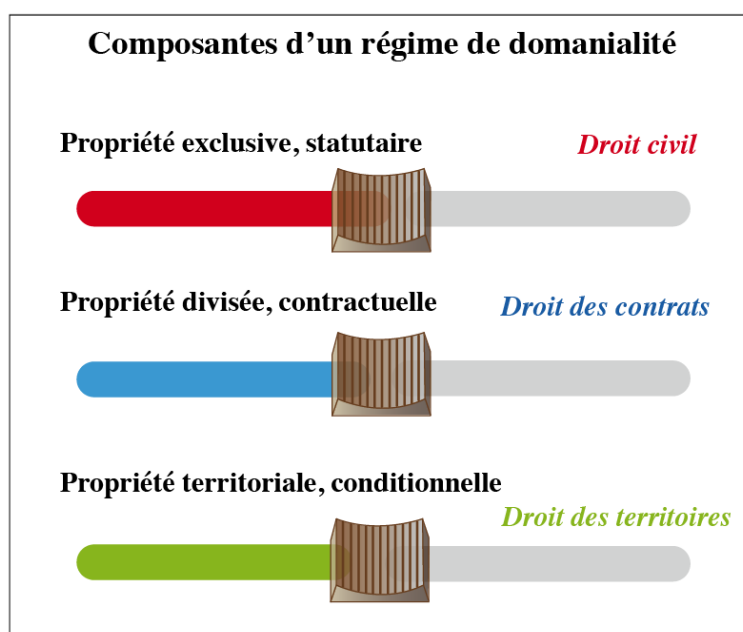
1. L'un est le droit civil statutaire, privé par définition, celui qui dit qui a le droit de posséder et dans quelles conditions. C'est le droit du rapport de la personne à un bien. C'est le droit du statut de propriétaire, qui n'est qu'un des aspects de la norme mais sans doute le plus connu, le plus sanctifié et qui a trouvé dans l'article 544 du Code civil de 1804 son acmé. De Rome (Gaius, Théodose) et Byzance (*CIC*, Justinien) à 1804 et même au-delà, ce droit a connu des enrichissements et des exégèses innombrables qui en ont fait le monument doctrinal et jurisprudentiel que l'on sait.

2. L'autre, également bien connu des historiens comme des juristes, est le droit des contrats, des arrangements, des concessions, des affermagés, des amodiations, des trusts et des fiducies, des parages et associations les plus diverses, des montages sociaux, des formes de portage, des modes de tenure, normale ou inversée, des cautions, fidéjussions et autres formes de garanties. Dans ce champ producteur de droit, la logique n'est plus de chercher qui a le droit statutaire de faire ceci ou cela, mais qui a intérêt à le faire, qui défend le mieux ou exploite le mieux la ressource, indépendamment de son statut juridique personnel. Et c'est principalement dans ce champ du droit foncier que se produisent les mixités que ne comprennent pas ceux qui s'en tiennent au statut, comme cet étrange mélange de public et privé qui, depuis l'Antiquité, est un fil directeur important de l'histoire foncière ; ou ceux qui, de ce côté-ci de la Manche et de l'Atlantique, sont prudents voire défiant vis-à-vis des trusts et des fiducies, si fréquents dans le droit anglo-saxon.

3. Reste le troisième champ du droit, celui qui est sensiblement le plus ignoré des manuels d'histoire du droit foncier, celui des conditions de territorialité, également créatrices de droit foncier. Elles sont le fond permanent de l'histoire foncière, sous le nom de conditions agraires (*condiciones agrorum*) dans le monde romain, sous d'autres noms dans les sociétés médiévales et modernes (où on parle de droit : ordinaire, des terres fiscales, des immunités, des Libertés anglaises, des franchises territoriales, des communaux et des propriétés collectives, des usages civiques en Italie, etc.). Encore aujourd'hui elles sont en plein renouvellement, sous des formes liées aux problématiques environnementales et économiques (zonages écologiques divers, territoires de projet, territoires d'exception, zones franches, enclaves et exclaves sur base foncière accaparée, extra-territorialité). Ce champ juridique n'existe pas de façon explicite dans les manuels

de droit des biens alors qu'il s'agit d'un fil directeur constant de l'histoire. Il n'existe que dans les Anciens Régimes médiévaux et modernes, sous la forme des innombrables coutumes. Mais, parce qu'on a bâti les manuels sur les deux premiers droits, avant l'Ancien Régime dans le droit romain et après l'Ancien Régime dans le Code civil, il n'existe pas ou très mal, car il est combattu au nom d'une unité/universalité qui se doit de toiser les composantes du droit. Ainsi, depuis Gaius, dont on copie le plan des *Institutes* avec constance (les choses, les obligations, le contentieux), le droit se répartit entre le premier et le deuxième champs juridiques. J'ai démontré, dans mon *Code de droit agraire romain*, que, pour Rome, il fallait aller restituer le troisième champ du droit et aller le chercher chez les *agrimensores*.

La conjonction de ces trois champs du droit définit ce que j'ai appelé dans un ouvrage récent sur le foncier des “régimes de domanialité”. J'en ai proposé une typologie historique (Chouquer 2022).



On peut présenter la transition juridique actuelle de la façon suivante. Toutes les sociétés ont connu l'inégalité entre leurs territoires, mais tandis que les unes les assumaient et s'y référaient, d'autres, comme la société française issue de la Révolution tentaient de les masquer car contraires à la nouvelle notion de territoire un et indivisible. Ambiguïté d'une époque qui, pour supprimer le mélange entre souveraineté et propriété dans ses aspects les plus inacceptables (la seigneurie, la vénalité des offices, la dépendance des uns par rapport aux autres) n'a pas su reconnaître les usages locaux et leur donner une place juridique assumée.

C'est là l'origine de la difficulté que nous avons à assumer cette différence, alors qu'aujourd'hui, non seulement on doit faire avec le mille-feuilles territorial, mais plus encore parce que les acteurs sont invités à penser en termes de projets, donc à créer eux-mêmes et chez eux des différences avec les territoires qui leur sont voisins. Comme chacun le fait, à sa façon, lieu par lieu, non seulement le droit foncier s'avère un droit qui divise la propriété en plusieurs couches (le faisceau des droits), mais aussi un droit qui n'assemble plus les mêmes couches d'un lieu à l'autre. D'où le

sentiment d'impuissance épistémologique parce que ce choix a été fait subrepticement alors qu'on continuait à valoriser un discours de l'unité et de l'imprescriptibilité de cette unité.

Progressif changement de régime en Suisse et en Italie

Il est des pays où ces différences sont mieux assumées. Par exemple, le Cadastre suisse des “restrictions de droit public à la propriété foncière” RDPPF oblige toutes les administrations à déposer leurs données dans une base cartographique unique afin que l’interrogation du citoyen soit aisée et qu’il prenne directement conscience des empilements de zonages. C'est un système d'information foncière. Jusqu’à présent, toute personne ayant besoin d’informations sur une telle restriction devait s’adresser aux autorités cantonales ou municipales compétentes. Désormais, le cadastre RDPPF rassemble les informations sur les principales restrictions affectant un immeuble, provenant de domaines très différents.

La création de cet outil revient à changer le rapport entre la puissance publique et le citoyen. Cette nouvelle conception s'avère un progrès démocratique : en effet, au lieu de présumer que c’est au citoyen à chercher et à découvrir les normes, le cadastre suisse pose comme principe nouveau que c’est à la puissance publique de les lui faire connaître grâce à un outil de type système d’information foncière. Pourquoi ? Parce que les restrictions sont devenues particulièrement nombreuses.

Mais c’est également substituer en partie ces nouvelles normes à la propriété. Car on ne peut manquer d’observer l’inversion originale qui est en train de se produire. Jadis, le cadastre contribuait à dire votre droit de propriété ; aujourd’hui ce nouveau type de cadastre contribue à vous rappeler que vous n’êtes plus complètement propriétaire, et peut-être même un jour à vous dire combien peu vous êtes propriétaire ! Entre le Livre foncier (qui existe en Suisse) et le Cadastre RDPPF un subtil jeu promène inconsciemment le citoyen entre deux niveaux de réalité : le Livre foncier lui dit qu’il est propriétaire et se contente de recenser les restrictions de droit privé (par exemple une servitude de passage, d’écoulement, etc., rien que de très habituel) ; le Cadastre RDPPF centré cette fois sur les zonages et non plus sur la parcelle, lui dit qu’il n'est pas autant propriétaire qu’il le croit et que des à-plats d'interdits et de restrictions interfèrent avec son immeuble.

Ces restrictions en forme de zonages géographiques construisent ici progressivement la nouvelle forme de domanialité sociale et environnementale. On doit donc voir dans ce nouveau cadastre restrictif, une espèce de domanialité innommée en cours de formalisation. L'accumulation des données versées dans la base par les administrations finit, en effet, par dessiner un régime juridique nouveau, plus relationnel que statutaire.

En Italie, les travaux de la Constituante des Biens communs – un processus de réflexion collective sur la question des communs –, a proposé de créer un régime juridique nouveau qui va au-delà de la simple définition d'un objet de droit. Ses caractéristiques sont les suivantes : elle a reconnu l'utilité des biens communs, les a soustraits au marché pour préserver leur accessibilité et faire primer l'accès sur le statut. C'était aller vers une définition effective et non essentialiste de la propriété, privilégier le processuel en faisant émerger les biens communs des actions sociales.

La proposition de la Constituante paraît claire. En étendant la liste des biens communs jusqu'à des degrés encore inhabituels, elle fait du régime des biens communs le régime sommital, elle inverse le rapport. Elle a fait des lieux communs protégés les espaces normaux et des autres les espaces d'exception. Ainsi, pas à pas, l'élargissement toujours plus marqué des espaces gouvernés par le régime des biens communs fait du régime de propriété publique et du régime de propriété privée les exceptions par rapport à une norme en perpétuelle extension.

Deux textes récents présentent un grand intérêt pour observer la poursuite du processus de création d'un véritable régime juridique des biens collectifs (*domini collettivi*) en Italie : la loi 168 de novembre 2017, qui est de niveau national, et, plus encore, la loi régionale d'août 2022 qui a été promulguée par la Région du Val d'Aoste et qui porte sur les propriétés collectives des consortheries. Ces lois font pivoter le régime juridique vers un *tertium genus*, c'est-à-dire un troisième genre de régime juridique : un régime juridique privé des communs. Ce régime n'est pas une indivision (on ne peut pas rompre la situation collective alors qu'on peut sortir d'une indivision), il n'est pas public, et s'il est dit privé, c'est parce que c'est du collectif insécable dont l'État ne s'occupe pas.

La loi régionale des consortheries répond ainsi à la critique qui a été faite de ces structures sorties du fond des âges. On disait et on dit encore (en France notamment où les sections de commune sont incomprises et dévalorisées) que plus personne ne se souvient de la raison d'être de ces formes de Communs. La loi régionale valdôtaine, s'inspirant de longues années de réflexion développées dans l'ensemble de l'Italie, ancre la raison d'être des consortheries et autres formes de propriété collectives dans le futur et non pas le passé. Si les motifs d'identification des communs plongent leurs racines dans le passé, les buts de ces entités collectives sont uniquement tournés vers les préoccupations du présent et plus encore du futur.

Que se passe-t-il actuellement en France ?

Essayons de caractériser le changement en cours en rappelant d'où on vient, depuis la Révolution française de 1789.

1789

Propriété exclusive, statutaire



Propriété divisée, contractuelle



Propriété territoriale, conditionnelle



Le changement de régime juridique a alors consisté à rendre complémentaires les nouvelles normes personnelles et les nouvelles normes foncières. En supprimant toute relation de dépendance entre les personnes ; en supprimant toutes les formes de possession privée d'une fonction publique (les justices seigneuriales et le commerce des offices) ; en décrétant les nouvelles règles d'accès aux fonctions publiques (civiles, militaires, ecclésiastiques), par tous ces moyens, l'assemblée fait cesser la confusion qui régnait entre la souveraineté et la propriété, entre la puissance publique et l'accès à la propriété. En 1789, faire du roi le chef et non plus le propriétaire du royaume rebattait toutes les cartes.

Projet de la Révolution et du Code civil

Domaine de la souveraineté : non susceptible de propriété

Unité et indivisibilité du territoire



Domaine de la propriété : pas de domaine divisé

Propriété exclusive, statutaire



Droit civil

Propriété divisée, contractuelle



Droit des contrats

© G. Chouquet mars 2024

Regardons cette autre série de curseurs. Il exprime le fait que l'acte principal des Révolutionnaires a été de séparer de façon tranchée le domaine de la souveraineté et celui de la propriété. Du côté

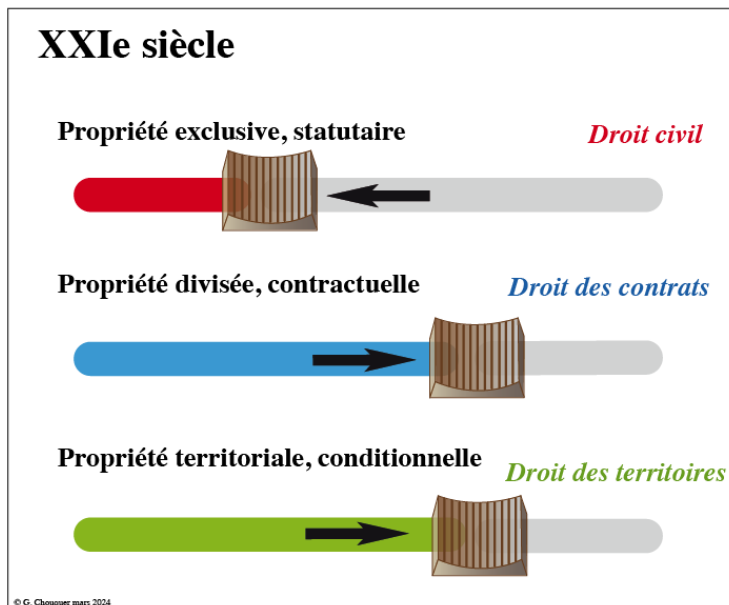
du territoire, le 25 septembre 1792, « La Convention nationale déclare que la République française est une et indivisible ». Cela voulait dire qu'il n'y avait pas de place pour le fédéralisme. Autrement dit, dans le domaine de souveraineté, on ne pensait pas avoir besoin de curseur !

Mais que visaient exactement les Constituants en ce qui concerne la propriété ? La féodalité à abattre ? Pas uniquement, en fait bien plus. Ils ont aboli les rentes foncières perpétuelles féodales mais aussi les rentes non féodales. Ce qui montre l'enjeu : c'est le domaine divisé, dont on ne voulait plus, c'était la tenure, même non féodale, dont on ne voulait plus. On entendait réunir le domaine direct ou éminent et le domaine utile dans les mêmes mains, et liquider le système des tenures. Mais alors, qu'allait-on faire des innombrables montages, baux et conventions de louage existant, hérités de l'Ancien Régime ?

On a multiplié les impasses. Par exemple, la crainte de raviver le moindre relent de féodalité était telle que les juristes de la période révolutionnaire et les rédacteurs du Code civil ont omis de légiférer et de réglementer explicitement les droits d'usage. Depuis deux siècles, les cours font avec ce boulet. En présence d'un conflit d'intérêts entre usagers se référant à un droit ancestral, elles ne savent pas donner une réponse unique. Elles hésitent donc et qualifient les droits d'usage, tantôt en termes de bail ordinaire, tantôt en termes de droit d'usage gratuit, perpétuel et cessible, tantôt par le recours à un droit qui n'est ni usage ni usufruit mais qui contient des éléments de propriété. Entre propriété indivise, droit de superficie, droit réel immobilier de nature particulière, les errements de qualification juridique soulignent le problème.

D'une certaine façon, on peut dire que l'ensemble des raisonnements des Constituants puis des membres des autres assemblées, ont fait prévaloir le droit de propriété sur le droit des contrats, le statutaire sur le fiduciaire, l'individuel sur le collectif. Ils ont donné à la conception française de la propriété cet aspect si particulier que ne possèdent pas ou pas à ce point les pays voisins.

Alors assiste-t-on, aujourd'hui, à une révision de ce droit de propriété tel que les Révolutionnaires l'avaient cadré en en faisant un objet à bords relativement francs ? Sans aucun doute. En effet, comme ailleurs, on évolue d'un droit du propriétaire d'agir ou de ne pas agir, vers un droit qui impose au propriétaire l'obligation d'agir. Comme ailleurs on mobilise les propriétés pour œuvrer à des objectifs communs. De ce fait, les curseurs bougent.



On a vu surgir des formes particulières de propriété (ex. le droit de propriété des monuments naturels et historiques remarquables ; le droit de propriété des édifices du culte catholique), des exceptions territoriales (le littoral ; les parcs naturels), des formes sociétaires de plus en plus renouvelées par le droit des contrats et notamment des contrats spéciaux (sociétés foncières ; introduction de la fiducie ; situation de portage et de tenure inversée), sans oublier l'accumulation des restrictions environnementales...

Mais, différemment et même contrairement aux espoirs de ceux qui pensent qu'on va verser dans l'inappropriable, dans le rejet complet des normes, dans une situation de squat intellectuel qui permet d'occuper des places théoriques dans des milieux réels sans avoir à justifier du moindre droit d'accès (c'est-à-dire sans prendre toutes les dimensions du problème en charge), ce à quoi on assiste est différent.

Par rapport aux trois champs juridiques, les curseurs sont en train d'évoluer :

- moins de droit statutaire et de rapport exclusif de la personne à son bien ;
- plus de droit fiduciaire, par des contrats et des montages de formes sociétaires, pour répondre aux situations nouvelles, par exemple le portage foncier en agriculture ;
- plus de production du droit foncier territorial par le développement des zonages et des aires de projet. Mais avec une question en perspective ou en embuscade : aura-t-on, à terme, des droits locaux codifiés et régionalisés ?

Et la question de fond qui sera alors posée par cette évolution sera celle de savoir ce que devient la ligne de séparation entre souveraineté et propriété qui a été définie comme fondamentale depuis deux siècles. Bien entendu, en apparence, on ne transige pas avec les principes constitutionnels : on ne crée pas des pouvoirs parallèles, mais on décentralise ; on ne vend plus les offices, mais on conçoit des délégations de service public. La question posée est celle de savoir quand la pression des hétérogénéités aura raison de ces digues formelles...

Les opinions tranchées ne sont pas de mise. Par exemple, le droit de propriété ne disparaît pas au profit de l'inappropriable ; inversement, il ne continue pas à étendre son empire et son pouvoir statutaire d'exclusion ; il ne se dissout pas non plus dans des Communs. En revanche, il modifie son équilibre interne en donnant aux deuxième et troisième champs juridiques une place plus importante que dans les deux siècles qui sont derrière nous. Et cela nous conduit inévitablement vers un nouveau régime de domanialité car la séparation entre souveraineté et propriété n'est plus aussi étanche. Et parce que la situation de poly-territorialité, longtemps inassumée en France, a franchi un cap en devenant, de fait, l'épistémologie privilégiée en matière de pratiques sociales.

Bibliographie

Hubert BOSSE-PLATIERE, “Le droit du sol et le sang de la terre”, dans G. Chouquer et M.-Cl. Maurel (dir.), *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*, Presses Universitaires de Franche Comté, Besançon 2019, p. 75-96

Gérard CHOUQUER, *Code de droit agraire romain. Référents antiques pour le pluralisme et les anciens régimes fonciers*, Éditions Publi-Topex, Paris juin 2022, 884 p.

—, *Les régimes de domanialité foncière dans le monde, de l'Antiquité à nos jours : une proposition d'architecture juridique*, prépublication de la MSHE, Besançon 2022, 546 p. à paraître dans la série “Normes et pratiques foncières et agricoles dans le monde”, MSHE Besançon, Presses Universitaires de Franche Comté. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03836767>

ou <https://independent.academia.edu/G%C3%A9rardChouquer/Books>

François COLLART-DUTILLEUL, Philippe DELEBECQUE et Charles-Édouard BUCHER, *Contrats civils et commerciaux*, éd. Dalloz, 2024 (12e éd.), 1210 p.

Fiche1.2.

Planification territoriale et urbanisme

Entretiens avec Maitres Benjamin Traveley, notaire et Laetitia Santoni, avocate, en date du 23 septembre 2022.

Prise de notes assurée par Marie-Claude Maurel.

La rencontre avec deux juristes du droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement avait pour objectif de dresser un état des lieux à la suite des récentes évolutions du droit de l'urbanisme concernant la gouvernance foncière dans les territoires ruraux, périurbains et urbains. De nouvelles lois ont introduit des dispositifs de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers, et modifié l'exercice des compétences en matière de planification territoriale et de mise en œuvre des nouveaux objectifs de gestion foncière.

De la « fabrication de la ville » à la planification territoriale

De la naissance du droit de l'urbanisme, avec la loi Cornudet (1919) qui obligeait les villes françaises de 10 000 habitants et plus à se doter d'un Plan d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension (PAEE), jusqu'à la loi d'organisation foncière créant les Plans d'occupation des sols (POS) en 1967, puis la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains (SRU), du 13 décembre 2000, instaurant les Plans locaux d'urbanisme (PLU), l'évolution est marquée par un accroissement exponentiel des textes législatifs applicables à ces documents d'urbanisme. Ces dispositifs n'ont pas réussi à freiner un mouvement de consommation des sols de haut potentiel agricole ou naturel par les villes, en raison de la réalisation de grands équipements et de l'essor des diverses zones d'activités, à l'échelle d'un grand nombre de communes. L'estimation de ces espaces littéralement dévorés par l'extension urbaine porterait sur 20 000 à 80 000 ha par an. Le processus s'est intensifié en dépit de l'inflation de normes de toutes sortes et de l'affirmation d'un discours en faveur du développement durable... restés sans grand effet. Le recours au règlement national d'urbanisme a régressé au profit de nouveaux documents d'urbanisme, les POS, puis les PLU² et à présent les PLUi³.

Le PLU divise le territoire de la commune ou de l'intercommunalité (EPCI) en quatre grandes catégories du point de vue de l'usage des sols, elles-mêmes subdivisées en zones mentionnées dans le règlement et traduites sous forme d'un document graphique. Le plan de zonage délimite les zones urbanisées (U) et à urbaniser (AU), et les zones non constructibles

² Le plan local d'urbanisme (PLU), ou le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal (PLU) ou intercommunal (PLUI). Il remplace le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite « loi SRU ». Les petites communes se dotent parfois quant à elles d'une carte communale, à défaut d'avoir les moyens d'établir un PLU.

³ La loi d'engagement national pour l'environnement ou « Grenelle II », du 12 juillet 2010, proposait de généraliser les PLU intercommunaux (PLUI), sans les rendre obligatoires. En 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR, du 24 mars 2014) prévoit le transfert de la compétence PLU de la commune à l'intercommunalité (une échelle jugée plus stratégique et efficace), qui devient responsable des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). Lorsque l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a la compétence intercommunale, le périmètre du PLUI correspond à celui de l'EPCI.

(espaces agricoles (A), naturelles et forestières (N). La place de l'agriculture dans ces documents d'urbanisme est loin d'être gagnée, notamment s'agissant de l'agriculture urbaine et périurbaine.

À travers l'inflation de documents d'urbanisme et l'accumulation de normes, on note un élargissement des objectifs poursuivis, parmi lesquels ceux qui ont trait à l'environnement et au respect du développement durable deviennent prépondérants. Le Code de l'urbanisme a été modifié de manière à ce que les PLU tiennent compte des Directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD)⁴, intégrant la « préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de cohérence des continuités écologiques ».

Les documents d'urbanisme doivent respecter des principes d'équilibre, notamment la préservation de l'équilibre entre espaces agricoles, naturels et forestiers et espaces urbains. Qu'ils soient réalisés à l'échelle communale (PLU), intercommunale (PLUi, SCoT), ces documents permettent de définir des objectifs socio-économiques concernant l'habitat, le transport et le déplacement, l'aménagement commercial de qualité urbaine, architecturale et paysagère, et des objectifs environnementaux en matière de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, de performance environnementale et énergétique, d'adaptation au changement climatique. Conçus à diverses échelles territoriales, ces documents doivent être compatibles entre eux. En poursuivant d'innombrables enjeux, ils sont devenus de plus en plus contraignants. De ce fait, l'évolution du droit de l'urbanisme oblige à repenser le rapport à la propriété et à l'appropriation, et pose l'alternative du recours à la contrainte par la norme et la sanction, ou de l'appel à l'incitation.

La loi « Climat et résilience » et l'artificialisation des sols

La loi dite « Climat et résilience »⁵ entend ancrer l'écologie dans notre société, notamment en l'inscrivant dans les documents d'urbanisme. L'objectif « moins de bétonisation des terres » est clairement affiché par une disposition programmatique au niveau national. Le zéro artificialisation nette (ZAN) devra être atteint d'ici 2050, et le rythme d'artificialisation des sols doit être divisé par deux d'ici 2030. La mesure est applicable par l'ensemble des collectivités territoriales. La trajectoire de réduction de l'artificialisation est à appréhender à l'échelle du document de planification, toute nouvelle ouverture à l'urbanisation étant à motiver au regard des besoins de logement, de développement économique, des possibilités de densification et de la mobilisation prioritaire des gisements de foncier déjà artificialisés, notamment des friches.

On peut noter un certain flou relatif à la notion d'artificialisation. L'article L 101-2-1 du Code de l'urbanisme 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* ». Il précise ce qu'il faut entendre par « surface artificialisée », celle dont les sols sont, soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites, et par « surface non artificialisée », une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. Les parcs photovoltaïques figurent parmi les exceptions à l'artificialisation ! La loi définit la renaturation⁶, la compensation écologique, en introduisant l'idée d'un retour en arrière possible (principe de

⁴ Les DTADD sont des documents qui expriment les objectifs et orientations de l'État sur des territoires présentant des enjeux nationaux.

⁵ Issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets a été promulguée le 24 août 2021.

⁶ 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.

réversibilité). Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)⁷ peuvent être engagées en vue de la renaturation.

La « logique de l'entonnoir »

La mise en œuvre des objectifs de la loi « Climat et résilience » repose sur la « logique de l'entonnoir⁸ », par intégration des objectifs de réduction de la consommation d'espaces à divers niveaux :

- le SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires)⁹ ;
- la conférence des SCoT (schéma de cohérence territoriale) qui élabore une proposition de déclinaison et de différenciation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols (délai imparti au 22/10/2022) et de préservation des Zones de Protection Naturelle, Agricole et Forestière (ZPNAF), sans obligation de territorialisation ;
- à l'échelle des PLU s'opère la déclinaison des objectifs qui s'accompagne de la fixation des échéances.

La loi « Climat et résilience » a voulu frapper un grand coup, dans la mesure où les lois précédentes (loi SRU, lois Grenelle 1 et Grenelle 2) n'avaient pas réussi à limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF). Le décompte en vue de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) a commencé. En renforçant le mille-feuilles législatif, la loi conduit à rechercher des ajustements et des outils fiscaux (taxes forfaitaires) afin de préserver les ENAF, tout en répondant aux besoins de logement et de zones d'activité économique, à l'échelon local.

Questions en débat

En conclusion, les deux intervenants introduisent l'idée selon laquelle la maille de l'échelon local ne conviendrait plus pour décliner les objectifs environnementaux, et qu'il conviendrait de l'adapter. L'échelle du PLUi serait une première avancée.

Les différentes législations concernant la gestion de l'eau, des espaces agricoles ou encore des projets alimentaires territoriaux (PAT), ont été conçues selon une logique de fonctionnement en silos si bien que le manque de transversalité a rendu l'intégration des divers objectifs environnementaux très difficile.

Des structures relevant de l'Autorité environnementale¹⁰ ont été mises en place. Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) visent à renforcer l'indépendance des

⁷ Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont le principal outil de projet d'aménagement du Plan local d'urbanisme (PLU).

⁸ C'est-à-dire du général simple au précis compliqué.

⁹ Institué par la loi NOTRe dans le contexte de la mise en place des nouvelles régions (en 2016), le SRADDET fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants. En tant que document d'aménagement du territoire – contrairement aux documents d'urbanisme – il ne détermine pas de règles d'affectation et d'utilisation des sols ; c'est un document stratégique, prospectif et intégrateur, qui est cependant opposable à certains niveaux de collectivité (« *sa portée juridique se traduit par la prise en compte de ses objectifs et par la compatibilité aux règles de son fascicule* ») à l'échelle des SCOT et des PLU.

¹⁰ L'Autorité environnementale émet des avis sur les plans, programmes et projets soumis à évaluation environnementale et décide, pour des plans, programmes et projets de moindre ampleur si ceux-ci doivent être soumis à une telle évaluation. Elle veille à la juste compensation du dommage environnemental.
https://fr.wikipedia.org/wiki/Autorit%C3%A9_environnementale

décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales sur les plans et programmes, ainsi que sur les projets.

Instituée par le Code rural, la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dispose d'une compétence générale en matière de lutte contre la consommation excessive des espaces agricoles, naturels et forestiers et peut ainsi être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole, et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation des dits espaces. Cela concerne les SCoT et les PLU.

Fiche 1. 3.

Les outils de mesure et d'enregistrement Géomètres-experts et Géomètres-topographes

Gérard Chouquer

Les deux auditions, qui ont été conduites séparément, et à des dates différentes, se sont déroulées sur un mode interactif d'échange entre les invités et les membres du groupe de travail. Il a été convenu de garder le déroulé de ces échanges, mais de les faire précéder d'un récapitulatif réordonné des thématiques abordées.

Le Groupe de travail observe d'abord que les deux professions sont conduites, par le fait des évolutions, à dépasser leurs frontières habituelles et à intervenir sur l'aménagement foncier et la gouvernance, notamment en passant par la création d'outils de nature cartographique (ex. Géofoncier). Des expérimentations, comme le cadastre maritime ou marin destiné à cartographier l'interface mer-terre, dont il n'a pas été question au cours des entretiens faute de temps, mais surtout le Géofoncier, le démontrent. De ce point de vue, l'attention devra également être portée au futur site cartes.gouv.fr.

La question des outils attire l'attention sur deux points évoqués dans les deux auditions : 1. la précision de la mesure et la bascule progressive des PV de bornage dans le Géofoncier laisse penser que la correction du plan cadastral du Ministère des Finances est en bonne voie (autrement dit la réalisation au XXI^e s. du projet d'abornement général que le XIX^e s. a refusé). 2. mais la technique des SIG est-elle de nature à ajouter l'empilement de couches horizontales interférant avec des raisonnements verticaux en silos, ou au contraire à favoriser la mise en cohérence ? Les GE soulignent la nécessité d'un urbanisme de projet précédant l'application de l'urbanisme réglementaire.

Dès lors, la gouvernance foncière, parce qu'elle rencontre la gouvernance territoriale, se heurte à une question d'échelle et de contenus, qui conduit les géomètres à plaider pour la subsidiarité afin de ne pas passer à côté des spécificités géographiques locales, mais aussi pour la juste échelle environnementale quand on est en présence de phénomènes complexes. Différentes suggestions sont faites pour améliorer les outils administratifs et techniques disponibles.

Le Groupe de travail observe, en définitive, que les deux auditions sont positives pour acter le fait que les outils techniques et cartographiques sont en bonne voie, mais que la question de "l'interprétation" (au sens le plus large du terme) se pose car désormais c'est l'afflux et la contradiction des données qu'il faut gérer.

En ce sens, le Groupe de travail recommande que soient conduites des réflexions pour la mise en place de formations au bon usage des SIG et autres portails de compilation des données foncières, en parallèle à la production ou la seule compilation par géoréférencement des données.

Date : 21/12/2023

Audition des Géomètres-experts

Invités : Xavier Prigent, Vice-Président de l'ordre des géomètres- experts (OGE),
Philippe Cachod, Géomètre-Expert agréé en aménagement foncier rural par le ministère de l'Agriculture.

L'expertise technique et juridique du géomètre-expert

A la fois ingénieur et juriste, le géomètre-expert exerce une profession réglementée et régulée par un Ordre. Le géomètre-expert réalise les études et travaux topographiques fixant les limites des biens fonciers et définit les droits attachés à la propriété foncière. Il propose de nombreuses autres prestations liées l'aménagement des territoires et du cadre de vie¹¹.

Le décalage entre la doctrine juridique et la réalité des territoires

Pour introduire le sujet, X. Prigent souligne la prégnance du droit de l'environnement sur le territoire national, la superposition des strates administratives qui ont accompagné la décentralisation. Il évoque l'exemple du dispositif ZAN dont les règles sont fixées selon des orientations dogmatiques sans se soucier de leur application territoriale. On observe des divergences d'un territoire à l'autre qui rendent l'approche de la gouvernance territoriale très différenciée !

L'aménagement devrait être le fait des acteurs du territoire et non uniquement selon une logique descendante d'application des normes (c'est-à-dire une logique de nature juridique). Selon lui, il n'y a pas de modèle unique, il ne sert à rien de rechercher l'homogénéité, et il faut s'adapter à la spécificité géographique des territoires.

À son tour, P. Cachod évoque le kaléidoscope de territoires placés sous l'influence dominante du droit de l'environnement. Ainsi s'agissant de la procédure permettant le portage du foncier. Les procédures concertées (pour l'eau, les trames verte et bleue) posent l'adéquation de la maîtrise d'ouvrage par les départements et par les métropoles. Il existe une procédure du Code rural¹² qui s'applique à l'ajustement du foncier selon les territoires. La procédure de l'aménagement agricole forestier et environnemental (AFAFE)¹³ peut permettre de résoudre dans une planification écologique, l'équation d'un aménagement des territoires au service de « tous », concerté, respectueux de l'environnement et en cohérence avec une urbanisation maîtrisée.

H Bosse-Platière répond en prenant l'exemple des arrêtés d'interdiction de l'épandage du glyphosate par les maires ruraux. Trop de pouvoir n'est-il pas conféré aux élus locaux ? Il évoque l'achat de foncier par les collectivités territoriales, en lien avec les plans d'alimentation territoriale (PAT). Tout cela renvoie aux diverses compétences exercées par les collectivités territoriales. Comment séquencer ce qui relève de l'aménagement foncier aux divers niveaux, comment concilier les documents portant sur l'agriculture (Schéma directeur régional des exploitations agricoles-SDREA) avec ceux relevant des autres sphères de compétence ? C'est quoi la stratégie territoriale, dans un contexte de densification des outils de planification ? Comment les citoyens peuvent-ils s'approprier ces documents ?

Comment parvenir à une gouvernance unifiée ?

H. Bosse-Platière fait remarquer qu'il y a d'autres sources de complexité, telles que les fonctions plurielles du sol, le fait que l'intérêt général est éclaté par une tendance au raisonnement en silos. Il souligne l'impasse procédant de logiques contradictoires (chacun faisant prévaloir la sienne), et l'interdépendance des lois. La territorialisation conduit à une sorte de déclinaison des objectifs. En raison du nombre de documents de planification, la déclinaison territoriale pose une vraie difficulté, ainsi est-il nécessaire de

¹¹ <https://www.geometre-expert.fr/>

¹² Voir Titre II : Aménagement foncier rural (Articles L121-1 à L128-3), Chapitre Ier : Dispositions communes aux divers modes d'aménagement foncier (Articles L121-1 à L121-26)

¹³ L'aménagement foncier agricole forestier et environnemental (AFAFE) est un mode d'aménagement foncier rural dont la mise en œuvre relève depuis 2005 de la compétence du Département. Code rural [Article L123-1](#), Modifié par loi n°2016-1087 du 8 août 2016 : « L'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental, applicable aux propriétés rurales non bâties, se fait au moyen d'une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées. Il a principalement pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Il doit également avoir pour objet l'aménagement rural du périmètre dans lequel il est mis en œuvre et peut permettre, dans ce périmètre, une utilisation des parcelles à vocation naturelle, agricole ou forestière en vue de la préservation de l'environnement ».

dépasser le périmètre des petites communes par la pratique de l'intercommunalité. C'est le problème de l'élaboration du projet de territoire et du bon niveau. Qui en décide ? Comment prendre en compte l'agriculture ? A quelle échelle (entre maillage fin et échelle régionale) ?

X. Prigent propose de distinguer l'urbanisme réglementaire de l'urbanisme de projet, c'est une première étape. Dans une logique environnementale dominante, il faut apprendre à revisiter le modèle, de la consommation de l'espace naturel, agricole ou forestier (ENAF)¹⁴ dans sa relation au tissu urbain. Il faut prendre le problème par le bon bout, c'est-à-dire que l'aménagement des territoires doit prévaloir.

Il faudrait sortir de la logique d'une dichotomie urbain/rural. Les réglementations s'appuient sur des territoires administratifs avec une variabilité des périmètres qui s'avère responsable des problèmes d'assiette dans la déclinaison des règles¹⁵ ! Il évoque la loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux (n° 2023-630 du 20 juillet 2023). La loi vise à favoriser le dialogue territorial et à renforcer la gouvernance décentralisée.

F. Collart Dutilleul remarque qu'il ne faut pas confondre l'objectif et la règle, alors que les dérogations se multiplient. La méthode ne convient pas. Aucune instance n'a de compétence dissociée en matière de gouvernance foncière et de gouvernance territoriale alors qu'elles sont de nature différente. De fait on mélange les deux (c'est le cas des SAFER).

H. Bosse-Platière objecte que ces deux gouvernances sont indissociables, ainsi du cas de l'agrivoltaïsme qui touche à l'usage des sols et à l'artificialisation... C'est un mélange entre les deux types de gouvernance.

F. Collart Dutilleul mentionne le cas anecdotique d'une menace au patrimoine culturel par une installation photovoltaïque (en l'occurrence un paysage décrit par Proust)¹⁶.

Définir une stratégie territoriale

X. Prigent avance qu'en vue d'un aménagement du territoire, il faut définir une stratégie, en tenant compte des exploitations et de la propriété foncière, et en posant la question « comment voulez-vous faire évoluer la propriété foncière ? ».

F. Collart Dutilleul affirme que le rôle du code civil est régler ces questions entre citoyens mais pas de statuer sur les usages du sol. Selon lui, il convient de distinguer d'une part, l'échelle de la parcelle (Qui, quoi, comment ?) et d'autre part, la gouvernance foncière et la gouvernance territoriale si l'on veut aménager les territoires.

P. Cachod explique que la SAFER a pour rôle de stocker du foncier pour le mettre à disposition dans une procédure d'aménagement à l'échelle d'un périmètre d'intervention, en prenant en compte les divers enjeux (trames, protection de l'eau, etc.). Or, l'usage agricole n'est plus en cohérence avec la protection de l'eau et du territoire ! Selon lui, une procédure d'aménagement foncier définie par le code environnemental

¹⁴ On parle de consommation d'ENAF (espace naturel, agricole ou forestier) pour désigner, en creux, les changements d'occupation ou d'usage des sols dus à l'urbanisation. Aujourd'hui en France, c'est le suivi des consommations d'ENAF qui constitue la mesure de l'artificialisation des sols.

¹⁵ Il faudrait inverser une logique *top-down* en quelque sorte « ruralicide », en incitant chaque commune à définir sa propre stratégie à l'horizon 2030 et 2050. Le SCOT constitue un cadre pertinent permettant d'agréger les divers schémas et de contractualiser avec le département et la région.

¹⁶ Peut-on invoquer la dimension littéraire d'un paysage pour refuser une installation classée ? A cette question, le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative. Il vient d'enterrer le projet de parc éolien porté la société normande JP Energie Environnement, au voisinage du village d'Eure-et-Loir décrit par Marcel Proust, au motif de la préservation d'un patrimoine immatériel. Si elle faisait jurisprudence, la décision pourrait être lourde de conséquences pour la filière des énergies renouvelables.

<https://www.latribune.fr/climat/energie-environnement/quand-marcel-proust-devient-malgre-lui-le-fossoyeur-d-un-parc-eolien-979289.html>

serait plus appropriée pour mettre en œuvre la compensation environnementale concernant le domaine agricole.

H. Bosse-Platière demande comment faire évoluer les missions de la politique d'aménagement foncier dans un pays qui compte 389 000 exploitations agricoles ?

P. Cachod considère que l'évolution est profonde depuis trente ans, les départements ont un rôle à jouer pour asseoir la politique d'aménagement dans le processus de concertation en mettant tous les acteurs autour de la table, y compris les agriculteurs. La SAFER n'a pas la priorité concernant la définition des enjeux environnementaux. Ces derniers doivent être sécurisés avant de travailler sur l'outil agricole. Les périmètres doivent être plus étendus pour assurer la protection de la ressource en eau. La loi sur la biodiversité a un caractère trop « homéopathique » en matière d'environnement mais les outils sont là. Il faut procéder à un diagnostic de l'état initial, en le cartographiant, avant d'avancer sur son évolution au moyen d'une étude d'impact.

X. Prigent : Le SCoT donne un bon périmètre pour planifier les stratégies 2030 et 2050 mais à condition d'adapter l'outil aux objectifs. L'unicité à l'échelle du département peut être un frein au déploiement d'une politique territoriale, car on perd en cohérence ! Il faut adapter la maîtrise d'ouvrage en fonction de l'enjeu en supprimant l'unicité de la maîtrise d'ouvrage

P. Cachod ajoute qu'il faut introduire un indicateur supplémentaire, précis et mesurable, tel que la valeur d'échange environnementale si l'on veut améliorer la procédure d'aménagement tout en tenant compte des effets des mesures envisagées dans leur temporalité. Il faut pondérer par une valeur qualitative les obligations découlant des limites environnementales. Après la loi « Climat et résilience », la procédure a besoin d'être « toilettée ».

Date : 1^{er} décembre 2023

Audition des géomètres-topographes

Invités : Ange-Lucien Guidicelli, Président de la Chambre syndicale nationale des géomètres topographes (CSNGT)¹⁷; David Meyriat, Secrétaire de la Chambre syndicale nationale des géomètres topographes.

Le géomètre-topographe est un expert de la mesure

Il représente la réalité sous une forme virtuelle, à partir des mesures précises qu'il a réalisées au moyen de différents appareils, allant du plus simple au plus perfectionné. Après traitement informatique, les mesures servent à élaborer des plans ou des modélisations 3D au moyen de logiciels de dessin¹⁸. La profession de géomètre-topographe est dans un « rapport de force » complexe avec celle de géomètre-expert, en raison du monopole sur les bornages, détenu par le géomètre-expert détient le monopole du procès-verbal (depuis 1946) mais dont la signification s'est réduite après la réforme intervenue en 1987. Le président de la CSNGT semble considérer que les deux métiers ont été artificiellement séparés, et qu'il faudrait les réunir dans une même organisation pour réaliser les travaux de bornage. La différence porte sur la capacité à réaliser une division cadastrale foncière¹⁹, qui relève du géomètre-expert. Cependant depuis 2010, la validation des acquis d'expérience (VAE) permet au géomètre-topographe de réaliser l'opération consistant à modifier l'assiette d'une parcelle. Chacun sait que le cadastre fiscal n'est pas opposable aux tiers. Le géomètre-expert ne fait que « concaténer » et traduire des éléments.

G. Chouquer souligne le rôle d'expert de la donnée géographique du géomètre-topographe, les effets de l'outillage sur la gestion du foncier (les SIG pour rendre compte de la pluralité des zonages, des restrictions d'usage, etc.).

D. Meyriat annonce qu'un nouveau site cartes.gouv.fr²⁰ donne libre accès aux données en les regroupant.

H. Bossse-Platière demande quelles en seront les fonctionnalités. Pourra-t-on superposer les périmètres tels que ceux des ZAP, des PAEN, des zones Natura 2000, des PNR, afin de connaître les sujétions pesant sur une parcelle ? Cela suppose d'abonder le site pour avoir une vision globale des impacts.

D. Meyriat répond que c'est l'intention de Sébastien Soriano, directeur général de l'IGN, de rassembler les données sur un même site.

H. Bossse-Platière souligne le basculement en cours : on va passer des prérogatives d'un sujet de droit, le propriétaire du code civil version 1804, pour partir de la chose (la parcelle) et définir les prérogatives accordées au sujet. C'est un processus de territorialisation qui est ainsi engagé !

G. Chouquer considère que ce « tournant cartographique » va changer la donne. Le besoin se fait sentir de former des conseillers à la lecture et à l'interprétation de ces empilements de couches (les SIG).

¹⁷ La CSNGT est le syndicat patronal qui représente les Géomètres topographes. Elle rassemble les indépendants, les cabinets de géomètres, les bureaux d'études en topographie et les cellules topographiques des entreprises de travaux.

¹⁸ <https://www.csngt.fr/la-decouverte-du-metier-de-geometre/>

¹⁹ La division foncière est une prestation qui consiste à morceler une unité foncière en vue d'obtenir plusieurs entités distinctes.

²⁰ <https://cartes.gouv.fr/>. Actuellement en construction le site cartes.gouv.fr offrira à tous les bases de données et les outils utiles pour se saisir en premier lieu des cartes et données publiques librement accessibles sur de nombreux thèmes (topographie, écologie, sécurité, foncier, réglementations...). Il s'agit d'un projet distinct de « Géofoncier », le projet des géomètres-experts.

Reprenant l'idée précédemment avancée, il observe que la parcelle prend le pas sur la personne propriétaire, les cartes se redistribuent...

G. Chouquer demande s'ils sont prêts à apporter leurs conseils aux collectivités territoriales pour le bon usage des SIG. Le géomètre est un spécialiste à mi-chemin de la géographie et de l'informatique, il est un expert en données géographiques. A propos des utilisateurs des SIG, il met en évidence l'absence de guide et d'informations, notamment au sujet de la compilation. Comment peut-on résoudre les contradictions entre des normes de nature différente ? Comment peut-on articuler les types de données ? Il y a tout un travail à faire ! S'agissant du cadastre il y a deux sujets : la fiabilité en raison du problème de la mise à jour (purge des droits de référence ?) ; le rôle de droit civil du document. Il prend l'exemple d'une haie : à qui appartient-elle ? (La question se pose avec les contrats de séquestration de carbone).

D. Meyriat répond que c'est l'exemple type du défaut de précision, il développe le cas des clôtures en pays d'élevage qui sont séparées par un couloir d'un mètre (pour éviter que le bétail ne broute chez le voisin). Pour la haie qui est vivante, c'est plus compliqué... cela relève de la « présomption de mitoyenneté »²¹.

M. Gizard demande : Où en est-on de l'opération de remaniement du cadastre ?

D. Meyriat évoque le problème du « bidouillage », à l'échelle de quelques 32000 communes et la constitution du référentiel foncier unifié (RFU)²² destiné à caler les dossiers fonciers en rassemblant les données. Le cadastre va pouvoir se reconstruire dans sa réalité terrain. Le remaniement devrait être complet ...mais l'on manque de moyens et de personnel pour y parvenir.

G. Chouquer revient sur la question de la fiabilité, par un point d'histoire. Le cadastre parcellaire ne pouvait pas être un document juridique établissant la propriété, le ministre de l'époque²³ savait que c'était hors de question... Peut-être qu'avec le RFU et le site cartes.gouv.fr on disposera à la fin du XXI^e siècle d'une base exacte ? Auquel cas, on pourra disposer d'une base permettant de passer à un cadastre juridique. Ce qui a manqué au XIX^e siècle, c'est un abornement général et contradictoire qui aurait permis au cadastre d'être un document faisant foi en justice.

Dans le cadre de l'approche notariale des pays latins, le notaire joue un rôle dans les transactions, celui de garantir au vendeur que l'acheteur a les moyens de payer et de garantir à l'acheteur que le vendeur est bien le propriétaire en titre et qu'il est en situation de pouvoir vendre. On n'a donc pas l'obligation, qui se produit dans les pays anglo-saxons, de passer par un « lawyer » pour établir la chaîne des titres.

²¹ L'article 653 du Code civil parle à cet égard de "présomption" de mitoyenneté : cela signifie que tout mur séparatif est réputé être mitoyen, sauf à ce que l'un des propriétaires intéressés rapporte la preuve contraire.

²² Le Référentiel Foncier Unifié (RFU) est un référentiel géographique géoréférencé à résolution centimétrique entrepris en France par les géomètres-experts français. Sa mise en production date du 1er juillet 2010. Produit sur l'ensemble du territoire (métropole et DOM), le Référentiel Foncier Unifié peut être visualisé sur le portail GéoFoncier. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/referentiel-foncier-unifie/>

²³ Martin Michel Gaudin, ministre des Finances du 11 novembre 1799 au 1er avril 1814 et du 20 mars au 22 juin 1815, a mis au point le cadastre.

Fiche 1.4.

Les zones de non traitement et les chartes de bon voisinage

Date : 30 novembre 2022

Invité : François Depuydt, directeur de la Chambre agricole de Côte-d'Or

Organisateur : Hubert Bosse-Platière

Autour de la question des zones de non traitement (ZNT) se jouent les relations entre les nouveaux ruraux et le monde professionnel agricole. Les ZNT intéressent directement la santé, l'environnement, le droit de l'urbanisme (la délimitation des zonages). La reconnaissance des ZNT peut entraîner des problèmes économiques (pour les agriculteurs, une perte de revenu, l'affaiblissement de la valeur foncière) et juridiques, susceptibles de modifier les conditions du bail rural et la relation entre le bailleur et le fermier. Enfin, l'élaboration des Chartes de bon voisinage soulève des enjeux démocratiques. L'analyse ci-dessous est organisée en trois points : la mise en contexte, le cadre réglementaire, l'élaboration des chartes départementales.

Le contexte

Le constat de la dangerosité des produits phytosanitaires utilisés pour le traitement des cultures est rappelé. Tout part de la loi Egalim 1 (2018) qui interdit l'usage des phytosanitaires, prévoit des sanctions et un fonds d'indemnisation. L'article 83 modifie l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Il est très imprécis et, par ses termes, il n'introduit pas une délimitation claire des zones non traitées, « à proximité des zones habitées » et « contigües aux parties non bâties (s'agit-il des jardins ?) ». Les produits de bio-contrôle en sont exclus. La sanction pénale est lourde : un délit justifiant un emprisonnement et assujetti au versement d'une amende très élevée. Cette dernière disposition n'a pas été bien perçue par les agriculteurs qui n'ont pas compris que la mesure portait sur l'utilisation des produits et non sur leur homologation. La création d'un fonds d'indemnisation des victimes des pesticides concerne ceux qui travaillent dans l'agriculture, et non les voisins des parcelles traitées qui sont exclus du dispositif.

La réglementation

La « saga jurisprudentielle » commence avec la décision du Conseil d'État (26 juin 2019) qui invalide les arrêtés pris par les maires pour interdire l'usage des pesticides (les « arrêtés dits anti-phyto »). Le cadre réglementaire national a été mis en place par le décret du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation. Une nouvelle décision du Conseil d'État, CE 437815 en date du 26 juillet 2021, ordonne au gouvernement de compléter cette réglementation sous six mois.

Le gouvernement modifie le décret et l'arrêté en date du 25 janvier 2022 qui fixent des distances minimales de non traitement plus importantes pour les produits suspectés d'être les plus dangereux et renforce les mesures de protection des personnes exposées à ces produits. Il en résulte la nécessité d'une concertation avec les « riverains » (mais ce terme n'est pas défini : s'agit-il des résidents ? des personnes présentes ?). La notion de troubles du voisinage ne semble pas plus claire. L'article L123-19-1 du code de l'environnement issu de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public,

prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est « applicable aux décisions (autres que les décisions individuelles) des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration ».

Les chartes départementales²⁴

1 Elles procèdent d'une démarche partenariale encouragée par une circulaire du ministère de l'Agriculture du 14 février 2008. Les Chambres d'agriculture sont impliquées dans leur élaboration ainsi que d'autres acteurs : État, collectivités territoriales, profession agricole, acteurs socio-économiques, associations...

Elles concernent la relation entre agriculture et urbanisme : analyse du contexte départemental, principes d'action partagés pour préserver les espaces agricoles et promouvoir une consommation économe du foncier,

Selon les départements, elles traitent des principes devant guider la construction des bâtiments agricoles et sont utilisées comme référence en vue de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le dispositif prévoit l'adoption au niveau local de chartes dont l'objectif est de créer un dialogue entre riverains et agriculteurs, permettant aux acteurs d'échanger sur les enjeux liés à l'utilisation des pesticides. Elles constituent un instrument, en réponse aux instructions ministérielles, afin de formaliser les mesures de protection. Une nouvelle procédure d'élaboration et d'approbation des chartes est engagée (la responsabilité de leur élaboration est confiée aux organisations syndicales, aux chambres d'agriculture, aux associations de riverains, etc.). Sa portée juridique est celle d'un acte réglementaire opposable (puisqu'adopté par arrêté préfectoral).

L'adoption de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 conduit à reconnaître un type de zones tampons (espaces de transition végétalisés non artificialisés) qui peuvent être intégrées dans les PLU régis par le code de l'urbanisme. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales ; préciser les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition (C. urb., art. L. 151-7).

L'exemple des chartes départementales de la Côte d'Or²⁵

François Depuydt fait part de son expérience à la direction de la Chambre d'agriculture. Il expose la démarche suivie par la Chambre d'agriculture de Côte-d'Or en matière de chartes d'engagement². Dans un souci du « bien vivre ensemble », des chartes d'engagement ont été définies pour favoriser le dialogue entre les habitants, les élus locaux et les agriculteurs, et répondre aux enjeux de santé publique liés à l'utilisation de produits phytosanitaires en agriculture, particulièrement à proximité des lieux habités. Leur objectif est de formaliser les

²⁴ <https://chambres-agriculture.fr/agriculteur-et-politiques/foncier-urbanisme-et-amenagement/preservation-du-foncier/chartes-de-territoire/>

²⁵ Voir les textes des deux chartes sur le site de la Chambre : <https://bourgognefranchecomte.chambres-agriculture.fr/cote-dor/infos-locales-et-techniques/chartes-du-bien-vivre-ensemble/>

engagements des agriculteurs du département de la Côte-d'Or à respecter des mesures de protection des personnes habitant à proximité des parcelles agricoles lors de l'utilisation de produits phytosanitaires en agriculture.

Il remarque que le monde agricole n'est pas prêt à admettre la précision des distances, mais préfère rechercher des « arrangements » sur le mode de la négociation. Il reconnaît aussi que la pratique du dialogue fait défaut. La Côte-d'Or s'est dotée de deux chartes, l'une concerne la viticulture, l'autre toutes les cultures hors viticulture. La première porte sur un vignoble couvrant 9 522 ha (2% de la SAU du département), mobilisant le tiers de la population agricole (5 000 actifs permanents) et fournissant 55% du revenu agricole. Beaucoup de lotissements résidentiels ont été construits en bordure des vignes.

Une première ébauche s'est appuyée sur la concertation organisée dès 2016 dans le cadre de la rédaction de la charte "Engager nos terroirs dans nos territoires". La charte d'engagements mutuels pour l'utilisation de produits phytosanitaires en viticulture et le « Bien Vivre Ensemble » en Côte-d'Or vise à favoriser la coexistence des activités dans les territoires ruraux dans un esprit de dialogue et de conciliation entre les viticulteurs et les riverains. La Chambre d'agriculture a accompagné le dialogue dans les villages (cellule de dialogue locale à l'échelle d'une ou plusieurs communes). Suite à une concertation partenariale et publique, les chartes « toutes cultures hors viticultures » et « viticulture » ont été validées par le Préfet après prise en compte de modifications (en se limitant aux mesures prévues par le décret n°2019-1500 du 27 décembre 2019). Tout le monde a bien travaillé pour bâtir la Charte et tout le monde a signé la première version.

Quelques éléments du débat

Concernant les produits phytosanitaires, on vit un changement de paradigme. On a trop eu recours à ces produits en oubliant le respect du sol et les bonnes pratiques de l'agronomie. Le savoir agronomique n'est plus enseigné, on manque de conseillers bien formés. Il n'y a pas de refus des viticulteurs concernant les conseils agronomiques, 90% des sols en viticulture ne sont pas désherbés chimiquement, 24% des surfaces sont certifiées BIO. Le monde agricole est prêt à changer de pratiques, en particulier les viticulteurs qui sont en prise directe avec les attentes des consommateurs. Attaqué de toutes parts (associations de consommateurs), le monde agricole se recroqueville...

Compte tenu du recours et de la décision du Conseil d'État en matière de réglementation, la charte doit être modifiée. « Tout est à reconstruire ! ». La décision a eu un effet inverse à celui qui était recherché. Le Conseil d'État a mis du « national », et donc plus d'État, par rapport au niveau local, en rendant le dispositif plus rigide. D'où un effet boomerang !

Il faut ajouter qu'au sein des administrations plus personne ne parvient à maîtriser la réglementation... On se retourne vers les Chambres d'agriculture. Par rapport au principe de la cogestion, on observe une vraie dérive. Plus personne n'y comprend rien, on empile des dispositifs réglementaires face à des agriculteurs désarmés. Les Chambres vivent une perte de leur capacité de médiation... On invoque à tout propos l'équité ... mais cela ne veut rien dire.

La question de l'élargissement des missions des Chambres d'agriculture est posée à l'intervenant. Peut-on concevoir que des représentants des espaces ruraux soient associés à leur gouvernance ? Il y a déjà eu une petite ouverture avec le collège des membres associés. F. Depuydt répond qu'en effet ce serait une bonne chose d'aller plus loin.

François Collart Dutilleul intervient pour expliquer en quoi les agriculteurs se sentent victimes : pour eux, le responsable c'est l'administration, tandis que pour les citoyens c'est le syndicat majoritaire. Les Chambres d'agriculture cumulent ces deux handicaps. Une ouverture de la gouvernance viendrait faciliter le travail sur le terrain.

Une nouvelle question est posée à F. Depuydt concernant le mode de financement et la répartition entre les missions de service public et les prestations de services aux agriculteurs. Il conviendrait de clarifier le partage des sources de financement en lien avec une réorganisation des missions, peut-être en distinguant une catégorie de missions mixtes (installation des agriculteurs, accompagnement technique)

Ce qu'il faut retenir

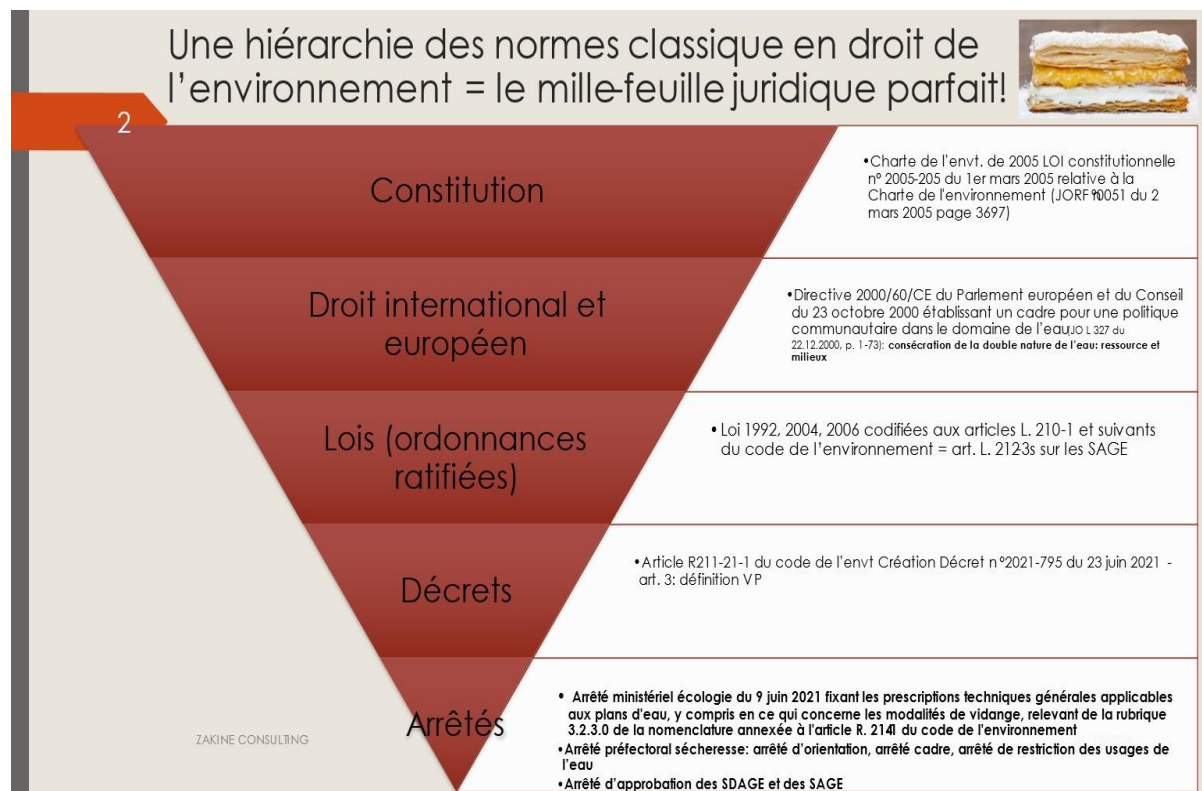
C'est la grande complexité du dispositif qui reflète les tensions politiques et sociétales sur le sujet. L'évaluation des risques sanitaires des produits chimiques est délicate. Plusieurs propositions de lois ont été récemment déposées pour adapter les zones de non traitement aux réalités territoriales.

Fiche 1.5.

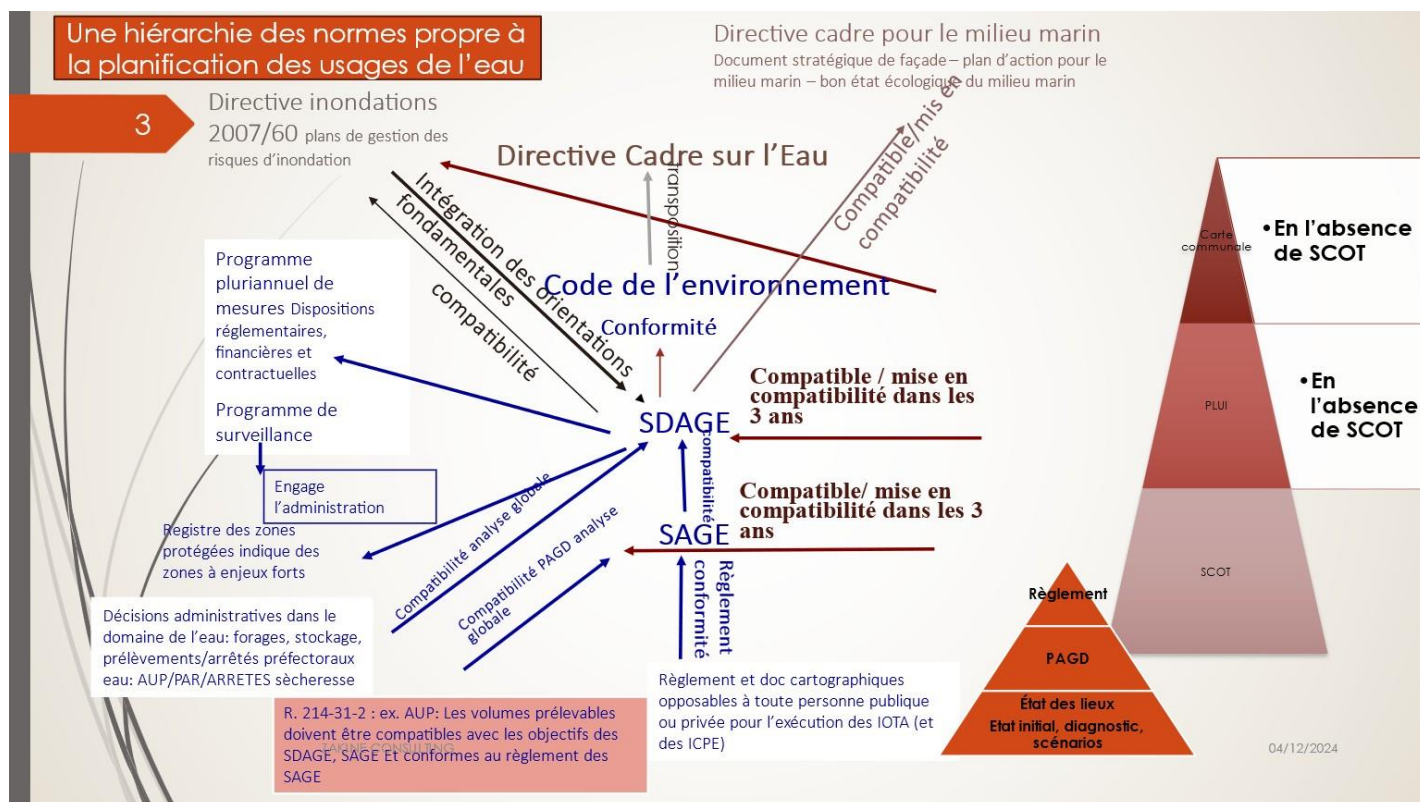
L'empire des normes : perte de sens commun et inefficacité des lois

Carole Hernandez-Zakine

En matière de droit de l'environnement appliqué à l'agriculture, on observe un empilement sans fin de textes qui aboutit actuellement à un mur de normes, sans hiérarchie, voire progressivement à une sorte de hiérarchie inversée. Un plan d'action local ayant la même valeur qu'une loi, voire plus qu'une loi, puisqu'il va forcément au-delà des exigences légales et qu'il sera respecté dans toutes les démarches administratives et économiques locales.



De ce fait, on passe d'une hiérarchie des normes classique à une hiérarchie des normes propres à chaque domaine du droit de l'environnement, comme dans le cas du droit de l'eau, régi par la planification des usages de l'eau :



Enfin, on aboutit à une hiérarchie inversée, impulsée par un mouvement sans fin de l'accumulation de toujours plus de lois, plus de décrets... conduisant à plus de plans d'action et de documents de planification.



Ce constat peut paraître anecdotique pour les non-juristes, il l'est moins pour ceux qui subissent ces empilements de normes, non organisées entre elles, mais parfaitement liées en ce qu'elles conditionnent la façon de mener les activités. Elles parachèvent la mise en place d'interdictions par principe de prélever de l'eau, d'utiliser des produits autorisés, et de requérir sans fin des dérogations. On assiste à la mise en cause du principe juridique de la liberté de faire par principe et de l'exception de faire.

Ces évolutions aboutissent à des non-hiérarchies qui sont l'expression de sources de pouvoirs démultipliés et de sources de droit qui se chevauchent, s'empilent et qui interagissent entre elles, avec des liens juridiques complexes : conformité au mieux, mais compatibilité, cohérence, prise en compte, articulation, etc. D'où un sentiment à la fois d'inefficacité des lois votées par le Parlement et de surpuissance des acteurs politiques locaux. Il est essentiel de comprendre que lorsqu'une société ne parvient plus à s'entendre sur des valeurs communes, elle retravaille l'expression du pouvoir, jusqu'à créer des tensions politiques extrêmes conduisant à l'inefficacité, aux pressions techniciennes et tatillonnes pléthoriques, impossibles à maîtriser.

En fin de compte, on ne peut empêcher une société de trouver l'expression de ce qu'elle souhaite comme normes. Or, lorsque la société est divisée, le droit risque d'être fragmenté.

Depuis des années maintenant, la méfiance s'est installée à l'égard des politiques : le gouvernement, le Sénat, l'Assemblée nationale, cette dernière cherchant à s'affirmer par des motions de censure et des lois programmatiques. Des contrepouvoirs ont été mis en place : le public, les usagers, les acteurs économiques, réunis dans des instances de discussion, elles aussi créatrices de droit. Pour finir, ces instances étant elles-mêmes contestées, les juges sont saisis, pour dire le droit. Mais les juges disent le droit au sujet de faits bien précis. Ils ne peuvent exprimer la volonté du Peuple et de l'intérêt général, conformément à l'esprit des institutions. Pourtant aujourd'hui, le droit se construit, comme en Angleterre, à coup de précédents jurisprudentiels par la suite repris dans des textes légaux et réglementaires. Enfin, les instances participatives exigeant un travail considérable d'écriture des textes, ce sont les fonctionnaires et autres agents, décentralisés, déconcentrés, relevant d'autres instances sectorielles comme les Agences de l'eau, les syndicats mixtes, les EPTB, dans le domaine de l'eau par exemple, qui ont progressivement pris la main. Et comme il faut alimenter la machine normative, des règles du jeu apparaissent, propres à chaque territoire. Des droits locaux se multiplient partout, alors même que le droit national peine à trouver son sens et sa force. Le temps des clochers, des us et coutumes est revenu. De plus, l'activisme au sein des associations, des médias, des réseaux sociaux rajoute une pression permanente, et en définitive de la violence à celle des acteurs agricoles. Tout cela est violent pour ceux qui le vivent dans leur activité, au quotidien.

À la fin, l'on fuit le droit pour travailler en équité comme si le droit ne protégeait plus. L'équité se traduit par l'expression du plus fort puisqu'il s'agit bien d'instaurer une décision juste, presque morale, et non plus dictée par les principes de droit comme l'égalité de traitement, l'intérêt général et les libertés publiques.

Cette tendance au « localisme » du droit conduit à une nouvelle non-hiérarchie des normes et à la production d'un droit souple, mou, flou, en réalité souterrain et incontrôlable. Les négociations qui s'engagent le sont généralement sur la base de circulaires, d'instructions ministérielles, de guides d'interprétation, de plans, de Pactes, de protocoles, produits par toute une série d'instances. Pour finir, la pression forte qui s'exerce sur le monde agricole s'exprime par un sentiment de culpabilité, de mauvaise conscience de ne pas accepter ce que voudrait la société.

En conclusion, cet empire des normes provoque une perte de sens commun et une réaction de rejet. Ces normes qui tombent de partout et qui s'empilent, en particulier dans le domaine environnemental, sont à l'origine du ras le bol des agriculteurs. Ils ne s'opposent pas à l'environnement mais à cette avalanche de normes sans ordre, sans hiérarchie, écrites de façon à produire un nouvel ordre juridique. Ce qui compte, c'est ce qui est écrit, peu importe la source.

L'empire des normes s'apparente à une jungle de normes dépourvues de sens commun. Veut-on retrouver un peu de sens commun ? Veut-on encore partager des valeurs communes ? Veut-on permettre à l'agriculture de produire en France et pour tous les Français ? Veut-on que l'alimentation provienne de productions françaises ? Ou veut-on d'une alimentation issue d'importations ? Bref, veut-on défendre l'intérêt général qui s'attache à la protection de l'agriculture plus précisément aux activités agricoles telles que définies par le Code rural et de la pêche maritime au L. 311-1 :

"Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation"

Au regard du droit, il n'y a pas de bonne ou de mauvaise agriculture, mais des agricultures qui nous nourrissent et tiennent le territoire au service de l'ensemble de la société. Et ce principe d'intérêt général vaut bien une grande loi, pour être ensuite décliné dans l'ensemble de notre droit, en particulier dans le droit rural, qui mériterait de voir sa colonne vertébrale renforcée par des principes clairs d'encadrement des décisions locales. Et de manière complémentaire, un ministère de l'agriculture re-légitimé au service d'une agriculture replacée au centre des préoccupations des politiques publiques et de l'intérêt national.

II- Les acteurs de la gouvernance foncière : des points de vue pluriels

Fiche 2.1.

Les porte-parole des organisations professionnelles agricoles²⁶

Marie-Claude Maurel

Date : 28 juin 2024

Nul ne s'étonnera que les représentants des organisations professionnelles agricoles se distinguent par des conceptions différentes des valeurs conférées à la terre (outil de travail, capital marchand, bien patrimonial, bien commun) et par suite des modalités d'accès au foncier. Les discours révèlent des divergences que la sociologie politique des mondes agricoles a mises en évidence. Des propos recueillis, on retiendra les attentes concernant les rapports entre bailleurs et preneurs, la refonte du statut du fermage, la révision de la fiscalité pesant sur le foncier agricole, et celle de la politique des structures, ou encore la place des SAFER dans la régulation des marchés fonciers.*

Les positions de la FNSEA* ont été développées par des membres du Conseil d'administration du syndicat, le premier au titre de la Section nationale des fermiers et métayers (SNFM), le second en sa qualité de Président de la Section nationale des propriétaires (SNP). L'exploitant agricole membre de la SNFM défend le statut du fermage qui a fait ses preuves. Il rappelle que « les fermiers et les propriétaires sont parvenus à s'entendre dans le cadre d'un accord en six points et deux préalables pour un contrôle renforcé et la défense de l'agriculteur professionnel »²⁷. Il considère que « les outils sont là pour permettre de préserver l'identité des exploitants », dans le cadre des instances de gouvernance existantes, telle que la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA*). Le défi de l'installation de nouveaux exploitants agricoles ouvre la question du niveau de rémunération de la location du foncier agricole qui intéresse plus de quatre millions de propriétaires. La situation de multipropriété largement répandue dans le pays, vient sensiblement compliquer les relations entre preneurs et bailleurs. Le second interlocuteur a présenté le point de vue des propriétaires-exploitants agricoles, en soulignant la signification de l'acquisition du foncier, « un geste patrimonial », et en mentionnant qu'en aucun cas les propriétaires « ne doivent être considérés comme des rentiers du sol ». Afin de leur redonner envie d'investir, il avance la nécessité d'un « toilettage du statut du fermage » qui introduirait la règle « à nouveau preneur, nouveau bail », lors de la transmission du fermier sortant. Le poids excessif d'une fiscalité (la taxe foncière sur le non bâti) devenue confiscatoire est posé.

Ces éléments d'évaluation des rapports de propriété semblent partagés par le Président du Syndicat de la propriété privée rurale. D'entrée de jeu, ce dernier tient à souligner le rôle « d'acteur incontournable et de force de proposition » de son syndicat et des quatre millions de propriétaires fonciers qui détiennent au total 28 millions d'hectares, dont environ 10 millions

²⁶ Les personnalités auditionnées ont été désignées par les directions des OPA dont elles sont adhérentes.

²⁷ Propriétaires et fermiers de la FNSEA* ont réaffirmé un objectif commun pour installer plus de jeunes agriculteurs, lors du congrès de la Section nationale des propriétaires ruraux (SNPR) du syndicat majoritaire, qui s'est tenu le 2 juillet 2021.

sont appelés à changer de mains dans la perspective du renouvellement des exploitants. Dans ce contexte, il observe que les candidats présentent de nouveaux profils témoignant d'un retour à la terre. Il en résulte un décalage entre l'offre et la demande, parce que des fermes d'élevage se libèrent alors que la demande porte sur le maraîchage. Suivent des interrogations critiques. Vers quoi va-t-on ? Des friches ? Des acquisitions étrangères ? Des préemptions par les communes ? Des acquisitions par les SAFER* de biens qu'elles ne pourront pas revendre ? Ces faits, connus de tous, ne sont pas suffisamment pris en compte. S'agissant des solutions faisant appel au portage foncier, la formation de Groupements fonciers rassemblant des propriétaires fonciers ne serait-elle pas appropriée ? Les dérives affectant les fonctions de régulation des SAFER*, « devenues des agents immobiliers », le manque de souplesse des transactions portant sur de petites surfaces, sont signalés. Enfin, il conviendrait « de faire évoluer le statut du fermage, notamment sur la question de la transmissibilité des baux ». Les propositions avancées par le porte-parole des propriétaires témoignent du rôle clé que joue ce groupe d'acteurs dont le poids décisionnel ne saurait être négligé.

Le porte-parole de la **Coordination rurale*** considère la question du foncier comme tout à fait centrale. Il se félicite de l'évolution du mode de fonctionnement des SAFER* depuis l'introduction des trois collèges reconnaissant la représentation des organisations syndicales comme celles des collectivités territoriales et des associations, mais, selon lui, il reste une marge de progression pour consolider cette ouverture et réduire l'influence du syndicalisme majoritaire. À ses yeux, le sujet du statut du fermage est complexe, le niveau des baux de fermage joue en défaveur des propriétaires. Outre une défiscalisation qui inciterait à investir dans l'acquisition de biens, d'autres solutions facilitant l'accès à la terre (au-delà de la propriété et de la location) seraient à explorer, tels des baux emphytéotiques, une dissociation usufruit/nue-propriété, une plus grande flexibilité en fin de bail. Le développement du phénomène sociétaire sur les marchés fonciers, sous la forme de personnes morales, n'est pas jugé souhaitable. D'autres initiatives pour faciliter l'accès au foncier pourraient être privilégiées : une plus grande capacité d'intervention des SAFER*, l'action d'une fondation comme Terre de liens (TDL*) ou encore le financement par un fonds de portage national.

Pour la **Confédération paysanne***, la régulation du foncier agricole s'inscrit dans un projet de promotion d'une agriculture paysanne créatrice d'emplois, en mesure d'assurer la sécurité alimentaire, tout en s'exonérant des dépendances économiques extérieures²⁸. Cette vision s'appuie sur « la préservation des fonctions écologiques de la terre, le développement d'une démocratie foncière associant toutes les parties concernées (producteurs, consommateurs, résidents, élus locaux) aux décisions concernant le partage de la terre et la création de richesses, enfin la garantie d'un revenu décent pour les paysans ». Un tel programme implique la création d'un registre opérationnel des marchés fonciers (mise en vente des parcelles et des parts sociales), la refondation de la politique des structures fixant des règles communes dans le cadre des SDREA*, afin de rendre le contrôle effectif tout en assouplissant certaines règles²⁹. La Confédération paysanne* avance la proposition de rénover les SAFER* pour en faire un authentique service public, en les dotant de moyens budgétaires propres, afin qu'elles n'aient plus à se rémunérer sur des opérations contraires à leurs missions. Il faudrait à la fois orienter

²⁸ Les positions du syndicat ont été récemment réaffirmées.

https://www.agri-mutuel.com/politique-economie/prix-garantis-fco-foncier-les-combats-de-la-conf-avant-les-elections/?code_tracking

²⁹ Voir le rapport *Actualisation des positions de la confédération paysanne sur la régulation foncière*, présenté devant le comité national de la Confédération en date du 29 novembre 2023.

le portage du foncier vers l'installation et les attributions multiples, démocratiser leur fonctionnement en révisant la composition des Comités techniques et des Conseils d'administration, mettre en place au niveau cantonal des commissions locales, pluralistes, ouvertes aux acteurs non agricoles et qui donneraient un avis consultatif.

Les voies à suivre préconisées par les organisations professionnelles agricoles présentent le grand intérêt de situer les points de tension et par suite d'achoppement des réformes à promouvoir.

Fiche 2.2.

Des élus territoriaux au service d'une gouvernance territoriale

Personnalités auditionnées :

18 janvier 2023 - Entretiens avec les responsables de l'intercommunalité Terre de Camargue

29 mai 2024 - Table ronde organisée dans le cadre de la séance publique de l'AAF³⁰
« Pourquoi transformer la gouvernance foncière agricole ? »

Si dans les années 1960-1970, la gouvernance du foncier agricole intéressait majoritairement des acteurs en lien direct avec l'activité de production agricole, elle s'est progressivement élargie à de nouveaux cercles concernés à des titres divers par la gestion du foncier. Les élus des collectivités territoriales figurent parmi les protagonistes de premier plan, en raison même des pouvoirs qui leur sont reconnus par la vox populi. Par leurs fonctions, les municipalités sont appelées à instruire et réglementer les demandes de partage de l'usage du foncier réclamées par d'autres usagers, qu'ils soient ou non, résidents du lieu. À l'échelle des territoires ruraux, les conseils municipaux sont à l'initiative de projets de développement économique et social en mesure de répondre aux attentes des administrés. Plusieurs élus locaux ont bien voulu nous livrer leur expertise, soit en participant à la table-ronde lors de la séance publique de l'AAF, soit dans le cadre d'un échange de points de vue (avec les élus de l'intercommunalité Terre de Camargue dans le Gard). Tous sont animés par un engagement fort au service du bien commun et le souci d'une politique foncière transversale, attentive à l'ensemble des demandes. Bien qu'avec des caractéristiques géographiques différentes, les territoires ruraux concernés ont en commun de disposer d'aménités paysagères leur conférant une attractivité touristique. Cet atout déterminant pour le développement économique requiert des arbitrages, en termes de préservation des surfaces à usage agricole (activités pastorales, cultures) ainsi que des écosystèmes bénéficiant d'une protection particulière (Parc naturel régional, zones Nature 2000, etc.).*

Les élus qui représentent des espaces ruraux de faible densité³¹ font observer que le processus de concentration des surfaces au bénéfice d'exploitations de plusieurs centaines d'hectares, mises en valeur par un seul ménage, constitue un risque de perte de dynamisme et par suite de dépérissement des fonctions de centralité. De manière à pouvoir disposer de terrains pour les affecter à d'autres usages (services publics, commerces, logements), les élus revendiquent une plus grande maîtrise de la gestion du foncier, condition nécessaire pour garder

³⁰ <https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seance/academie/pourquoi-et-comment-transformer-la-gouvernance-fonciere?290524> . La séance peut être visionnée sur Youtube.

³¹ Les élus auditionnés sont issus de Murol dans le Puy de Dôme et de Saint-Sauveur en Puisaye dans l'Yonne.

des villages vivants. Cette vision d'un partage du foncier au bénéfice de la collectivité passe par la formalisation d'un projet de territoire déclinant des objectifs d'affectation du foncier en cohérence avec les enjeux des politiques publiques (économiques, sanitaires, environnementales, etc.). C'est ainsi que tout projet de territoire devrait être transcrit dans un plan d'aménagement d'ensemble prenant appui sur les outils juridiques et urbanistiques à la disposition des collectivités territoriales. La politique de lutte contre l'artificialisation des sols fondée sur le principe du ZAN* (à l'horizon 2050), entraîne de nombreuses difficultés dans son application. La mesure nourrit un sentiment d'injustice entre les communes, en fonction des conduites précédemment adoptées, ce que l'un des élus résume ainsi : « On reconnaît un droit à bétonner à ceux qui ont déjà bétonné leur foncier, l'inverse s'appliquant à ceux qui l'ont préservé ! ». Les élus sont intarissables dès lors qu'il s'agit d'énumérer les effets délétères de l'empilement des textes législatifs réglementant l'usage des sols, ou encore de dénoncer les contraintes introduites par des mesures environnementales qui ne s'accompagnent pas de compensations suffisantes. Récemment introduits, les dispositifs programmant les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAENR*)³² risquent de déclencher l'incompréhension des agriculteurs du fait des disparités de traitement du potentiel des surfaces agricoles d'un même territoire. Les nombreux exemples à l'appui des propos de ces élus qui connaissent parfaitement le terrain vont dans le même sens. De quelle manière peut-on concilier l'emprise surfacique de l'agriculture avec la préservation de terrains utiles au développement d'autres usages ? De manière concrète, ces préoccupations appellent à rechercher un ajustement plus cohérent des zonages procédant de la planification territoriale et des trames qui maillent l'espace rural.

A la question « *quel serait, selon vous, le bon échelon territorial pour concevoir et mettre en œuvre un projet de territoire ?* », les élus avancent des réponses telles que le bon sens, la nécessité de la concertation et de l'appropriation d'un projet portant l'intérêt commun... pour finalement admettre qu'il ne s'agit pas seulement d'une question d'échelle. L'un des élus n'hésite pas à affirmer qu'il s'agit de la commune parce qu'elle correspond à une communauté représentée par un maire et un conseil municipal élus au suffrage universel, un argument légitimant les pouvoirs qui s'y exercent. Cette maille institutionnelle, cadre de la vie démocratique depuis la Révolution française, se démarque dans son principe même de tous les assemblages concoctés en vue d'associer forces, compétences et moyens, telles que les Communautés de communes³³ qui se créent sur la base d'une « union libre »...qui peut se défaire aussi facilement. Le maillage formé par les EPCI*, et plus généralement les cadres de coopération élargis (tels que les PETR*), sont à géométrie variable, sans doute en raison des densités variables du peuplement rural mais également de l'inégal intérêt porté à ces montages.

³² Les zones d'accélération de la production d'énergie renouvelables (ZAENR) constituent un dispositif de planification territoriale introduits par la [loi n° 2023-175 du 10 mars 2023](#) relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi « APER ». Ces zones d'accélération doivent notamment présenter un potentiel de développement de la production d'énergies renouvelables et de récupération (EnR&R).

³³ Selon le code des collectivités territoriales, la Communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

À ce jour, tous les territoires ruraux ne sont pas dotés d'un schéma de cohérence territorial (SCoT*), ainsi dans le cas de la Communauté de communes du Massif de Sancy dont la commune de Murol est membre. Des échanges avec les maires ruraux, il ressort une forte implication dans une gestion de proximité, qui dévore « un temps fou », nécessite l'acquisition de connaissances nouvelles, et requiert une exigeante capacité d'appropriation des intérêts locaux dans leur pluralité.

Les échanges organisés avec les représentants des acteurs sociaux soulignent la nécessité de saisir les situations concrètes en les replaçant dans leur contexte géographique et socio-économique. Au-delà du rôle de régulateur et d'arbitre de l'État central, il y a place pour la recherche d'adaptations en mesure de répondre à la différenciation des profils économiques et sociaux aux divers niveaux de l'organisation territoriale.

Fiche 2.3.

Coopératives agricoles et questions foncières

Audition de Chantal CHOMEL

5 avril 2024

Introduction : contexte et enjeux pour les coopératives

Sécuriser autant que faire se peut leurs approvisionnements en matière première agricole, à un moment où les départs en retraite des agriculteurs s'accroissent, sans nécessairement de solution de reprise de leur exploitation, est une préoccupation économique majeure pour les coopératives agricoles.

Maintenir le potentiel de productions, aider des agriculteurs à s'installer dans des bonnes conditions et ainsi contribuer à la vitalité du territoire dans lequel elles exercent leur activité est nécessaire à leur existence, voire à leur développement. Cette nécessité est également une expression de la mise en œuvre du 7^{ème} principe coopératif qui inscrit les coopératives dans le développement et le service à leur communauté territoriale et professionnelle. Leur caractère transgénérationnel, orienté vers le long terme, à travers les réserves impartageables, la lucrativité limitée et l'absence de recherche de spéculation, leur donne des atouts pour aborder ce sujet. C'est donc assez légitimement que se pose la question de l'accès au foncier pour les coopératives agricoles, à condition d'apporter des réponses aux questions « pourquoi faire, avec qui et comment ? »

Singulièrement la littérature juridique académique est assez pauvre sur ce sujet : s'y sont plutôt intéressés les praticiens, l'organisation professionnelle de la coopération agricole, les syndicats qui comme la Coordination rurale³⁴ marque une opposition ferme à des pratiques d'acquisition et de portage de foncier par les coopératives agricoles. Les innovations viennent du terrain, parfois des collectivités territoriales pour lesquelles l'enjeu du maintien d'une activité agricole fait partie de leur priorité et vont à ce titre participer ou encourager le portage du foncier. Des initiatives comme des coopératives de portage de foncier voient le jour, comme la SCIC Terrafine³⁵ en partenariat avec la région Occitanie qui vise à installer des agriculteurs non issus du monde agricole. Le colloque de l'AFDR en octobre 2021 abordait ce sujet par le biais d'une table-ronde.³⁶

Il est avéré que des coopératives agricoles acquièrent directement ou par l'intermédiaire de filiales du foncier, mais il est impossible d'avoir une vision exhaustive et précise du phénomène : certaines régions et productions – notamment viticoles et arboricoles- sont plus concernées que d'autres, mais devant la difficulté d'attirer des jeunes dans des productions

³⁴ Les coopératives agricoles lorgnent-elles sur notre foncier ? 3 novembre 2016- Site internet.

³⁵ TERRAFINE : <https://terrafine.fr>

³⁶ Revue de Droit rural « les coopératives agricoles : quelles transitions ? » n° 507 Novembre 2022.

animales, d'autres tentatives se mettent en place. Dans la viticulture ce peut être aussi un moyen de tester de nouveaux cépages ou de nouvelles productions sans faire peser le risque individuellement sur des coopérateurs (en le mutualisant). Les régions méditerranéennes semblent à ce jour davantage concernées par ces pratiques en raison de la démographie agricole. Mais il semble que les coopératives céréalières entrent également dans le processus d'acquisition des terres pour les mêmes raisons, mais aussi pour disposer de foncier afin de procéder à des essais de nouvelles variétés ou nouvelles cultures. Avoir un observatoire de ces opérations serait évidemment intéressant pour caractériser et mesurer l'ampleur de ces pratiques.

Avant d'entrer dans les modalités et les options mises en œuvre, il est néanmoins intéressant de constater que ces acquisitions ne constituent en général pas un but en soi pour acquérir du patrimoine foncier et le revendre – favorisant le cas échéant une spéculation foncière – mais un moyen pour installer de nouveaux agriculteurs sur le territoire de la coopérative. En effet en France, ce qui est une exception au regard des autres législations européennes, les coopératives agricoles ont une circonscription territoriale inscrite dans leurs statuts et qui fait l'objet de l'agrément délivré par le Haut Conseil de la Coopération Agricole (HCCA).

Il faut aussi noter que ces pratiques sont vues avec une certaine méfiance de la part des syndicats agricoles qui craignent une concurrence sur l'accès au foncier pour les exploitants agricoles eux-mêmes.

Il y a environ 2100 coopératives et unions en France pour un chiffre d'affaires agrégé de 104 milliards d'€, 200 000 salariés – filiales incluses³⁷ – et 11 000 cumas³⁸. Mais ce chiffre masque des situations très hétérogènes puisqu'une trentaine de coopératives réalisent 80% du chiffre d'affaires global et structurent vraiment l'agriculture en France. On estime par ailleurs que 40% des marques de l'agro-alimentaires sont détenues par des groupes coopératifs. Par exemple le secteur viticole demeure encore très émietté autour d'AOC ou de vin en vrac selon les cas.

Les propos que je développe sont principalement issus des travaux de la Coopération agricole³⁹ et du HCCA qui ont publié des documents sur ce sujet.

Je vous propose dans un premier temps d'examiner les conditions de validité de l'acquisition de foncier par une coopérative agricole – avec les limites recommandées par le HCCA – dans un second temps les différentes modalités d'exploitation de ce foncier- soit par voie directe- soit par des associés coopérateurs, soit par l'installation de nouveaux agriculteurs et enfin logiquement de terminer par la transmission de ce foncier.

Partie 1- Le cadre juridique de l'acquisition de foncier

1.1 L'acquisition directe

Les coopératives agricoles sont régies par le code rural – livre V titre 2 – et la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Ce sont des sociétés dites « sui generis » ni civiles ni commerciales, ce qui est une singularité dans le droit français. Elles doivent utiliser

³⁷ Source HCCA

³⁸ Source la Coopération Agricole.

³⁹ Coopératives et foncier- Coop de France

des modèles de statut homologués par arrêté ministériel qui définit leur objet propre et font l'objet d'un agrément par le HCCA qui conditionne leur existence en tant que coopérative agricole nonobstant leur inscription au RCS.

L'objet principal des coopératives est la mise en commun de moyens entre agriculteurs pour organiser leur approvisionnement et la collecte de leurs productions (article L 521-1-1 CRPM). Ces sociétés étant juridiquement des sociétés de plein exercice, elles peuvent avoir un objet accessoire. Par ailleurs l'article R 521-1 dispose que « les activités des coopératives peuvent être réalisées également pour les exploitations leur appartenant, qu'elles louent ou qui leur ont été concédées ».

Dans le cadre de cet objet accessoire, elles peuvent acquérir du foncier, sous certaines conditions qui ont été précisées par le HCCA.⁴⁰

- Répondre à une motivation professionnelle
- Ne pas avoir de caractère spéculatif,
- Porter sur des biens ayant un rapport direct avec l'objet de la coopérative : par exemple une coopérative de production porcine ne pourra pas acquérir un domaine viticole, activité qui ne relève pas de son objet.

Si ces recommandations ne constituent pas des obligations légales, elles relèvent du domaine de la « soft law », néanmoins elles sont reconnues et prises en compte par le milieu des coopératives agricoles. Par ailleurs y contrevenir gravement pourrait entraîner des conséquences fiscales en cas de contrôle.

Le foncier ainsi acquis peut faire l'objet d'une exploitation directe ou de mise en location de ce bien.

Comment caractériser la notion d'accessoire ? Le code rural étant muet sur ce point, le HCCA a pris comme limite le seuil de 20%, qui est aussi le seuil retenu par le Code rural pour les opérations avec les tiers non coopérateurs. Ces 20% sont déclinés en fonction du secteur d'activité de la coopérative :

- Production végétale : la surface du foncier agricole détenu par la coopérative par rapport à la surface totale exploitée par ses associés coopérateurs ;
- Production animale : le cheptel détenu par la coopérative au regard du cheptel détenu par les associés coopérateurs. Il arrive que la coopérative ait un cheptel en convention avec l'INRAE pour faire des expérimentations d'amélioration de l'élevage ;
- En viticulture, la surface du foncier détenue par la cave coopérative ne doit pas représenter plus de 20% de la surface des exploitations engagées par les associés coopérateurs.

Il faut souligner que la décision d'acquérir du foncier est une décision collégiale qui appartient au conseil d'administration, composé majoritairement d'agriculteurs élus par leurs pairs, et organe dirigeant de la coopérative, et parfois même à l'Assemblée générale si les statuts le prévoient. Cette décision doit être précédée d'un débat approfondi et d'une analyse de risques :

⁴⁰ Enjeu du foncier Agricole : quel rôle pour l'outil coopératif. HCCA 2014 www.hcca.coop

- Quels sont les objectifs poursuivis ? A quels besoins concrets répond-il ?
- Quelles sont les limites que la coopérative se fixe, en termes de durée de détention, de volume de production notamment au regard de la capacité de collecte de la coopérative ?
- Quelles sont les conséquences sur le modèle économique de la coopérative ?
- Quelle communication avec les associés coopérateurs notamment lors de l'Assemblée générale annuelle ?
- Quel est le budget affecté à ces opérations, avec quels financements et quel impact sur la trésorerie de la coopérative ?

Il ressort de ces éléments que l'acquisition de foncier est tout sauf banale. Et plus la coopérative est locale et plus le sujet est sensible et nécessite de la pédagogie et de la transparence auprès des associés coopérateurs. L'acquisition de foncier est un moyen pour mettre en œuvre une stratégie foncière qui doit pouvoir être présentée et débattue en assemblée générale avec les associés coopérateurs car elle répond à des objectifs qui doivent être partagés.

Il me semble important de mettre l'accent sur ce volet démocratique et ne pas réduire l'achat de foncier à un simple acte de gestion compte tenu de ses implications dans l'avenir de la coopérative et du territoire.

Le HCCA recommande également que toute acquisition de foncier ou d'une exploitation agricole fasse l'objet de concertation avec les parties prenantes locales afin de respecter les équilibres territoriaux.

Une fois acquis le foncier, voire parfois l'exploitation agricole, se pose la question de leur exploitation et de leur devenir et un grand nombre d'options sont possibles en fonction des objectifs ciblés par la coopérative.

1.2. L'acquisition via une filiale dédiée ou non

Lorsque la coopérative est conduite à acquérir des surfaces importantes en ha et que cette activité prend une dimension structurelle, pour des raisons de stratégie ou de circonstances et contexte territorial, elle peut créer une filiale qui sera dédiée à cette activité. Les recommandations du HCCA en matière de transparence des décisions et d'une cohérence stratégique partagée avec les coopérateurs trouve pleinement à s'appliquer. En revanche la limite de 20% n'est juridiquement pas directement applicable même si la question des limites est pertinente, et en ce sens, par analogie, cette limite de 20% pourrait servir de référence. La filiale peut être détenue à 100% par la coopérative ou bien peut avoir d'autres associés, coopératifs ou non. Enfin les exploitations acquises peuvent être filialisées individuellement, ce qui peut être plus facile pour organiser une transmission à un associé coopérateur.

Partie 2 : L'exploitation du foncier

Lors de l'acquisition du foncier, la coopérative établit sa stratégie pour l'exploitation de ce foncier qui peut avoir des destinations diverses : exploitation en direct par ses salariés, voire par des associés coopérateurs, mais aussi outil de soutien à l'installation via des opérations de portage.

Ces stratégies sont évidemment la traduction d'une priorisation des besoins de l'entreprise et de son adaptation à un contexte : on a cité plus haut l'exploitation directe parfois

corrélée à des conduites d'expérimentation, mais ce peut être le rachat de terres visant à terme à pouvoir installer des nouveaux agriculteurs.

2.1. L'exploitation en direct

Cette option doit aussi servir – même indirectement – l'intérêt collectif de la coopérative et des coopérateurs : tel est le cas du foncier support d'expérimentations pour des semences variétales, ou des cépages nouveaux ou encore des troupeaux expérimentaux. La coopérative doit bien entendu demander une autorisation d'exploitation si elle entre dans un tel cas de figure. Bien entendu elle doit aussi faire des déclarations de récolte si elle en réalise. Si l'exploitation est réalisée par les salariés de la coopérative, les charges afférentes à cette activité font l'objet d'un compte séparé et le résultat de l'exploitation directe est soumis à l'impôt sur les sociétés. Le HCCA recommande que le chiffre d'affaires réalisé n'excède pas les 20% qui sont la limite légale pour les tiers non associés.

La coopérative peut également faire appel à ses associés coopérateurs pour effectuer les travaux sur l'exploitation : ces derniers sont alors prestataires de services. Ils devront fournir lors de la signature de ce contrat, une attestation de déclarations sociales à la MSA datant de moins de 6 mois, une attestation d'assurance de responsabilité civile, et un certificat de distributeur de produits phyto sanitaires le cas échéant.

Néanmoins, bien qu'il n'y ait pas d'obligation sur le sujet, la coopérative doit être transparente sur les critères de choix qui l'amènent à contractualiser avec tel ou tel associé coopérateur et ne pas créer d'iniquité entre eux.

2.2. La coopérative loue des parcelles dont elle est propriétaire à ses associés coopérateurs

2.2.1 Le bail rural

La forme juridique la plus courante est celle du bail rural dont la durée ne peut être inférieure à 9 ans dont je ne vais pas détailler ici les caractéristiques. Cette solution, qui place la coopérative dans une situation de double contractant, à la fois bailleuse et coopérative, a néanmoins plusieurs limites :

- Si l'associé coopérateur décide de ne plus apporter sa production à la coopérative, cela n'en fait pas une cause de résolution du bail ;
- Complexité de la durée d'engagement d'activité (5-10 ans, 15 ans rarement et 5 ans maximum pour le renouvellement) à articuler avec la durée du bail rural (9-18, 25 ans parfois) ;
- La récupération du bail en cas de cession par l'exploitant, quasi impossible. La coopérative peut alors être dans la situation de faire des opérations avec un tiers non associé, – alors même qu'elle n'a pas nécessairement levé l'option – ou qu'elle atteint déjà la limite des 20% fixée par le CRPM.

2.2.3. Les autres options :

- bail cessible hors cadre familial : Il peut être préférable pour la coopérative de recourir au bail cessible hors cadre familial, plus souple et qui lui donne des moyens pour inciter l'associé coopérateur à rester à l'expiration de la durée de son engagement via une clause pénale ou une majoration du loyer.

- La cession temporaire d'usufruit peut aussi être une option qui permet de faire coïncider la durée d'engagement et celle du bail. Si elle contient une promesse de vente et d'achat au terme du contrat, ce peut-être un support pour la transmission de l'exploitation.
- Le projet de LOA en discussion au Parlement prévoit la création d'un nouvel instrument, le GFA d'investissement destiné à attirer des porteurs de capitaux pour faciliter l'installation des agriculteurs mais il est trop tôt pour avoir une vision nette de son utilisation pour les coopératives.

3. La transmission du foncier

Dans la majorité des cas, l'acquisition de terres est un moyen et parfois même une stratégie pour installer de nouveaux agriculteurs et éviter la déprise agricole. Les coopératives agricoles deviennent alors des actrices du portage. Elles sont alors en lien avec les SAFER qui alertent les coopératives sur les biens susceptibles de chercher acquéreur et le cas échéant elles accompagnent les coopératives pour les transactions, sans pour autant qu'une préférence quelconque leur soit accordée.

Plusieurs modalités sont possibles :

- **Vente à terme** : les parcelles sont revendues à l'associé coopérateur moyennant un prix payable par des échéances correspondant aux acomptes que la coopérative verse en rémunération des apports par compensation. C'est une solution plutôt utilisée lors de l'agrandissement de l'exploitation pour des raisons évidentes de montant et de durée. Le contrat de vente à terme doit bien préciser les obligations de l'associé coopérateur en termes d'apport.
Il est à noter que cette solution se rapproche de celle mise en œuvre par les coopératives maritimes, dont le cadre légal est défini dans le livre IX du Code rural et de la pêche maritime, confrontées à des problèmes similaires d'accès par les marins pêcheurs à des chalutiers devenus plus sophistiqués et donc plus coûteux et qui ont mis en place des coopératives d'armement.
- **Le pacte d'associé** : l'exploitation est logée dans une filiale dont la coopérative est l'associé principal et une clause prévoit que l'associé coopérateur montera progressivement au capital de cette filiale jusqu'à en devenir l'associé unique et aboutir donc au retrait de la coopérative.
- **Clause de substitution** : La promesse de vente peut également inclure une clause de substitution : la coopérative se réserve alors la possibilité d'être substituée dans son rapport au vendeur par une filiale mais aussi par un associé coopérateur. Ces personnes sont alors substituées dans leurs droits et obligations au regard du vendeur.

Conclusion

On le voit, les outils juridiques ne manquent pas pour permettre aux coopératives de sécuriser du foncier pour leurs associés coopérateurs ou pour elles-mêmes, permettant d'apporter des réponses aux problèmes de coûts et de temporalité soulevés par l'accès au foncier.

Pour autant cette activité, ces actions plutôt devrait-on dire, restent probablement marginales et répondent à des situations locales et spécifiques. En l'absence d'observatoire et de données objectives, il est difficile d'avoir une vision nette de la situation.

Ces actions occultent également le phénomène d'une déprise foncière qui reste mal connue et calibrée mais dont il semble qu'elle ne soit pas anecdotique.

C'est un sujet sur lequel on voit aussi émerger des montages partenariaux entre plusieurs acteurs : SAFER, collectivités locales, coopératives, etc., et qui pour exercer le portage foncier ont recours à un autre outil coopératif, la SCIC, société coopérative d'intérêt collectif qui a les caractéristiques d'une coopérative : double qualité, une personne/une voix, lucrativité limitée, réserves impartageables, et présence de divers collègues qui permettent d'associer des acteurs différents dont des collectivités publiques.

Fiche 2.4.

L'exemple du réseau associatif *Terre de liens*⁴¹

Jean-Pierre Jessenne

En première approche : qu'est-ce que *Terre de liens* ?

*Terre de liens*⁴² se définit comme « un assemblage inédit d'acteurs et actrices de la société civile, du monde agricole et de la finance solidaire qui tire son originalité de l'articulation entre un réseau associatif actif dans toute la France, une entreprise d'investissement solidaire et une fondation reconnue d'utilité publique.

En mobilisant de l'épargne solidaire, des dons, des legs et des donations, Terre de Liens acquiert des terres, préserve leur vocation agricole à long terme, facilite l'installation de nouveaux paysans et accompagne la transmission et la reconversion des fermes vers des pratiques agricoles respectueuses des sols et de l'environnement.

Le mouvement sensibilise les citoyens et accompagne les collectivités locales dans la prise en charge des enjeux alimentaires et environnementaux liés au foncier et à sa transmission ».

Diaporama à l'appui, William Loveluck a précisé les missions de *Terre de liens*, les leviers d'action, les analyses et les préconisations pour protéger les terres agricoles, lutter contre la concentration des terres, accompagner la transmission de fermes et garantir la souveraineté alimentaire. À défaut de restituer dans cette fiche les détails de ce programme, nous en extrayons quelques points forts.

Des analyses des enjeux fonciers en agriculture et des diagnostics significatifs

L'intervenant insiste d'abord sur la multiplication et l'intrication des enjeux qui accompagnent les transformations récentes du rapport à la terre et ses conséquences pour l'agriculture et les agriculteurs. Le schéma proposé illustre cette donnée initiale et fondamentale. *Voir schéma infra.*

Ainsi quatre priorités sont soulignées :

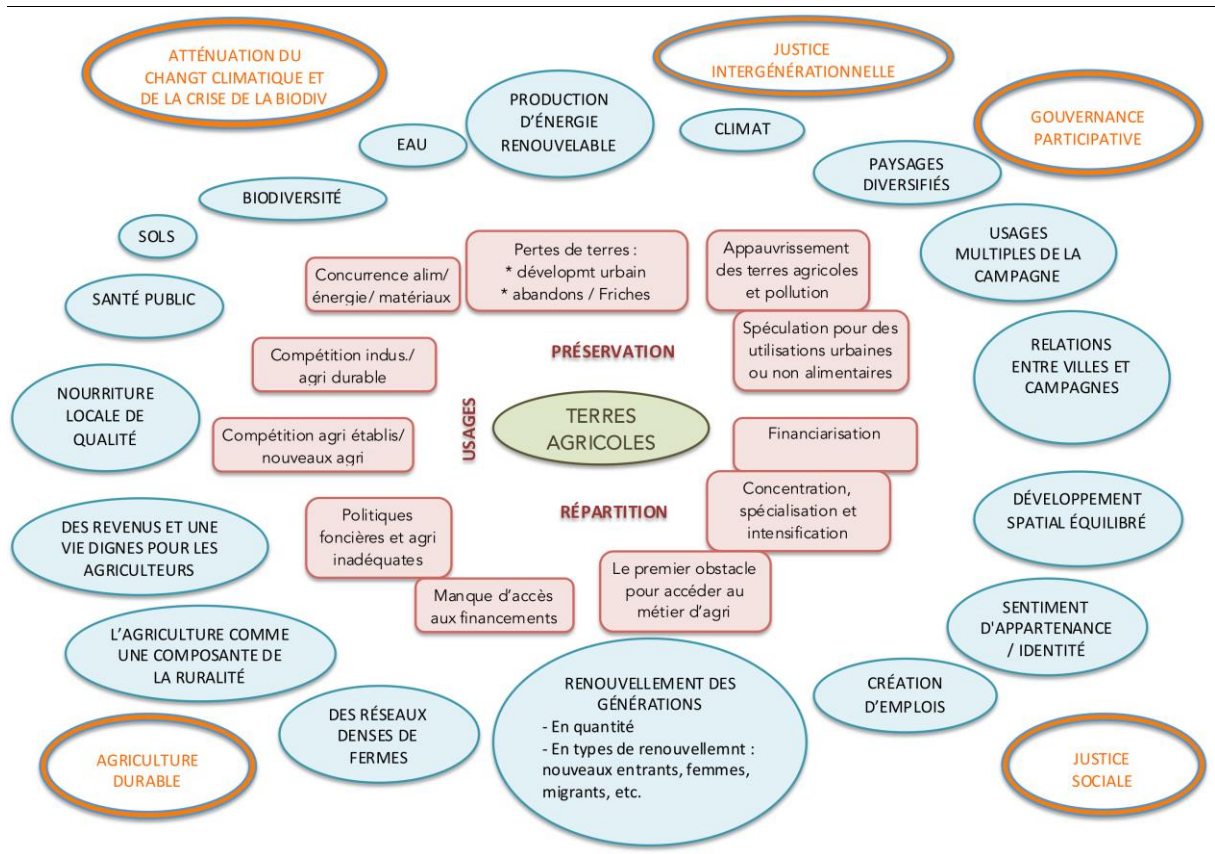
- La préservation et l'amélioration des fonctions écologiques de la « terre » en tant que support vivant des espaces naturels, agricoles et forestiers.
- La répartition des terres : le développement de la démocratie foncière, en associant toutes les parties concernées (producteurs, consommateurs, résidents, élus) aux décisions concernant les usages de la terre.
- L'assurance du renouvellement des générations avec une meilleure répartition de la terre et de l'eau.

⁴¹ Cette fiche résume une séance organisée par le groupe de travail le 29 novembre 2023 autour de la présentation par William Loweluck, chargé de recherche et d'analyse, des objectifs et modes d'action de l'association qu'il anime.

⁴² <https://terredeliens.org/>

- La révision des modes de rémunération des actifs agricoles pour des revenus décents en même temps que la création de la valeur ajoutée et de l'emploi.

Contexte : la terre à la croisée des enjeux



Source : Diaporama présenté par W. Loweluck

Des contraintes spécifiques pour certains

M. Loweluck a insisté sur certaines caractéristiques de la situation actuelle. Par exemple, il a souligné que de plus en plus de candidats à l'installation ne sont plus issus du milieu agricole. Pour ces candidats se posent des problèmes discriminants face aux marchés fonciers et aux politiques foncières. Parmi ces problèmes, citons : l'absence d'accès aux transferts familiaux de terres (la modalité principale de transfert d'usage), l'obstacle de prix de la terre plus élevés (même si l'accès au bail reste la principale voie d'accès à la terre), l'exploitation de parcelles plus petites ou moins productives, la moindre considération pour leurs projets par les institutions/administrations et parfois moins d'aides PAC (par exemple pour le maraîchage bio), etc. L'intervenant évoque aussi des singularités juridiques ou relationnelles, certaines négatives, d'autres positives.

Il termine sur ce point en soulignant : « La part des NIMA -non issus du milieu agricole- dans les installations tend à augmenter et doit être plus sérieusement prise en compte dans la révision

des règles du jeu ». La dernière partie de la présentation porte sur les transformations de la gouvernance foncière préconisée par *Terre de liens*.

Changements et mesures préconisés.

Les propositions sont structurées en rubriques : « Préserver les terres agricoles », « Partager la terre et créer plus de richesses », « Améliorer le contrôle des structures* (CdS, SDREA*) », « Homogénéiser les formes de régulation des transferts d'usage », « Faciliter l'accès au foncier pour les futurs agriculteurs par des dispositifs de stockage et de portage du foncier ».

Par exemple, à propos de la préservation, la liste des actions est la suivante : taxation à 100% de la plus-value pour les ENAF* basculant en foncier urbain ; taxe d'urbanisation élevée rendant l'extension urbaine plus chère que le renouvellement de la ville pour les aménageurs ; [...] préciser dans la loi ZAN* les notions de « *renaturation d'un sol* » et de « *désartificialisation* » ; donner la capacité de qualification en zone AU à la région ou à l'État (comme pour les PAEN* afin d'éviter les conflits d'intérêts entre communes) et remettre la décision sur l'affectation des zones aménageables aux communes dans une logique participative ; encourager une densité de qualité et la sortie du paradigme de la compétitivité des territoires qui dépeuple les uns pour sur-peupler les autres (vers un équilibre territorial polycentrique).

Sur le deuxième volet, parmi de nombreuses mesures on relève : poursuivre et améliorer la maîtrise des coûts d'accès au foncier par l'encadrement des montants des loyers (fermage) et la régulation de la valeur vénale des terres ; la création d'un registre opérationnel des marchés fonciers avec la connaissance des projets de cession des droits d'usages de la terre (projets de ventes de biens immobiliers, projets de baux, projets de ventes de parts sociales de personnes morales détenant et/ou jouissant de droits d'usage de biens immobiliers agricoles), et la connaissance des contrats de délégation intégrale pour leur appliquer un contrôle.

Les dispositions significatives du troisième sujet : Fixer un cadre commun aux SDREA* : préserver les surfaces en agriculture biologique (AB) ; augmenter l'emploi par hectare ; favoriser les pratiques agroécologiques (haies, IAE, etc.) ; encourager les productions déficitaires aux plans national et local (PAT*).

En résumé du souci d'homogénéiser les formes de régulation : « 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, par souci de simplification, il est proposé qu'un Comité Technique départemental SAFER*- CDOA* puisse émettre des avis sur les projets de cession de terre, de parts de sociétés et sur les projets de baux au regard des critères des SDREA* renouvelés ; adosser le seuil de déclenchement de la loi *Sempastous* à celui du contrôle des structures pour homogénéiser la régulation des différents modes d'accès à la terre ; [...] soumettre à autorisation administrative (Préfet du département) tous les projets de location et de vente de terres ou de parts de société disposant de droits d'usage de biens agricoles ; [...] le financement actuel des SAFER* doit être revu : aujourd'hui, l'équilibre budgétaire des SAFER* est assuré par de grosses opérations, qui peuvent déroger au SDREA*.

In fine, la présentation des modalités d'intervention met l'accent sur le portage foncier*. En bref : « Lorsque le portage foncier ne peut pas se faire par les particuliers (car le propriétaire veut vendre), ou lorsque l'achat est impossible (car l'emprunt met en péril la viabilité de la ferme), il peut être de deux natures : Société à capitaux ouverts qui s'engage à rémunérer le capital, mais ponctionne le revenu de l'agriculteur pour cela ; Initiative Foncière Agricole Citoyenne (IFAC), versement d'un loyer modique en cohérence avec le statut du fermage, engagements de transition agroécologique, réponse aux enjeux de renouvellement des générations ».

La présentation donne lieu à des échanges nourris au sein du groupe et avec M. Loweluck.

En débat

Les échanges et les questions portent sur trois interrogations majeures pour la gouvernance foncière :

- Comment les propositions et les expériences de *Terre de liens* peuvent-elles s'inscrire dans l'évolution d'ensemble du système agricole français et international : constituent-elles un modèle plus ou moins généralisable ou offrent-elles une série de formules diversement applicables selon les contextes, les territoires ou les productions ? Ne convient-il pas de renoncer à opposer systématiquement les modèles agricoles -en bref « agriculture paysanne » *versus* « système agro-industriel » - pour admettre la possible complémentarité des modes d'exploitation ? Ne faut-il pas mettre l'accent sur le fait que transition agroécologique et gouvernance foncière sont forcément liées par la nécessité de faire du « sur mesure territorial » !
- Dans les multiples refontes institutionnelles et territoriales envisagées comment peut-on à la fois simplifier l'organisation, améliorer la représentativité des parties prenantes au sein des SAFER* par exemple ? Comment aussi peut-on assurer au mieux les arbitrages fonciers : en confiant, par exemple, le contrôle des structures aux SAFER* ou à l'administration ?
- Comment clarifier et réguler les multiples modes de portage foncier* ? Comment en particulier identifier les différentes formes sociétaires et adapter les règles d'accès au foncier à leurs complexités et aux pratiques financières des intéressés ? Quel rôle peuvent jouer certaines propositions comme celle de l'indicateur de « valeur ajoutée à l'hectare » ?
- Les formules proposées par TDL prennent-elles suffisamment en compte la multiplicité des situations dans les transferts fonciers et les modalités de travail de la terre : concentration des exploitations par regroupement d'exploitations voisines au moment des cessions, recours aux prestations en délégation intégrale qui contournent le statut du fermage et autres règles ?
- TDL intègre-t-il suffisamment la sécurité alimentaire dans les objectifs de politique foncière ? Quelle réponse peut-on apporter à l'argument « nourrir le monde » avancé par les tenants du modèle productiviste pour légitimer leur action ? Quelles politiques commerciales faut-il promouvoir ?

III- La diversité des territoires et des modèles agricoles

Fiche 3.1.

Des questions foncières en régions de grandes cultures et en situation transfrontalière ⁴³

Jean-Pierre Jessenne et Marcel Lejosne

L'évidence de la diversité des agrosystèmes en France impose de tenir compte des conditions particulières au moins des principaux ensembles. Le régime agricole des grandes cultures en est un.

Caractéristiques et territoires de grandes cultures

Ce régime peut se définir par quatre caractéristiques : les grandes exploitations, à la superficie nettement supérieures à la moyenne nationale, occupent la majeure partie des surfaces cultivées (par exemple en Île-de-France, la SAU moyenne par exploitation est de 127 ha, on compte un peu moins de 3000 grandes exploitations couvrant 92% de la SAU) ; celles-ci sont très majoritairement constituées de terres labourables sur des sols surtout limoneux et adaptés aux cultures exigeantes : céréales, betteraves sucrières, pommes de terre, oléagineux... ; ces productions et le développement de firmes importantes ont nourri l'implantation d'entreprises de transformation agroindustrielle, privées ou coopératives, et l'arrivée massive d'acteurs étrangers qui profitent du bas coût du foncier en France pour un développement de leur activité de transformation chez eux... ; enfin le régime foncier associe faire-valoir direct et proportion notoire de terres en fermage. Cet agrosystème se retrouve sur la majeure partie du Bassin parisien, mais aussi dans les campagnes de Caen ou du Berry, en Limagne ou dans le Lauragais, avec évidemment des spécialités différentes et des contraintes foncières qui peuvent beaucoup varier, par exemple en fonction de la pression urbaine plus ou moins intense ou de la proximité d'acteurs extérieurs à la région.

Des questions foncières communes

La valeur du foncier est supérieure aux moyennes françaises tout en restant inférieure à celle qu'on trouve dans des pays européens comparables : en 2022, 9530 euros/ha dans les Hauts-de-France ; 7690 en Île-de-France ; 9020 en Normandie ; moyenne française : 6200 euros, (moyenne européenne : 10 600). Le maintien de l'agriculture et de l'accès à l'exploitation du sol soulève à la fois le problème des valeurs vénales du foncier et celui des conditions de reprise des terres ou de succession qui alourdissent encore les coûts notamment d'installation (cf. infra). De plus il faut compter avec une agriculture très performante de l'autre côté de nos frontières septentrionales avec des prix du foncier agricole beaucoup plus élevés.

En fait le marché foncier global n'a guère de signification car il existe trois formes de diversité très marquées : entre zones de forte artificialisation des terres, notamment par la

⁴³ Cette fiche est principalement le résultat d'une séance de travail où ont été auditionnés M. Bricout, président de la chambre d'agriculture de l'Aisne, M. Lejosne, agriculteur-entrepreneur dans l'Aisne et membre de l'AAF, M. Missioux, directeur de la SAFER d'Île-de-France. Fiche établie par JP Jessenne avec M. Lejosne, membres de l'AAF et du groupe de travail.

croissance urbaine et les infrastructures et zones à quasi-exclusivité agricole ; entre vastes étendues de grande culture et secteurs d'agriculture spécialisée, par exemple cultures maraîchères ; diversité aussi selon les formes d'accès à la terre : marché foncier proprement dit (achat et vente), marché locatif, marché sociétaire (tantôt familial, tantôt capitalistique), marché de travail à façon. Les pays de grandes cultures sont marqués par l'importance du deuxième marché, mais aussi par le puissant développement de la troisième forme, tandis que la quatrième, plus récente, est en progression mais difficile à appréhender. La régulation par les organismes ad hoc, la SAFER* notamment, est d'une efficacité très différente selon les cas. La question des seuils à partir desquels ces organismes peuvent intervenir se trouve souvent posée à cause de la complexité des mécanismes et des variations d'un secteur à l'autre même au sein d'une même région ; ces mécanismes sont d'ailleurs souvent attaqués au tribunal administratif.

Des problèmes singuliers.

Dans la région des Hauts-de-France, la concurrence foncière belge et néerlandaise pèse lourdement sur l'accès à la terre des exploitants en place ou des jeunes repreneurs. Elle est surtout liée à l'extension de la culture des pommes de terre. Des « industriels nomades » sont à la recherche de quantités considérables de ce produit à transformer qu'ils ne trouvent plus chez eux en assez grande quantité, à la fois parce que les surfaces agricoles disponibles sont faibles et parce que la culture de la pomme de terre exige une rotation longue dans l'occupation des sols. Ils sont donc candidats à la reprise de terre en France du Nord. La pression peut prendre l'une ou l'autre des quatre formes évoquées plus haut avec des impacts divers ; par exemple l'achat de terres, y compris de prairies dans des secteurs comme la Thiérache, entraîne le plus souvent le labour qui modifie lourdement les paysages et les conditions écologiques du secteur ; la sous-location auprès d'exploitants locaux constitue une pratique tentante mais illégale et corruptrice des relations contractuelles, d'autant plus qu'elle est souvent maquillée en services ou faux échanges de parcelles. Dans un tel contexte, la mise en œuvre des réglementations a des effets paradoxaux ; par exemple, l'encadrement étroit des valeurs minimales et maximales du montant des fermages favorise le maintien d'exploitations qui ne sont plus réellement productrices mais protagonistes de sous-locations surtout en zone transfrontalière « d'agriculture nomade » comme cité ci-dessus. L'ensemble du système agricole s'en trouve fragilisé. On assiste là à une difficulté supplémentaire car la différence de rentabilité entre les productions mène à une spécialisation au détriment des systèmes traditionnels les moins productifs. Ceci, bien que souvent plus performant sur le plan économique et environnemental, est mal accepté ou compris.

Une autre pratique pèse de façon singulière entre la Picardie et le Nord : la rétribution des reprises de terre entre exploitants ; cette pratique appelée « chapeau » ou « pot-de-vin » est une extension du dédommagement par le nouveau preneur pour les améliorations supposées que le prédécesseur est censé avoir apportées à la terre. En fait, de longue date, dans ces régions, cette extension déborde plus ou moins largement les sommes admises officiellement ; elle est devenue un moyen d'obtenir, en ces pays de fermage dominant, le bail convoité y compris aux dépens d'autres candidats ; les sommes versées apparaissent aussi souvent comme un complément de revenus important pour l'exploitant qui quitte son exploitation. Le marché foncier s'en trouve fortement biaisé et difficilement contrôlable.

Un autre exemple de situation singulière concerne les secteurs où les terres agricoles apparaissent comme des taches dans un tissu urbain dense, cas notamment de l'Île-de-France où 20 000 ha ont été perdus aux cours des vingt dernières années. Le maintien de l'agriculture dans la région capitale nécessite une maîtrise spécifique des valeurs vénale dans les espaces

agricoles et naturels. On peut citer la mobilisation d'instances multiples et collégiales pour établir et faire appliquer les documents d'urbanisme locaux indispensables et qui existent désormais dans la presque totalité des communes de la région ; la démarche permet la sanctuarisation de 10% de la SAU, à l'exemple des terres maraîchères de la plaine de Montesson à l'ouest de Paris (création d'une ZAP, acquisition de terrains par « Île-de-France Nature »)⁴⁴.

Quatre conclusions en bref :

- Si l'agrosystème de grandes cultures est bien une donnée essentielle de l'agriculture française, il connaît des variantes et des contraintes variables d'une région à l'autre qui supposent des ajustements.
- La question du prix de la terre et des concurrences pour le droit d'exploiter y est d'autant plus pressante que la prédominance de la location prend des formes capitalistiques de plus en plus difficiles à contrôler, voire illégales. Une clarification semble indispensable mais soulève des interrogations majeures (cf. infra)
- Dans certains secteurs, la lutte contre l'artificialisation est cruciale, pour l'agriculture et pour l'ensemble de la société, et des solutions, souvent contractuelles, ouvrent la voie.
- L'indispensable régulation doit être consolidée et simplifiée tout en faisant place à des acteurs agricoles, environnementaux, territoriaux...tous impliqués ; si l'évolution vers un « guichet » unique semble illusoire, si les SAFER* doivent garder un rôle pivot, il paraît souhaitable d'élargir l'assise d'un organisme où seraient représentés les différents types de protagonistes. Mais demeure posée la question du bon niveau de décision....

... et des interrogations

- Pour faciliter l'accès de tous les candidats à l'exploitation agricole et clarifier les conditions d'accès faut-il promouvoir une régulation dirigiste de la valeur vénale des terres, notamment dans les zones sous tensions spécifiques (point-de-vue défendu par des syndicats et associations – voir les fiches 2.4. Terre de liens et 2.1. Organisations professionnelles agricoles) ? Est-il préférable de privilégier des réglementations souples se bornant à empêcher les excès ? Dans tous les cas, faut-il réduire les interventions volontaristes et leurs biais ou iniquités que semblent illustrer les dysfonctionnements de l'autre côté de la frontière ? Loin de célébrer la faible rémunération du foncier ne convient-il pas de la regretter dans la mesure où elle invite à la vente par les propriétaires et au rachat par les agriculteurs, ce qui peut s'avérer contreproductif à cause de l'immobilisation d'un capital plus ou moins important ?
- À quel niveau de l'organisation territoriale doivent se prendre les décisions : au plus près des collectivités locales, des intercommunalités par exemple, dont les initiatives sont louées par bon nombre d'acteurs (cf. fiche 3.3 Les systèmes alimentaires territoriaux) ou à des niveaux plus élevés ou intermédiaires pour éviter que les enjeux et conflits d'intérêts locaux ne viennent paralyser les décisions et les entreprises ?

⁴⁴ Sur ce point, voir les développements de la fiche 3.2. Le rôle de la SAFER en Ile-de-France.

Fiche 3.2.

Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Île-de-France

Marie-Claude Maurel

Personnalité invitée : Pierre Missioux⁴⁵, Directeur général de la SAFER Île-de-France

Date de l'entretien : 1^{er} mars 2024

À l'échelle de l'Île-de-France, première région métropolitaine française, pôle moteur de l'économie du pays en même temps que grande région agricole, la SAFER joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire rural et périurbain francilien et dans sa préservation⁴⁶. Elle accompagne agriculteurs, forestiers, collectivités territoriales, dans la mise en œuvre de leurs projets opérationnels. L'entretien a permis de mettre en évidence quelques-unes des particularités de la gouvernance foncière dans une région fortement urbanisée qui compte 12 millions d'habitants et où les mouvements fonciers revêtent des caractéristiques particulières, en raison d'une forte pression sur le foncier agricole et d'une extension spatiale du périurbain.*

La SAFER* intervient pour réguler le foncier agricole en fonction de deux objectifs prioritaires : la protection des terres agricoles et naturelles et la maîtrise des prix du foncier agricole. Elle agit en concertation avec les collectivités territoriales, les services de l'État et les professionnels agricoles et forestiers en mobilisant divers outils d'intervention foncière et de gestion de patrimoine immobilier pour réaliser ces objectifs. Le problème du renouvellement des générations retient également son attention. Comment orienter le foncier agricole disponible à cette fin ? La question se pose en termes de transmission père-fils, mais aussi de transition vers de nouveaux systèmes d'exploitation dans le cadre d'autres statuts (hors cadre familial).

Pierre Missioux dresse un tableau détaillé, chiffres et figures à l'appui, de la situation du foncier agricole en Île-de-France dont les grandes lignes sont ici retracées.

La propriété agricole en Île-de-France

Les spécificités de la propriété agricole francilienne sont à souligner : le fermage y est largement dominant (85% de la SAU selon le RGA 2020), son attractivité pour les investisseurs bailleurs, l'agglomération parisienne suscite une forte pression foncière entraînant des achats fonciers spéculatifs et des artificialisations illégales des sols.

Le maintien de l'agriculture dans la région capitale nécessite une maîtrise des valeurs vénales de la terre des espaces agricoles et naturels. Trois facteurs favorisent un contrôle du foncier et de ses usages : l'existence de documents d'urbanisme (PLU*) dans la presque totalité des communes de la région, le fait que le statut du fermage entraîne une distinction nette entre

⁴⁵ Pierre Missioux a occupé divers postes dans le groupe SAFER dans plusieurs régions (Centre, Rhône-Alpes, Ile-de France). Son expérience à la tête de la SAFER Ile-de-France s'étend sur vingt ans.

⁴⁶ <https://www.safetidf.fr/safer-ile-de-france-sa/>

valeur « libre » et valeur « occupée »⁴⁷, la vigilance qu'exerce la SAFER* sur le prix de la terre, en distinguant une position professionnelle qui veut que « à zone agricole, prix agricole », des positions domaniale et judiciaire (notion de terrain en situation privilégiée⁴⁸). La SAFER* opère en moyenne 280 préemptions par an, dont les trois quarts accompagnées d'une révision de prix.

Le foncier agricole en Île-de-France est de plus en plus protégé : 10% de la SAU s'avèrent de fait sanctuarisés par une série de dispositifs de zonages (ZAP*, PAEN*, PRIF⁴⁹, sites classés). Cependant 20 000 ha ont été perdus au cours des vingt dernières années, c'est-à-dire deux fois la superficie de Paris, bien que l'on note un ralentissement de la consommation entre 2012 et 2017.

La lutte contre les différentes formes d'artificialisation illégales est active (784 communes et EPCI sont placées sous convention de surveillance et d'intervention foncière par la SAFER*). La SAFER*, premier opérateur foncier rural de la région, réalise dans sa zone d'action plus de 200 opérations annuelles qui portent environ sur 1 000 à 2 000 ha. Ces transactions concernent tous les types d'exploitations (céréalières, forestières, d'élevage, de maraîchage, etc.).

Pour illustrer la portée de la politique d'intervention, l'opération de la plaine de Montesson⁵⁰, située en zone d'habitat urbain dense, est présentée. Le plan d'action élaboré par les acteurs du territoire comprend trois volets. Il s'agit de préserver et d'améliorer la fonctionnalité agricole de la plaine par l'instauration d'une zone agricole protégée (ZAP*), une politique d'acquisition par l'Agence des espaces verts (1976) devenue Île-de-France Nature⁵¹, afin de créer un pôle d'excellence du maraîchage, et ainsi de favoriser les liens entre les citoyens et leur environnement agricole et naturel.

Les exploitations agricoles franciliennes et l'accès au foncier

Au nombre de 4 425 exploitations (RGA 2020), leur SAU moyenne est de 127 ha. Sur ce total 2 988 exploitations sont en système de grandes cultures sur 92% de la SAU, et leur SAU moyenne atteint 172 ha. Les trois quarts de la SAU sont exploités en formule sociétaire, la

⁴⁷ Cela correspond à la différence entre la valeur libre du bien (valeur en pleine propriété) et la valeur de ce droit d'usage et d'habitation qui dépend de l'espérance de vie du ou des vendeurs.

⁴⁸ La jurisprudence a dégagé la notion de « terrain en situation privilégiée » (Cass. 3e civ., 1er décembre 1993, n°92-70457). Il ne s'agit ni d'un terrain à bâtir, ni d'un terrain naturel ou agricole inconstructible. Il se trouve ainsi dans une situation intermédiaire.

⁴⁹ Un périmètre régional d'intervention foncière (PRIF) est un espace naturel, agricole ou forestier, délimité et délibéré par les Conseils municipaux concernés, l'Agence des espaces verts et le Conseil régional d'IdF, et qui doit a priori rester agricole, naturel ou forestier.

⁵⁰ Quelque 500 hectares de terres agricoles de la plaine de Montesson (78360) ont été classés en zone protégée afin d'échapper aux appétits immobiliers.

⁵¹ Île-de-France Nature est le nouveau nom d'usage de l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France, établissement public à caractère administratif. En déployant à l'échelle locale les stratégies environnementales de la Région, Île-de-France Nature :

- accompagne les collectivités, à travers un appui technique et financier, dans leurs projets de création, d'extension et de requalification d'espaces verts et de nature ;
- protège, gère, aménage et ouvre au public les espaces naturels, agricoles et forestiers, dans les secteurs les plus sensibles soumis à la pression urbaine et en accord avec les enjeux du territoire ;
- crée des continuités vertes reliant les centres urbains aux grands espaces naturels régionaux ;
- soutient l'agriculture francilienne.

proportion s'élevant à 87% pour les exploitations en céréales et oléagineux. La part des surfaces cultivées en bio ne représente que 6,7% de la SAU.

Quatre grands marchés d'accès à la terre doivent être distingués : un marché foncier agricole (qualifié de marché de parcellaire), un marché foncier locatif, un marché foncier sociétaire, et un marché du travail à façon intégral.

Tableau - Les quatre marchés fonciers

Les différents marchés	Transparence	Acteurs du contrôle	Seuils de contrôle	Volumes des contrôles
Marché foncier agricole traditionnel (ventes de biens physiques)	oui Toute vente de biens classés en zones agricole et naturelle des PLU	Safer Départements (PAEN, ENS) Communes, syndicats des eaux (aire d'alimentation de captage)	En Ile-de-France, le seuil est fixé à partir du 1er m ² vendu (exceptions fixées par le CRPM)	En 2023, la Safer a reçu 1160 DIA agricoles portant sur une superficie totale de 6500 ha. 250 préemptions par an anti-mitage dont les 3/4 avec révision de prix. Peu de préemptions agricoles.
Marché foncier agricole sociétaire (vente de parts de société)	Oui (LAAAF de 2014; loi Sempastous de 2021). Objet : ventes de parts de sociétés qui possèdent ou exploitent du foncier agricole	Préfet de département (sur instruction Safer)	Deux conditions requises : - prise de contrôle de la société requise; - dépassement du seuil de 342,5 ha	Mise en œuvre de la loi au 1er avril 2023
Marché foncier locatif agricole	oui (contrôle des structures SDREA)	Préfet (sur avis CDOA)	Agrandissement au-delà du seuil de contrôle de 137 ha	En 2022 : - 228 dossiers examinés en CDOA ; - Superficie concernée : 27540 ha ; - 6 refus
Travaux à façon intégral	non	-	-	-

Source : Document aimablement communiqué par le directeur de la SAFER Île-de-France

Le marché parcellaire

En 2023, 1 160 déclarations d'intention d'aliéner (DIA)⁵² portant sur 6 500 ha, soit une moyenne de 5,30 ha par vente. Il y a une transparence totale du marché sur toutes les ventes de biens situés en zones A et N des PLU*. On enregistre 280 préemptions anti-mitage par an accompagnées d'une révision de prix. C'est l'effet de la multiplication des droits de préemption⁵³ qui s'exercent sur l'espace agricole, ceux qui relèvent des missions de la SAFER*, des dispositifs de préservation des espaces naturels sensibles, des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains, des prérogatives des collectivités (aires d'alimentation de captages d'eau), etc.

Le marché locatif concerne les agrandissements locatifs au-delà du seuil de 137 ha. En 2022, 228 demandes ont été examinées en Commissions Départementales d'Orientation

⁵² La déclaration d'intention d'aliéner ou « DIA » est un acte juridique par lequel le propriétaire d'un bien immobilier notifie au bénéficiaire du droit de préemption son intention de vendre ce bien ainsi que les conditions de la vente, en particulier le prix.

⁵³ Voir la fiche dédiée à l'outil "droit de préemption des espaces agricoles".

<https://outil2amenagement.cerema.fr/ressources/guides-fiches/droit-preemption-dp-sur-les-espaces-agricoles>

Agricole (CDOA*)⁵⁴, portant sur une superficie de 27 540 ha. Six demandes ont été refusées (SRDEA⁵⁵).

Le marché sociétaire est un marché d'exploitations. La transparence du marché est établie par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) de 2014. La mise en œuvre de la loi *Sempastous* à partir du 1^{er} avril 2023 prévoit la déclaration de toute vente de parts de sociétés exploitant ou possédant du foncier agricole. Deux conditions sont exigées : la prise de contrôle de la société est requise, le dépassement du seuil de superficie de 342,5 ha. En 2023, 266 déclarations d'intention d'aliéner sociétaires, dont 249 déclarations simples, trois soumises à autorisation, trois soumises à autorisation et droit de préemption, six soumises à droit de préemption.

Le démembrement est difficile à envisager, les délais de traitement se sont allongés (de 6 mois à 2 ans), la loi *Sempastous* a raté l'objectif de limitation de la reprise des terres par des étrangers.

Le marché du travail à façon intégral est en pleine expansion ... mais reste difficilement quantifiable.

On prêtera attention à l'importance du marché sociétaire qui a porté sur 36 690 ha, soit 5,6 fois plus que le marché foncier agricole ! Le rythme des mouvements est rapide (6 à 7% de rotation par an). La cession de foncier « libre » hors cadre familial porte seulement sur 14 143 ha (2023).

L'application des règles d'urbanisme complexifie les mouvements entraînant une multiplication des déclarations préalables, ce qui justifierait la création d'un guichet unique.

Les collectivités territoriales sont de plus en plus intrusives à l'égard des exploitations agricoles, à travers les demandes de certificat d'urbanisme et de permis de construire.

L'impact de la réglementation environnementale se renforce du fait de la compensation environnementale obligatoire (loi biodiversité de 2016), les baux environnementaux, les obligations réelles environnementales (ORE*), la protection des nappes phréatiques (40% de la SAU est classée en aires d'alimentation de captages d'eau).

⁵⁴ Les Commissions Départementales d'Orientation Agricole (CDOA*) ont un rôle consultatif auprès du préfet, dans le cadre du PAD* (Projet Agricole Départemental).

⁵⁵Le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA*) remplace dorénavant les schémas directeurs départementaux des structures agricoles (SDDSA). Signé le 21 juin 2021 par le préfet de région, le SDREA Île-de-France est applicable à compter du 2 juillet 2021.

Fiche 3. 3.

L'expérimentation des systèmes alimentaires territorialisés

Table ronde organisée par François Collart-Dutilleul

Date : 29 septembre 2023

La relocalisation des systèmes alimentaires est présentée comme l'une des voies privilégiées vers une transition alimentaire durable et inclusive. Le processus se développe en réponse à une demande portée par les consommateurs qui recherchent les produits locaux, une meilleure traçabilité de leur alimentation à travers les circuits courts et/ou de proximité, l'approvisionnement de la restauration collective, l'agriculture urbaine, etc. De nombreuses collectivités locales⁵⁶ s'engagent dans le déploiement de systèmes alimentaires territorialisés qui revêtent des configurations variées par le choix des périmètres d'action (Pays, PETR*, Intercommunalités, etc.), des réseaux de coopération et de partenariat, et des montages juridiques sur lesquels ils s'appuient. Le projet alimentaire territorial (PAT*) peut bénéficier d'un dispositif de reconnaissance (labellisation) et d'un soutien financier du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. Les expériences présentées ci-dessous révèlent la nécessité de penser en parallèle une politique foncière⁵⁷ adaptée aux besoins des exploitants agricoles, ainsi que la préservation des ressources environnementales (les sols et la gestion de l'eau).*

La Communauté d'agglomération du Douaisis (entretien avec Jean Luc HALLÉ, 2^e VP de Douaisis Agglo, en charge de la transition alimentaire et agricole).

La Communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) regroupe 35 communes et près de 150 000 habitants⁵⁸. Le président est Christian Poiret. La CAD est très urbanisée et subit une forte pression foncière avec un prix du foncier très élevé (14 000 euros/ha contre 6 100 en moyenne en France). La SAU ne représente que 50% de la superficie totale de l'agglo. La CAD doit se pencher sur les questions de l'habitat et des zones d'activité mais aussi sur la transition agroécologique, d'où l'adoption d'un PAT labellisé⁵⁹.

⁵⁶ Le site agirpourelalimentationlocale.fr met à disposition une base de connaissances juridiques et d'expériences pratiques qu'elles soient ou non labellisés « projets alimentaires territoriaux » (PAT).

<https://agirpourelalimentationlocale.fr/a-propos/>

⁵⁷ Hubert Bosse-Platière, *La relocalisation des systèmes alimentaires : un défi pour le droit*, Colloque de Poitiers, mars 2020.

⁵⁸ Voir le site : <https://www.douaisis-agglo.com/environnement/agriculture-et-alimentation>

⁵⁹ Voir le site de la CAD : Le Projet Alimentaire Territorial est composé de trois politiques complémentaires pour promouvoir l'accessibilité pour tous sur le territoire de DOUAISIS AGGLO à une alimentation locale, saine et durable :

- la politique agricole « Agricad »,
- le plan « Biocad » pour le développement de l'agriculture et de l'alimentation biologiques,

Avec la SAFER, une convention a été passée qui programme une réserve de terre préfinancée. Les terres gagnées sur l'industrie sont affectées à des activités agricoles, et sont attribuées en location, pour conforter les installations. Les serres agricoles peuvent être vendues à l'exploitant.

Un éco-quartier de 140 ha prévoit un espace horticole de 5 ha composé de parcelles attribuées pour le maraichage et le jardinage.

« L'éco-quartier du Raquet comprend de l'habitat durable, des espaces de production alimentaire publics et privés (parc horticole, jardins familiaux), des espaces paysagers et récréatifs avec un potentiel nourricier (haies comestibles et vergers publics), et une qualité environnementale, favorisée par les déplacements doux » (dossier alimcad).

Une zone test (12 ha) a été mise en place pour les agriculteurs qui ont envie de se convertir au bio, ce qui a permis d'entraîner la conversion de plus de 300 ha. Une deuxième zone test est prévue. Un partenariat avec *Terre de liens* (TDL) a été établi pour redécouvrir les propriétés communales (à l'origine propriété des Houillères) et remettre en culture les espaces en friche. Les conséquences de cette politique sur la restauration locale (cantines scolaires et vente directe) sont très positives. La démarche s'inscrit dans la perspective d'une politique de relocalisation dans une région où les cultures (pommes de terre, céréales, betteraves) sont traditionnellement destinées à la transformation.

Questions : qui finance les acquisitions de terres ? La collectivité ? la SAFER avec ses fonds propres ? L'intervenant a évoqué un comité département-SAFER mais n'est-ce pas tout simplement la mission dévolue au comité technique SAFER ? Comment se fait le choix des agriculteurs ? La CDOA au titre du contrôle des structures ou la collectivité ont-elles leur mot à dire ?

Cussac Fort Médoc en Gironde, *« un village engagé pour une alimentation 100% bio et locale »* (entretien avec Stéphane Le Bot, adjoint au maire de Cussac Fort Médoc en Gironde⁶⁰. <https://www.cussac-fort-medoc.fr/vie-municipale/les-projets-en-cours/le-projet-alimentaire-territorial/>

S. Le Bot présente l'installation d'une régie agricole de 7000 m² pour approvisionner la cantine scolaire en bio local, planter des arbres fruitiers, grâce à l'embauche d'un maraîcher communal. Celui-ci met en œuvre le plan alimentaire décidé par la commune.

« La régie agricole est installée au centre du bourg et 2.900m² ont déjà été mis en culture maraîchère biologique et labellisée Ecocert : elle approvisionne le restaurant scolaire depuis mai 2019. Les surplus de production abondent les paniers solidaires de l'aide alimentaire de la commune et le restaurant LE BONTEMPS se fournit également auprès de la régie. La production de la régie maraîchère est référencée auprès de La Halle Bio afin de pouvoir approvisionner de manière permanente et soutenue le restaurant scolaire de l'école. Les légumes produits par la régie maraîchère sont issus de semences certifiées bio et les plants sont

-
- et plus récemment un programme d'actions autour de l'alimentation, de la santé et de l'environnement « Alimcad ».

⁶⁰<https://www.cussac-fort-medoc.fr/vie-municipale/les-projets-en-cours/le-projet-alimentaire-territorial/>

réalisés par le maraicher communal : les variétés sélectionnées privilégient la qualité gustative et la qualité sanitaire des plants est contrôlée dès le moment des semis ». (Site internet de Cussac).

Une ferme départementale a permis l'installation d'un couple d'exploitants (maraichage et élevage de chèvres), avec un bail rural. Ces agriculteurs décident de leur orientation de manière autonome.

La démarche de Cussac s'inscrit dans le cadre conceptuel de l'association « Un plus Bio ». Dans une région du Médoc où l'arrachage de vignes se profile à moyen terme... il s'agirait de réimplanter des cultures vivrières. La libération du foncier agricole invite à préserver le patrimoine foncier en lui affectant une vocation nourricière.

Association « Un plus Bio » (entretien avec Stéphane Veyrat)

« **Un Plus Bio** »⁶¹ est une association née en 2002, qui, depuis près de vingt ans, interroge l'évolution des approches et des métiers de la restauration collective, avec pour finalité de changer l'alimentation pour aller vers plus de bio et de local.

L'intervenant présente les trois pôles d'activité (manger Bio, agir auprès des territoires, paysages alimentaires) et les diverses activités de l'association en s'appuyant sur un diaporama. Le maître mot « Agir sur le foncier nourricier (petit guide du foncier nourricier), à travers les stratégies foncières des collectivités. Plusieurs opérations :

- Les cantines rebelles (2016)⁶²
- Le Club des territoires (2013)⁶³ qui joue le rôle de tribune politique de la démocratie alimentaire. Il regroupe 140 collectivités et 300 élus.
- L'Observatoire national (2017)⁶⁴ couvre 10 000 cantines distribuant 1,4 millions de repas.

Bien implanté en Occitanie (son siège social est à Nîmes), l'association entend agir sur le foncier en partenariat avec la région Occitanie et la SAFER, dans une région où 100 000 ha seraient en friches.

Collectivité Eau du Bassin Rennais, Terres de sources (entretien avec Daniel HELLE)

La Collectivité Eau du Bassin Rennais⁶⁵ est l'autorité organisatrice du service de l'eau pour 75 communes du Bassin Rennais, dont Rennes, Préfecture de l'Ille-et-Vilaine (35), du point de captage au robinet.

⁶¹ <https://www.unplusbio.org/>

⁶² Les Victoires des cantines rebelles, la plus grande manifestation qui, depuis 2016, célèbre en France les plus belles initiatives alimentaires qui se développent sur les territoires.

⁶³ L'objectif est de « fédérer les élus et les équipes techniques des collectivités autour de projets alimentaires communs, représenter les membres adhérents auprès des instances de décision nationales, diffuser le message d'une démocratie alimentaire accessible à tous et sur tous les territoires ».

⁶⁴ Créé à l'initiative d'Un Plus Bio, Ecocert « En Cuisine » et le Centre d'Études Lascaux sur les Transitions (Celt), l'Observatoire collecte chaque année de nombreuses données sur les pratiques, les tendances et l'évolution de la restauration collective et des politiques alimentaires territoriales. C'est un outil de sensibilisation et de pilotage inédit, accessible et fiable, au service des élus, des services, des cuisiniers et de tous les acteurs de l'alimentation.

⁶⁵ <https://www.eaudubassinrennais-collectivite.fr/>

« Terres de Sources »⁶⁶ est une démarche qui a pour objectif de rassembler les citoyens et acteurs de la production alimentaire autour d'un objectif commun de préservation de l'environnement, de reconquête de la qualité de l'eau et de la transition des modèles agricoles. Il s'agit d'une approche globale de lutte contre la dégradation de la qualité de l'eau, en vue d'une valorisation de la ressource.

L'idée du projet est de développer une économie locale vertueuse, en mobilisant les habitants et les acheteurs publics du territoire.

Élaboration d'un cahier des charges de sélection des exploitations agricoles et identification des premières exploitations agricoles (2013-2014)

La démarche adoptée est celle du marché de la commande publique. En partenariat avec la Ville de Rennes, le concept a été pour la première fois concrétisé par le lancement et l'attribution d'un premier marché public d'une durée de 3 ans à trois producteurs, un producteur laitier et deux éleveurs de porcs pour fournir sa restauration scolaire (2015).

De 2017, datent la création du label Terres de Sources® et la mise en œuvre du deuxième marché public rassemblant 15 communes et 20 producteurs. C'est une autre façon de présenter les marchés publics sous la forme d'un appel à prestation de services, afin de retisser le lien entre le producteur et le consommateur et d'aller dans le sens d'une rémunération des services environnementaux.

« Terres de Sources a pour objectif de rassembler les citoyens et acteurs de la production alimentaire autour d'objectifs communs : préservation de l'environnement, reconquête de la qualité de l'eau, reconquête de la qualité de l'air, soutenir et accompagner la transition des modèles agricoles. Pour cela, le label Terres de Sources définit 4 fondamentaux :

1 – Garantir une démarche de progrès des systèmes de production agricole pour reconquérir la qualité de l'eau

2 – Rémunérer les services environnementaux des producteurs et leur garantir une juste rémunération

3 – Fournir aux consommateurs des produits locaux de qualité à des prix accessibles

4 – Permettre aux habitants et aux professionnels du territoire de se rendre acteurs d'une consommation responsable, en assurant une gouvernance partagée de la démarche entre producteurs, transformateurs, consommateurs et collectivités ». (site internet Terres de sources)

La SCIC SAS Terres de Sources organise la logistique sur le territoire, en vue de développer les débouchés, de labelliser la transformation, de développer des filières de production (blé noir, blé panifiable, légumes, chanvre, etc.). Le projet vise à développer l'éducation à une alimentation durable, à promouvoir l'évolution du régime alimentaire et la diversification des productions. Les systèmes de production doivent évoluer vers une déspecialisation à l'échelle de la parcelle comme des territoires (pour éviter les risques de monoculture sans élevage associé). L'action peut être conduite en partenariat avec tous les territoires (Alsace, Nantes, La

⁶⁶ <https://terresdesources.fr/>

Rochelle, etc.) ce qui permettrait au Bassin Rennais de régler par des échanges entre territoires le problème des excédents de lait et de déficit des fruits.

D. Helle évoque le contrôle des structures pour regretter que les EPCI ne soient pas représentées dans la gouvernance. Il faudrait pouvoir intégrer les différentes problématiques (territoire de projet, PAT, PCAET) et apporter de la cohérence à l'échelle de chaque territoire.

En ce qui concerne la qualité des sols, l'intervenant souligne les enjeux qualitatif et quantitatif de l'eau dans le contexte du dérèglement climatique. Il dit attendre l'adoption de la directive Sols⁶⁷.

Dans le Bassin Rennais on assiste à un renouvellement du profil des exploitants, les cédants sont des producteurs de lait, ceux qui s'installent veulent faire du maraîchage, il faut sécuriser les installations.

Département de Loire-Atlantique⁶⁸ (entretien avec Ugo Bessière, Conseiller départemental de Loire-Atlantique, Membre de la commission Transition écologique et résilience des territoires, Mission thématique : Projet alimentaire départemental)

Son message est le suivant : « il faut sortir des « silos » et re-territorialiser ce qui a été dé-territorialisé ». Pour ce faire, il faut organiser la résilience (c'est le rôle du département). En Loire-Atlantique, la SAU s'élève à 65% de la superficie totale. L'artificialisation des sols progresse...au détriment des espaces agricoles et naturels. Il est difficile de se loger pour ceux qui travaillent. Les parcelles de terre s'élargissent et la superficie moyenne des exploitations s'accroît (de 62 ha à 83 ha), l'âge moyen de l'agriculteur est de 48 ans. De jeunes agriculteurs voudraient s'installer en maraîchage, notamment.

Le département a mis en place trois périmètres de protection des espaces naturels et agricoles (PEAN) sur une superficie de 24 518 hectares (dont 3000 ha de la ZAD Notre Dame des Landes). Le périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) est un outil du département destiné à limiter la consommation d'espaces et l'étalement urbain, au détriment des espaces agricoles et naturels. Les périmètres de protection des espaces naturels et agricoles sont régis par le code de l'urbanisme. Le département, en partenariat avec les communes volontaires et la Chambre d'agriculture, peut constituer un périmètre, défini à la parcelle, et lui associer un programme d'actions, lui aussi défini en partenariat. C'est une garantie pour l'avenir : les terres dans ces périmètres sont, sur le long terme, réservées principalement à une activité agricole. L'établissement public foncier (EPF) peut intervenir pour aider à l'installation mais la charge est lourde. La reconquête des friches est une autre voie, un diagnostic des friches est prévu.

⁶⁷ La Commission européenne a publié, le 5 juillet 2023, une proposition de directive sur la santé et la résilience des sols. Elle cherche à retrouver et préserver des « sols sains » sur l'ensemble de son territoire. Un objectif qu'elle se fixe d'ici à 2050, « conformément à l'ambition de l'Union européenne de parvenir à une pollution zéro ». https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_23_3637

⁶⁸ https://www.loire-atlantique.fr/44/environnement-energies/les-perimetres-de-protection-des-espaces-naturels-et-agricoles-pean/c_1308192

Commune de Mouans- Sartoux (entretien avec Gilles Perole, Adjoint au Maire de Mouans-Sartoux (06), délégué enfance-éducation-alimentation)

Il coordonne le projet de Maison d'éducation à l'alimentation durable, préside le GT alimentation et restauration scolaire de l'Association des Maires de France.

Mouans-Sartoux est une commune pionnière qui a fait figure d'exception en se dotant d'une régie agricole (2011) et d'une cantine scolaire Bio (2012)⁶⁹. Le souci de protéger les espaces naturels et agricoles s'est accompagné de la réorientation de la politique alimentaire. C'est une conception pragmatique qui a présidé au projet d'approvisionnement de la cantine en produits locaux bio. Le projet s'appuie sur une démarche de reconquête agricole.

En préemptant 4 ha (au lieu-dit Haute-Combe), la municipalité a fait le choix de faire pousser des légumes de saison au lieu d'un lotissement, comme le souhaitaient les promoteurs. Dans une région où les terrains sont à prix d'or, le dernier plan local d'urbanisme de Mouans-Sartoux a fait passer les terres agricoles de 40 à 112 hectares. Quelques terres sont devenues constructibles mais le plus souvent des espaces naturels sont redonnés à l'agriculture. La mise en culture se soucie d'une gestion économe de l'eau.

En 2021, un poste d'animateur du foncier agricole a été créé et en 2023 deux baux ont été signés, c'est le début de la reconquête agricole. G. Pérole souhaite développer une action pédagogique en direction des agriculteurs pour promouvoir la capacité à nourrir les habitants et en direction des consommateurs pour « changer leur assiette » en la rendant plus végétale, bref en changeant le régime alimentaire afin de réduire l'empreinte carbone par habitant, la consommation d'eau (l'arrosage était interdit cet été) et la surface alimentaire nécessaire.

Il milite pour la reconnaissance d'une compétence alimentaire aux collectivités locales, à son avis la souveraineté alimentaire doit se construire sur la base des territoires.

Une discussion animée, malheureusement contrainte pas un impératif horaire, s'ensuit. Quelques points forts émergent : rechercher une pluralité de solutions fondées sur l'innovation, procéder à une hiérarchisation des usages dans le contexte d'un avenir contraint par la fin de l'abondance. La discussion a bien fait ressortir que l'un des sujets majeurs des débats sera bien l'articulation entre le rôle central de l'État et celui des collectivités territoriales, associations, etc., et cela sous 3 angles :

- institutionnel : quelle répartition des compétences, selon quelle hiérarchisation territoriale ?*
- financier : quels moyens et quelles attributions ?*
- politique : l'adhésion des habitants aux choix qui sont faits ?*

A la fin de cette table ronde, les membres du GT remercient chaleureusement François Collart-Dutilleul, son organisateur et tous les intervenants.

⁶⁹ <https://reporterre.net/La-cantine-bio-de-Mouans-Sartoux-nourrit-bien-eleves-et-paysans>

Fiche 3.4.

Note sur le marché foncier en France

Jean-Marie Séronie

1 La situation du foncier en France

2 Description du marché foncier national

3 Estimation de l'impact sur le foncier des départs en retraite

Avant-propos

Cette note est centrée sur l'analyse des dynamiques, des tendances du marché foncier rural avec un tropisme marqué sur les entreprises agricoles.

Elle mobilise des données très diverses avec plusieurs soucis :

- Une grande difficulté d'accès aux sources statistiques au-delà de la communication officielle des organismes.*
- Les données disponibles ne mesurent pas exactement la même chose selon les organismes collecteurs (enquêtes SCEES, MSA, Comptes fonciers, PAC, CEREMA, SAFER, données privées ...). De plus ces mesures sont faites à des dates différentes et avec des pas de temps parfois très longs 10 ans voir davantage.*
- Quand on s'intéresse aux entreprises agricoles on est tout de suite confronté à la question particulière des sociétés avec la propriété foncière personnelle des associés mise à disposition des sociétés- donc faussant la notion de faire valoir direct/fermage, des sociétés unipersonnelles (EARL) s'apparentent à des agriculteurs individuels pour de nombreux points.*

L'ambition de cette note est de mettre en évidence des évolutions, des tendances, des segmentations territoriales. De ce fait elle accepte certaines différences de chiffres. Parfois elle contourne la difficulté par des arrondis ou en exprimant des pourcentages plutôt que des valeurs absolues.

Partie 1 La situation du foncier en France

Le foncier agricole en France c'est 27 Millions d'hectares agricoles

La surface agricole est en diminution de 0,1 %/an (RGA). Il est possédé par 4,2 millions de propriétaires (source rapport CEREMA) soit une propriété moyenne de 6,4 Ha. Cette surface agricole est mise en valeur par 390 000 exploitations agricole d'une taille moyenne de 69 Ha taille (nombre en baisse de 1,9%/an), avec donc en moyenne 10 propriétaires par exploitation.

420 000 hectares sont vendus chaque année, soit 1,5 % mise en vente chaque année, à travers 95000 transactions pour un montant de 3,5 Mds d'euros (8300 € par hectare, 4,4 Ha par transaction). Ce qui signifie aussi qu'une terre est mise en vente en moyenne tous les 65 ans.

Une partie de ce foncier (40%) est mis en valeur en direct et l'autre partie (60%) est louée par bail à ferme.

40% de la surface totale est exploitée par des exploitations individuelles tandis que 60% est mise en valeur par des sociétés.

Répartition de la surface des terres agricoles et prés	Exploitations individuelles	Exploitations sociétaires	Total
% terres propriété	20%	20%	40%
% terres louées	20%	40%	60%
Total	40%	60%	100%

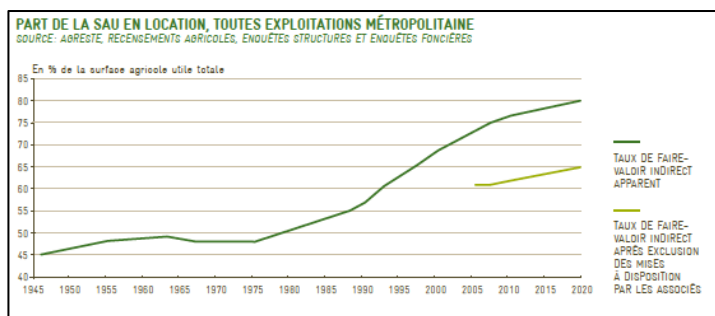
Si on raisonne non plus au niveau des surfaces mais que l'on s'intéresse aux exploitations. Il y a une grande diversité des situations foncières :

- 30% des exploitations sont propriétaire de 100% de leurs terres (40% des exploitations individuelles et 20% des exploitations sociétaires)

- 15% ne possèdent aucun Ha

- 55% sont dans une situation mixte

La part de surface louée augmente tendanciellement (source étude CEREMA pour terre de liens 2022)



Plus la taille des exploitations augmente, plus la part de terres louées est importante.

Part du foncier loué et en propriété Selon la taille des exploitations	Propriété	Loué aux associés	Loué à des tiers
- 100 000 euros	51	4	45
100 à 250 000 euros	35	9	56
> 250 000 euros	13	24	63
TOTAL (% par exploitation)	20	19	60

Si bien que si on considère la totalité de la surface agricole française près des $\frac{3}{4}$ est exploitée par des exploitations de plus de 250 000 euros de CA et 46 % de la surface totale agricole française est louée à des exploitations de plus de 250 000 euros de CA.

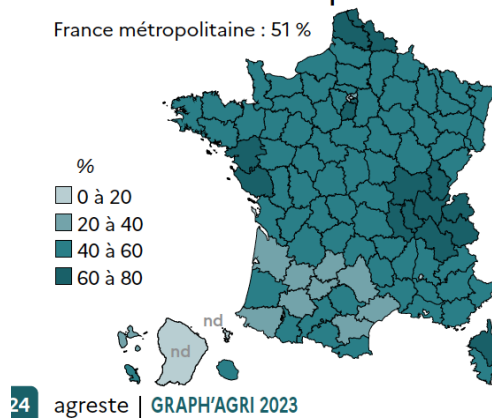
Répartition de la surface par taille des exploitations et mode de faire valoir	propriété	Loué aux associés	Loué à des tiers	TOTAL
- 100 000 euros	3,5	0,3	3	6,8
100 à 250 000 euros	7,2	1,7	11,3	20,2
> 250 000 euros	9,7	17,3	45,9	72,9
TOTAL (% Total foncier)	20,4	19,3	60,2	99,9

L'organisation du foncier est très différente selon les territoires

1° Au niveau de la répartition entre le faire- valoir direct et le fermage avec un gradient Sud - ouest, où la propriété est dominante et le Nord-est où c'est le fermage qui est dominant. Cela génère des logiques et des dynamiques foncières différentes selon les territoires.

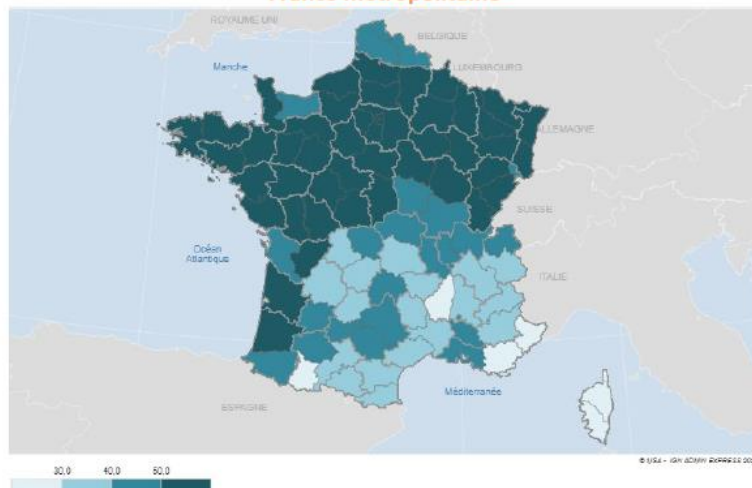
Part de la SAU louée auprès de tiers en 2020

France métropolitaine : 51 %



2° Au niveau de la répartition entre les agriculteurs travaillant au sein d'une société et ceux travaillant seul avec une différence nord sud très marquée

Proportion d'exploitations ou d'entreprises agricoles en société en 2020 France métropolitaine



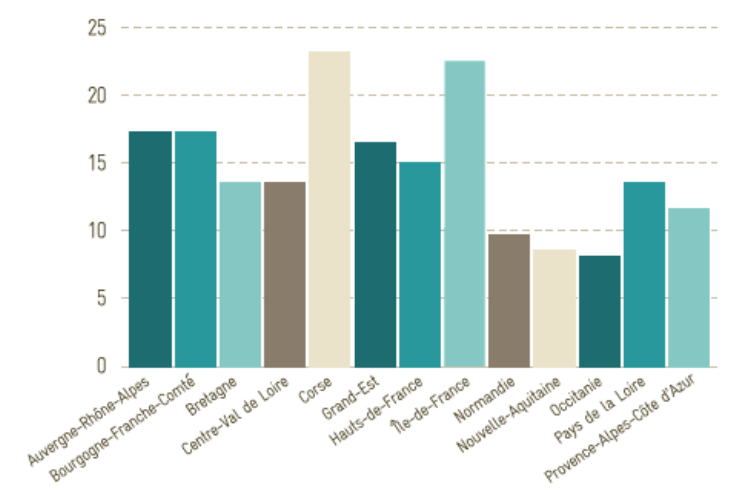
Individuels 51,1%
EARL 18,1%
GAEC 11,8%
Autres 18,9%

Source : MSA

3° au niveau de l'émiettement de la propriété foncière. Le nombre de propriétaires par unité de production varie selon les régions de 7 à 23. C'est le résultat combiné de la taille des unités, du mode de faire valoir et de l'émiettement de la propriété (exemple de la Corse).

NOMBRE MOYEN DE PROPRIÉTAIRES PAR UNITÉ DE PRODUCTION

SOURCE : ÉTUDE CEREMA/TERRE DE LIENS, 2022



source 2022 CEREMA pour Terre de liens

La typologie des propriétaires foncier est très variée

En 2022 le bureau d'étude CEREMA a réalisé pour la Foncière Terre de Liens une étude sur la nature des propriétaires fonciers qui était jusqu'alors très méconnue.

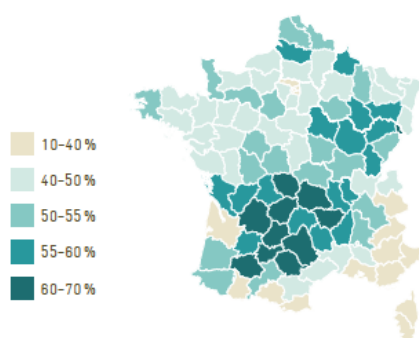
RÉPARTITION DES SURFACES AGRICOLES PAR TYPE DE PROPRIÉTAIRE

SOURCE : ÉTUDE CEREMA/TERRE DE LIENS, 2022



PART DE LA SAU EN INDIVISION

SOURCE : ÉTUDE CEREMA/TERRE DE LIENS, 2022



41. Article 815-3 du Code civil

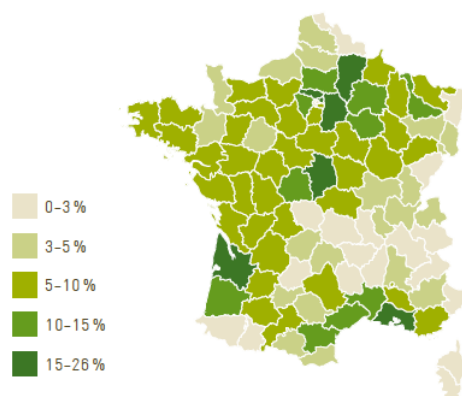
Les indivisions entre particuliers représentent un tiers de la surface agricole (plus de 50% dans la moitié des départements) ce qui est sans doute une source importante de rigidité.

La détention du foncier agricole par des sociétés a défrayé la chronique ces dernières années. En réalité la part du foncier détenu par des sociétés est de 7,5%. (3, 5% par les GFA et 4 % par les sociétés d'exploitation et divers)

Dans la moitié des départements elle est inférieure à 5 % et ne dépasse 15% que dans les bassins viticoles et l'Ile de France.

PART DE LA SAU PROPRIÉTÉ DE SOCIÉTÉS AGRICOLES

SOURCE : ÉTUDE CEREMA/TERRE DE LIENS, 2022



2 Le marché foncier national

Un marché foncier annuel d'environ 400 000 Ha

En moyenne sur trois ans il y a en France 79 000 transaction portant sur 370 000 ha soit 1,4% de la SAU faisant chaque année l'objet de transactions. (95 000 transactions pour 420 000 ha selon d'autres sources). Un tiers des transactions portent sur des surfaces inférieures à un hectare. Si on ne les prend pas en compte,

il y a chaque année 52 000 transactions portant sur 358 000 hectares- la vente moyenne porte donc sur une surface légèrement inférieure à 7 hectares. Environ la moitié des terres sont vendues louées et l'autre moitié sont vendues libres.

Les trois quarts des transactions portent sur des surfaces inférieures à 5 hectares, si bien qu'il n'y a qu'environ 18 500 opérations par an supérieures à 5 Ha soit 190 par département. L'approche par volume de surface échangée montre une répartition finalement assez équilibrée entre les classes de surface.

moyenne 2019-
2021

Analyse des transactions par classe de surface

source
FNSAFER

		Classe de surface						Ensemble
		0 - 1 ha	1 - 5 ha	5 - 10 ha	10 - 20 ha	20 - 50 ha	Plus de 50 ha	
MARCHÉ DES TERRES ET PRÉS	Nombre	27 143	33 224	9 552	5 312	2 879	661	78 771
	Surface	11 862	77 217	66 916	73 540	85 265	54 758	369 559
	N %	34,5%	42,2%	12,1%	6,7%	3,7%	0,8%	100,0%
	S %	3,2%	20,9%	18,1%	19,9%	23,1%	14,8%	100,0%

		Classe de surface > 1Ha						Ensemble
		0 - 1 ha	1 - 5 ha	5 - 10 ha	10 - 20 ha	20 - 50 ha	Plus de 50 ha	
MARCHÉ DES TERRES ET PRÉS	Nombre		33 224	9 552	5 312	2 879	661	51 627
	Surface		77 217	66 916	73 540	85 265	54 758	357 697
	N %		64,4%	18,5%	10,3%	5,6%	1,3%	100,0%
	S %		21,6%	18,7%	20,6%	23,8%	15,3%	100,0%

2 Les achats des agriculteurs dominant le marché

A peine un quart des surfaces mises en vente (soit 100 000 Ha) le sont par des vendeurs personnes physiques de plus de 60 ans. Plus de la moitié sont mis sur le marché par des collectifs.

Près de 9 ha sur 10 sont mises en vente par des non-agriculteurs. A l’opposé les agriculteurs achètent 75% des terres mises en vente (121000 Ha+157000 Ha) mais ne mettent sur le marché que 44 000 Ha (12% des terres) ce qui ne représente que 0,4 % de la surface dont ils sont propriétaires, c’est-à-dire une mobilité 3 fois inférieure à la moyenne nationale (1,5% de la surface agricole mise en vente chaque année).

Les terres vendues louées représentent 53% des terres mises à la vente (197000 Ha/370000 Ha) et 61% de ces surfaces (121000 Ha/370000 Ha) sont achetées par les fermiers en place.

Qualité des Vendeurs

Terres et prés Moy 2019-21	Cohéritie rs indivis	Agriculte urs	Non agri	SAFER	Total
Surface	120 000	44 000	140 500	65 000	370 000
%	32,4	11,9	38,0	17,6	100

Qualité des Acquéreurs

	Agri fermier en place	Agri autre	Non Agri	Total
Ha libres		111 000	61 000	172 000
Ha loués	121 000	46 000	30 000	197000
Ha Total	121 000	157 000	91 000	370 000
%	32,8	42,6	24,6	1000

Source FNSAFER

Un tiers du foncier vendu est acheté par des fermiers en place. ($0,53 \times 0,61 = 0,323$).

Classe d'âge de l'acquéreur									
	Moins de 35 ans	35 - 45 ans	45 - 55 ans	55 - 60 ans	Plus de 60 ans	Non déclaré	Plusieurs acquéreurs	Personnes morales	Ensemble
Nombre	10 351	11 625	12 899	6 373	9 045	2 915	13 635	11 929	78 771
Surface	48 765	51 858	55 069	25 123	37 540	13 374	60 250	77 579	369 559
%S	13,2%	14,0%	14,9%	6,8%	10,2%	3,6%	16,3%	21,0%	100,0%

Classe d'âge du vendeur									
	Moins de 35 ans	35 - 45 ans	45 - 55 ans	55 - 60 ans	Plus de 60 ans	Non déclaré	Plusieurs vendeurs	Personnes morales	Ensemble
Nombre	659	1 385	3 212	3 200	25 876	7 163	25 149	12 127	78 771
Surface	2 633	5 488	13 670	13 661	99 968	27 319	119 874	86 946	369 559
%S	0,7%	1,5%	3,7%	3,7%	27,1%	7,4%	32,4%	23,5%	100,0%

Par ailleurs les agriculteurs achètent 46 000 ha de terres louées sur lesquelles ils n'étaient pas fermiers. On peut alors imaginer que le fermier en place n'a pas voulu ou pas pu racheter la terre.

Les SAFER opèrent pour 100 000 Ha de transactions par an soit un quart de la surface échangée, c'est de loin le premier marchand de bien sur le territoire. Elle dispose d'un stock tournant d'environ 40 000 Ha soit l'équivalent de 10% du marché annuel.

	1990	2010	2015	2021	2022	Cumul depuis 1961
	<i>millier d'hectares</i>					
Acquisitions ¹	112	75	84	109	103	4 933
Rétrocessions ¹	122	76	87	106	102	4 799
dont installations	32	26	31	34	41	...
agrandissements	69	23	24	28	33	...
Graphagri 2023	59	41	42	35	39	///

1. Au 31 décembre de chaque année.
 Champ : France métropolitaine.
 Source : Groupe Safer

Conclusions

Les agriculteurs sont les principaux moteurs du marché des achats fonciers.

Les départs en retraite des agriculteurs propriétaires exploitants n'auront peut-être pas une très grande influence sur l'évolution du marché foncier puisque les agriculteurs ne mettent en vente annuellement que 0,4% des surfaces qu'ils détiennent

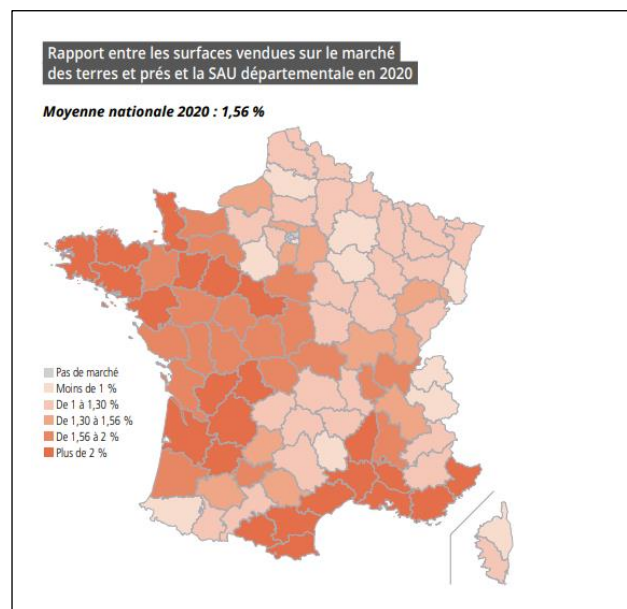
Les fermiers en place achètent chaque année 120 000 Ha de terres dont ils sont déjà locataires

Les agriculteurs achètent 46 000 Ha de terres louées sur lesquelles ils ne sont pas fermiers, sans doute parce que les fermiers en place n'ont pas été en situation de les acheter.

3 La dynamique du marché est différente selon les territoires

La France est divisée en deux par une diagonale pointe du Finistère/ Cote d'azur

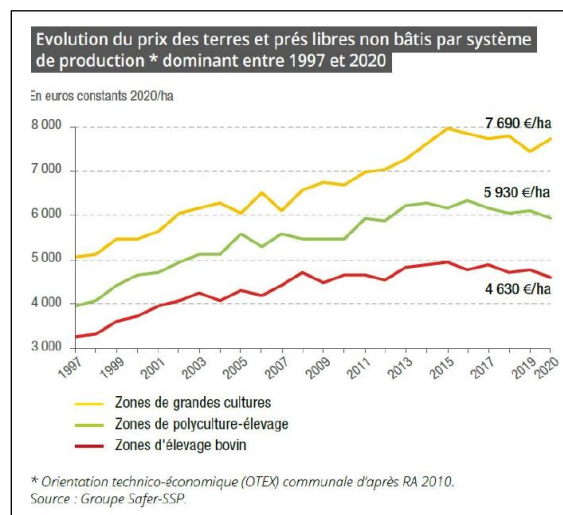
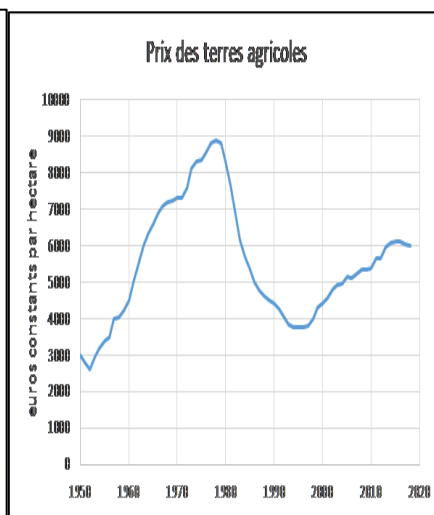
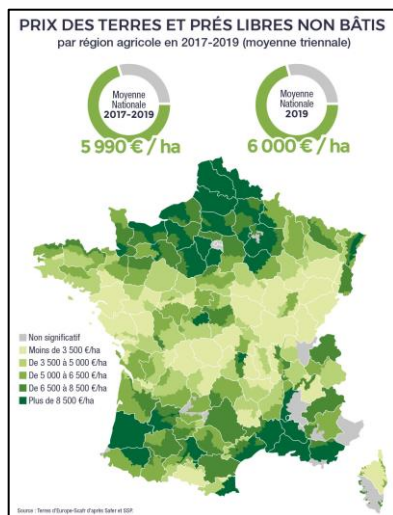
Au Sud et à l'Ouest de cette ligne le marché est beaucoup plus dynamique qu'au Nord



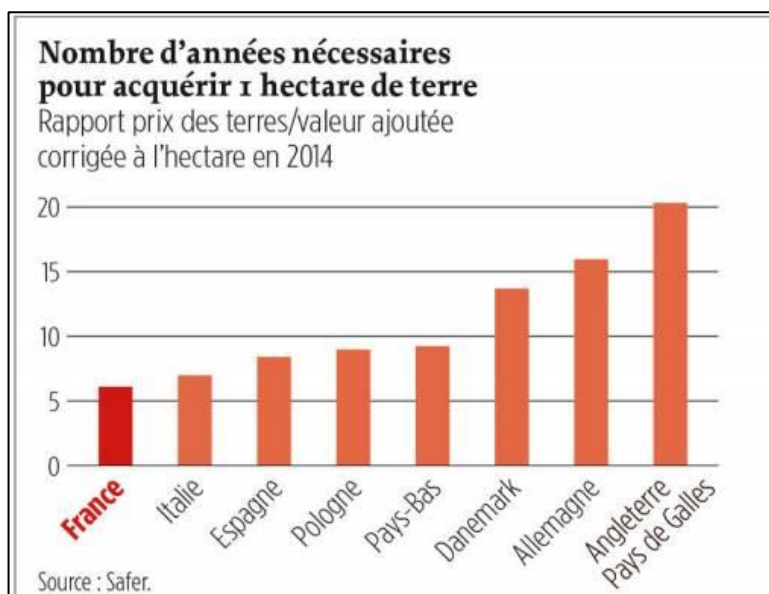
Les prix des terres sont également différents selon les régions

Ils varient du simple au double concernant les prés et terres labourables.

Concernant le prix du foncier la France est divisée en trois bandes horizontales, celle centrale présentant les prix les plus faibles. Enfin le prix des terres varie selon leur destination (pâtures, polyculture élevage, culture) de manière croissante avec un écart qui a tendance à augmenter. Sur ces dernières années il a connu une évolution contrastée. Il a été multiplié par trois entre 1950 et 1980. Puis pendant la période inflationniste de la décennie 1980-1990 il a été divisé par deux. Enfin sur les trente dernières années il a connu une croissance de 50% avec un tassement depuis deux ou trois ans.



Globalement le prix du foncier en France est modéré comparé à celui des terres dans les pays européens voisins.



Tout cela détermine sept grandes zones géographiques

Si on évalue, selon trois classes d'intensité, plusieurs variables : dynamisme du marché, prix du foncier des terres labourables et des prés (hors vignes), la part du fermage, le poids des sociétés, âge moyen des agriculteurs et que l'on croise ces cinq variables, on peut distinguer sept territoires différents.

	1	2	3	4	5	6	7
DYNAMISME MARCHÉ							
PRIX							
PART FERMAGE							
POIDS SOCIETES							
AGE MOYEN AGRIS							

Plus élevé	Moyen	Plus faible
------------	-------	-------------

Source auteurs

3 Estimation de l'impact des départs en retraite sur le marché

Le renouvellement des générations est un enjeu important pour la décennie à venir, cependant cet enjeu réel semble largement surévalué.

La moitié environ des agriculteurs prendront leur retraite dans les 10 ans à venir. Si on compare le nombre d'exploitants âgés de plus de 50 ans en 2020 par rapport à 2010 ...il est en baisse de 8% et le nombre de sociétés a augmenté sur la même période de 10%.

Cela veut dire qu'il y aura nettement moins d'exploitations agricoles à transmettre dans les 10 ans à venir qu'il n'y en avait dans la décennie écoulée.

Les départs en retraite ont trois conséquences structurelles différentes :

- Des mutations d'exploitations cédées qui sont à reprendre.
- Des départs d'associés donc des actifs à remplacer mais sur des exploitations sociétaires qui ne sont pas à reprendre.
- Des mutations foncières en propriété ou en location.

Le calcul suivant permet une estimation de chacun de ces chiffres qui sont importants pour comprendre les dynamiques en cours. En faisant quelques hypothèses pour réaliser une projection :

- En projetant de manière linéaire les surfaces concernées en fonction de la répartition des modes de faire valoir de 2016 et de la répartition des surfaces par statut juridique (2013)
- En considérant une répartition des classes d'âge identique dans chaque catégorie

Ces hypothèses ne prennent pas en compte la dynamique actuelle elles sous estiment donc les évolutions vers davantage de sociétés.

On arrive aux estimations suivantes pour la décennie 2020-2030 :

103 000 exploitations à transmettre (exploitants individuels et sociétés unipersonnelles) (sans doute sur estimé)

91 000 associés de sociétés ayant plusieurs chefs d'exploitation à remplacer (sans doute sous-estimé)

Les conséquences au niveau du foncier des terres remises sur le marché seraient les suivantes :

(A) Surface en propriété des agriculteurs partant en retraite : 5 370 000 Ha (surestimé)

Une petite part de ces terres seront mises en vente, de nombreux agriculteurs retraités les gardant comme complément de retraite

(B) Surface louée par des exploitants individuels et sociétés unipersonnelles : 3 750 000 Ha (surestimé)

(C) Surface louée par des associés partant en retraite : 4 390 000 Ha (sous-estimé)

(B) Et (C) certains propriétaires profiteront du départ en retraite de leurs locataires pour mettre leurs terres sur le marché

Une autre approche globale reprenant la baisse globale du nombre d'exploitations multipliée par l'augmentation de la taille moyenne des exploitations permet d'estimer que les mutations de foncier dues aux départs en retraite augmenteront les surfaces mises sur le marché d'un peu moins de 15%.

On peut donc estimer :

- La surface de terres agricoles mise en vente par les agriculteurs retraités augmentera légèrement
- Il y aura une surface importante de terres louées dont les preneurs vont changer. Plus de la moitié de ces terres louées sont exploitées par des sociétés continuant leur activité après le départ en retraite d'un associé
- Le départ en retraite de locataires pourra entraîner la mise sur le marché par les propriétaires bailleurs redevenues « libres ».

Fiche 3.5.

Le Foncier forestier

par Marc Gizard⁷⁰

Date : 18 octobre 2022

Importance de l'objet

Une évidence : la forêt est liée à du foncier, la propriété est le mot essentiel, parce que le propriétaire forestier n'est pas l'exploitant. L'exploitation de la forêt requiert l'intervention d'entreprises ou de coopératives de travaux forestiers. La différence est importante par rapport à l'agriculture. Le rôle des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)⁷¹ doit être aussi évoqué.

En France, la forêt couvre 17 millions d'ha, soit 30% environ du territoire national. Toutes les forêts ont un propriétaire. On compte 3,5 millions de propriétaires forestiers. Les trois quarts de la forêt française métropolitaine appartiennent à des propriétaires privés (3,3 millions). **Fransylva est l'organisation qui représente l'ensemble des propriétaires forestiers privés dans leur grande diversité**⁷². La forêt publique (25% de la surface) se répartit entre les forêts domaniales - du domaine privé de l'État (9%), et les forêts appartenant à des collectivités - essentiellement des communes (16%).

Le régime forestier⁷³ (ensemble de règles spéciales de gestion, d'exploitation et de police des forêts publiques) n'est applicable qu'aux forêts appartenant à l'État (1,7 millions d'ha), aux collectivités territoriales ou à des établissements publics et d'utilité publique. Le régime forestier impose plusieurs contraintes aux collectivités propriétaires de boisements et forêts.

Des remarques précédentes, il faut retenir l'idée qu'il importe d'appréhender les forêts sous l'angle de la propriété, avant même de s'intéresser aux modes de gestion. Les propriétaires constituent l'amont de la filière bois⁷⁴ qui exploite 38 millions de m³ et compte 440 000 emplois.

⁷⁰ Marc Gizard est professeur de droit et fiscalité forestière, conseiller juridique de la propriété forestière, élu local d'une commune rurale (4000 hab.), située dans le Bordelais où l'agriculture est en recul du fait de l'abandon des vignobles et de l'élevage.

⁷¹ **Les CRPF interviennent au plus près du terrain.** Les conseils des centres régionaux sont directement chargés par la loi de l'orientation régionale de la gestion des forêts privées, et de l'agrément des documents de gestion correspondants. Les CRPF interviennent également pour inciter les propriétaires à se regrouper, et organisent des actions de formation et d'information à destination des sylviculteurs. **Chaque Centre est dirigé par son propre conseil, où siègent des propriétaires forestiers de la région, et dispose d'un budget distinct.**
<https://www.cnpf.fr/le-cnpf-et-la-foret-privee/organisation-du-cnpf/les-centres-regionaux-de-la-propriete-forestiere>

⁷² <https://www.fransylva.fr/organisation-syndicale-foret-francaise.html>

⁷³ Les forêts « relevant » du régime forestier sont généralement astreintes à un régime obligatoire de planification de leur gestion par un aménagement forestier garantissant une gestion durable. L'Office national des forêts (ONF) est le seul gestionnaire autorisé à mettre en œuvre le régime forestier, en partenariat avec le propriétaire public.

⁷⁴ La filière forêt-bois regroupe des activités relevant de la gestion et de l'exploitation forestière, de l'industrie, des marchés de travaux du bâtiment et de la distribution.

Une situation de morcellement forestier

Environ 177 000 propriétaires détiennent plus de 10 ha et représentent 63% de la superficie, parmi eux 57 000 propriétaires ont plus de 25 ha (47%), dont 11 000 plus de 100 ha (23%).

Ce morcellement date en partie du reboisement consécutif à la déprise agricole du XIX^e siècle et du début du XX^e. En 1900, la superficie moyenne de la propriété forestière était de 6 ha. Ce morcellement est responsable du coût de l'exploitation du bois et le remembrement n'avance que très peu. Les solutions pour y faire face sont mises en œuvre par les entrepreneurs de la filière bois qui cherchent à repérer les propriétaires afin de s'assurer une régularité de leur approvisionnement.

La structure des entreprises de travaux forestiers est relativement peu concentrée. A côté de 19 entreprises exploitant 2 millions d'ha et 7 millions de m³ (sur un total de 38 millions de m³), on dénombre 7 000 entreprises (dont des coopératives forestières regroupant des propriétaires forestiers à la fois adhérents et fondateurs, afin de les accompagner dans la gestion et la valorisation de leur patrimoine forestier).

La gestion durable de forêts morcelées appelle des opérations de regroupement

Petits ou grands propriétaires ont intérêt à se rapprocher de leurs voisins pour mutualiser des chantiers, trouver de bons conseils ou atteindre ensemble une unité de gestion de taille suffisante. La gestion durable s'accompagne de la mise en place de certifications introduites en 1993 (PEFC⁷⁵) et en 1999 (FSC).

Un groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) est un outil structurant visant à dynamiser la gestion durable de la forêt privée. Il permet à des propriétaires forestiers privés de se regrouper en prenant en compte les enjeux environnementaux d'un territoire forestier donné (au moins 300 ha de bois et forêt). Il s'accompagne d'un plan simple de gestion (PSG) concerté et agréé par le Centre régional de la propriété forestière (CRPF).

L'association syndicale de gestion forestière regroupe des propriétaires de bois et forêts en vue de constituer une unité de gestion forestière. Elle élabore un plan simple de gestion⁷⁶ présenté à l'agrément du centre régional de la propriété forestière au nom des propriétaires.

Des échanges et cessions amiables entre propriétaires peuvent être opérés pour éviter des remembrements. Les SAFER* ont commencé à s'y intéresser. La question du droit de préférence à l'acquisition⁷⁷, les conditions d'exercice du droit de préemption (par les communes) se posent. Enfin, il y a des limites à l'incitation fiscale (appel à la taxe foncière).

⁷⁵ Le label PEFC atteste que le propriétaire forestier qui a cultivé le bois et l'exploitant forestier qui a récolté et transporté ce bois ont mis en œuvre les pratiques de gestion forestière durable.

⁷⁶ Le Plan Simple de Gestion est un document propre à chaque propriété, composé d'un état des lieux de la forêt et d'un programme d'interventions (coupes et travaux) pour une durée de 10 à 20 ans au choix du propriétaire.

⁷⁷ Pour éviter le morcellement des propriétés forestières, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 a mis en place un droit de préférence pour les sylviculteurs voisins de parcelles forestières mises en vente.

Quelques remarques en conclusion :

Le Fonds forestier (créé en 1946) a disparu en 2000. C'est dommage, parce qu'il permettait le renouvellement dans de bonnes conditions de la forêt. De grandes réalisations forestières sont à mettre à son actif.

Bien souvent, les propriétaires forestiers (comme aussi les agriculteurs) ne siègent plus dans les conseils municipaux.

Des problèmes de gouvernance se font jour avec la montée d'une « sylviculture d'opinion » (avec des injonctions du type « ne pas couper un arbre ! ») et sans prise en compte de l'avis pourtant respecté des ingénieurs forestiers. Or, dans une forêt bien gérée, récolter un arbre et le transformer est bon pour la planète.

La forêt morcelée impose des limites à l'exercice de la gestion durable. La solution extrême serait l'expropriation pour permettre la gestion et la défense de la forêt. Si les maires sont parvenus à aménager les centres villes, on pourrait s'inspirer de leur expérience pour l'entreprendre en forêt sur des secteurs morcelés.

Fiche 3.6.

Réflexions sur des enjeux socio-économiques cruciaux : statut du fermage, GFA territorial, répartition de la valeur...

par Marcel LEJOSNE⁷⁸

1- Un état de lieux

Rappelons que si l'on compte environ trois cent mille agriculteurs dans notre pays, on dénombre entre 4 et 5 millions de propriétaires fonciers.

Ce qui fait la richesse de nos territoires, c'est surtout leur diversité. Les enjeux sociaux et économiques sont radicalement différents selon les régions. Des écarts considérables se sont creusés ces cinquante dernières années entre :

- D'une part, les régions d'élevage sur sol superficiel, très majoritaires en surface, où l'économie agricole est tellement difficile que trouver des preneurs pour louer les terres des propriétaires devient très compliqué, voire une mission impossible. Des milliers d'ha repartent à l'état de friche chaque année.
- Et d'autre part, dans les régions proches des frontières septentrionales et autour des grandes villes entourées de limons fertiles et profonds, la tension sur le foncier agricole suscite de nombreuses convoitises, pour leur mise en valeur ou leur changement de destination.

Sous le titre « repenser l'association du capital et du travail en agriculture », les recommandations 2 et 3 formulées dans la 4^e partie du rapport concernent le GFA territorial et le statut du fermage. Au plan économique, cette proposition implique l'intervention de mécanismes de financement à la hauteur des nouveaux objectifs avancés. Il devient urgent de penser à la rémunération des nouvelles missions, notamment écologiques, prises en charge par les agriculteurs pour le compte du bien commun, rémunération qui pour des raisons sociales et de concurrence avec les pays tiers, ne peuvent passer par l'augmentation du prix des denrées agricoles et alimentaires. La monétisation des gains en biodiversité réalisés par les agriculteurs ne devrait plus être un sujet tabou.

Un statut du fermage largement dévoyé.

Le statut du fermage occupe une place à part dans le paysage foncier, par son omnipotence et omniprésence (il couvre près des trois quarts de la SAU). Or, l'ensemble des personnes auditionnées s'accordent sur le fait que ce statut n'est plus attractif, ni adapté à la réalité sociale et économique d'aujourd'hui (d'où par exemple, le développement des formes sociétaires). Le rapport du groupe de travail n'a pas pour but de proposer une réforme clefs en main du statut,

⁷⁸ Agriculteur, membre du syndicat des propriétaires fonciers, et membre de la section 10. Réflexions présentées dans le cadre de la séance publique de l'AAF du 28 mai 2025.

sujet d'une très grande technicité mais de mettre en évidence certains paradoxes que l'on peut illustrer par quelques exemples :

On peut citer le cas particulièrement parlant de l'agriculture dite « nomade » qui s'est beaucoup développée dans les Hauts de France et certaines autres régions frontalières. Expliquons la situation : le statut de fermage dont les loyers sont fixés par la CCBR (commission consultative départementale des baux ruraux) qui fixe les seuils de déclenchement du statut et l'encadrement du montant des loyers et qui est une commission paritaire, au sein de laquelle les exploitants peuvent bloquer toute évolution. Dans les faits, son mode de fonctionnement a créé un différentiel du prix des terres et des loyers très important avec les pays européens voisins. Disposer de foncier à prix très bas, peut paraître un avantage économique pour la ferme France. Mais ce n'est pas forcément le cas lorsque les voisins en profitent pour sous-louer les terres agricoles afin de pouvoir faire des productions spécifiques comme les pommes de terre, le lin ou les légumes de plein champ qu'ils transforment ensuite chez eux. Si les preneurs à bail y trouvent leur intérêt puisqu'ils sous-louent à des tarifs environ 8 à 10 fois supérieurs au montant de leur fermage, sans avoir à cultiver la terre, la valeur ajoutée part au profit des pays voisins alors que ces méthodes à court-terme de mise en culture sont tout sauf durables. Pourquoi se soucier de la matière organique d'une terre que vous ne cultiverez pas l'an prochain ?

Certains agriculteurs réagissent face à cette situation et ont développé eux aussi des ateliers de production de pommes de terre. Mais auquel cas, ils sont confrontés à l'inadéquation entre les réalités économiques, agronomiques et les orientations de la gouvernance foncière, notamment celles définies par les Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA). Comment amortir un atelier de production de pommes de terre de plusieurs centaines de milliers voire millions d'euros sur une ferme dont la superficie est limitée à plus ou moins 80 ha, ce qui est la norme avancée par certains SDREA, alors qu'il faut au moins 100 à 120 ha de production pour amortir l'outil et qu'il faut respecter une rotation de cinq années entre deux cultures ? Comment valider des dossiers d'installation sur 60 ha avec un atelier de pommes de terre de 100 ha ? Rappelons que si les échanges de culture sont possibles après information du propriétaire, toute sous-location est interdite, même avec l'accord du propriétaire.

Force est de constater que les terres agricoles avec des fermages encadrés par les arrêtés préfectoraux ne sont plus attractives pour les investisseurs.

Dans un tel contexte, il est difficile de renouveler les générations d'agriculteurs car les propriétaires ne sont plus enclins à louer leurs terres. Une des solutions qui émerge est le développement d'entreprises agricoles qui réalisent l'ensemble des travaux pour le compte des propriétaires, souvent d'anciens chefs d'entreprise agricole. On parle alors de délégation intégrale. Cette solution mise en place par les propriétaires ne pose pas de problème vis-à-vis du statut du fermage car il n'y a pas de location mais où est l'agriculteur actif ? Est-ce le propriétaire ou l'entreprise de travaux agricoles ?

De nouveaux usages des sols complémentaires de l'agriculture

Le développement de l'agrivoltaïsme, de l'éolien et d'autres usages peuvent présenter de réels avantages d'adaptation au changement climatique et permettre de retrouver une valeur économique au sein des entreprises agricoles mais le montant des investissements et la durée de leur amortissement ne sont pas forcément compatibles avec un statut du fermage très

encadré. Nous sommes ici à la limite entre l'activité agricole et celle d'industriels énergéticiens, et dans ce cas un nouveau type de baux est nécessaire.

2- Quelles solutions émergent, lesquelles peut-on proposer ?

Si le statut du fermage et le contrôle par les SAFER*, en permettant le maintien des terres à un prix bas en France, a pu être un avantage économique pour la ferme France, force est de constater qu'aujourd'hui, il est devenu un handicap pour l'entreprise agricole.

Dans les dix prochaines années, plus de 10 millions d'hectares devraient changer de mains du fait de la pyramide des âges des chefs d'entreprise agricole.

De plus en plus de propriétaires fonciers, las de percevoir des revenus trop faibles, voire souvent négatifs après prélèvement fiscaux, ont tendance à vendre.

Dans l'hypothèse où ces 10 millions d'hectares seraient vendus, même à un prix moyen de 6000€/ha, cela représenterait 60 milliards d'€ à financer, ce qui est proprement inconcevable pour le seul monde agricole.

Quelles sont les solutions possibles ?

De nombreuses possibilités sont envisageables :

- 1- L'achat des terres par les entreprises agricoles ou par leurs propriétaires : un modèle qui prédomine lors des ventes mais qui handicape le développement économique de l'entreprise agricole en la privant de sa capacité d'autofinancement pour investir dans l'outil de production.
- 2- L'acquisition dite « solitaire » du foncier, proposée par certaines associations peut localement être une voie.
- 3- Le GFA mutuel (GFAM) avec la possibilité d'acquisition du foncier par l'entreprise agricole ou son propriétaire à terme est un modèle qui se développe et présente un réel intérêt mais il reste difficile à généraliser, faute de financement.
- 4- Le GFA d'investissement pourrait résoudre l'équation financière, si les loyers sont suffisants, mais est-il socialement souhaitable et acceptable ?
- 5- Remotiver les propriétaires pour qu'ils restent les investisseurs indispensables, garants de la durabilité par le lien souvent très fort du rapport à la terre.

Face à la nécessité de rendre l'investissement dans la terre plus attractif, les positions des bailleurs et des preneurs tendent à se rapprocher afin de :

Donner de la visibilité sur la durée des baux avec le maintien des baux de carrière ou de 25 ans. À tout nouveau preneur, il faut un nouveau bail. L'agriculture française a besoin d'entreprises innovantes et non de pseudo-installations ayant pour seul but de prolonger des baux ancestraux détenus par les parents mais sans réel projet d'entreprise.

Garantir que la mise à bail ne déprécie pas le bien. Comment motiver un propriétaire à mettre à bail si au jour de la signature son bien se déprécie de 50%. Le prix d'une terre libre d'occupation ou louée ne doit pas être différent à la vente. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Retrouver dans le cadre des baux un équilibre économique entre les parties. Il faut élargir considérablement les minimas et maximas dans les arrêtés préfectoraux afin de redonner la

possibilité d'un loyer qui corresponde à la valeur économique du bien. On ne peut continuer à fermer les yeux sur des sous-locations d'un montant dix fois supérieur au prix du fermage, sous prétexte d'échange. Cependant pour des raisons agronomiques et environnementales, ces dernières sont nécessaires. Il faut donc mettre en place un juste partage du fruit.

Modifier la fiscalité foncière :

Si la solution de faire payer les propriétaires est une idée qui séduit certains pour des raisons politiques, à force d'une augmentation des taxes, on risque de parvenir, dans bien des cas, à un rendement négatif, c'est-à-dire à une imposition confiscatoire. Guillaume Sainteny l'a démontré avec force⁷⁹.

Si des progrès ont été faits dans le cadre de la loi de finance 2025 en matière de succession, rien n'a été fait face à l'augmentation de la taxe foncière non bâti (TFNB) dont les bases ont considérablement augmenté ses dernières années. Cet impôt extrêmement complexe est en grande partie à la charge du bailleur si celui-ci n'y a pas prêté attention lors de la conclusion du bail.

Sujet à de réguliers dégrèvements en lien avec les aléas climatiques, cet impôt est devenu un véritable casse-tête pour les bailleurs, les preneurs et les services fiscaux. C'est ainsi que dans le département de l'Aisne l'an dernier, le DGFIP a réclamé un remboursement aux propriétaires d'un dégrèvement que ses services avaient attribué à tort au locataire, après plusieurs mois... Comment, dans ces conditions, réclamer sereinement de l'argent à un locataire qui n'y comprend plus rien ? Et dans ce cas, les coûts de collecte ne sont-ils pas supérieurs au montant de l'impôt ?

Mettre fin à la multiplicité des droits de préemption :

La dernière proposition en date, déposée par le député Duffau⁸⁰, voudrait donner le droit de préemption à la SAFER des terres agricoles attenantes au foncier bâti...

Comment vendre un corps de ferme sans les pâtures attenantes ? L'entreprise agricole a souvent besoin de l'argent des citoyens prêts à acheter les vieux corps de ferme non fonctionnels pour pouvoir construire des ateliers de production performants et ce n'est pas quelques hectares soustraits à la fonction de production qui vont remettre en cause la souveraineté alimentaire. À vouloir trop réglementer, on en vient à limiter l'attractivité de l'agriculture. N'oublions pas que l'imprécision juridique de ces multiples réglementations est incompatible avec l'investisseur ou l'entrepreneur qui recherche une relative sécurité en la matière. La simplification s'impose.

Quelques remarques en conclusion

Aujourd'hui, force est de constater que l'entreprise agricole n'est plus majoritairement la ferme de polyculture élevage qui existait lors de la création du statut du fermage.

⁷⁹ Voir la séance animée par Guillaume Sainteny sur la taxation et la rentabilité des terres agricoles en Europe, 15 mai 2024.

<https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seance/academie/la-taxation-et-la-rentabilite-des-terres-agricoles-en-europe?150524>

⁸⁰ Proposition de loi visant à lutter contre la disparition des terres agricoles et à renforcer la régulation des prix du foncier agricole, n° 805, déposée le mardi 21 janvier 2025.

Ce statut, garant de la stabilité pour l'entrepreneur agricole, nécessite des évolutions.

Pour les propriétaires : Comme nous l'avons expliqué, il faut retrouver un équilibre entre la valeur économique et la valeur patrimoniale du bien, grâce au montant des loyers.

Pour l'entreprise agricole : L'entreprise est de plus en plus sous forme sociétaire, elle a besoin d'un cadre juridique stable et défini. L'amortissement d'ateliers de plus en plus coûteux nécessite de sécuriser l'accès au foncier sur le long terme, de pouvoir disposer des terres nécessaires à des productions spécialisées, de pouvoir diversifier les productions en les orientant vers de nouveaux usages autres qu'agricoles, tels que la production d'énergie renouvelable, et enfin de pouvoir, lors des cessions, valoriser l'outil de production et notamment la valeur immatérielle des baux.

L'arsenal juridique actuel des baux permet de répondre au besoin de sécurité sur le long terme. Par contre, la sous location devient un enjeu majeur, lorsque certaines productions, comme la filière plants de pommes de terre dans les Hauts de France, sont majoritairement faites sur des terres sous louées. Cette pratique illégale revient de plus en plus devant les tribunaux paritaires des baux ruraux (TTBR), même si elle reste difficile à démontrer. Il faut donc modifier les règles afin de permettre sa pratique en toute transparence, avec un juste partage du fruit et aussi un encadrement pour éviter toute dérive agronomique qui serait préjudiciable à la qualité des sols.

La possibilité de développer des productions autres qu'agricoles doit aussi être ouverte mais avec des règles très strictes sur la responsabilité de chacun et le partage du fruit.

Enfin, toujours dans les régions où l'on observe une tension sur le marché de la terre, les entreprises agricoles ont besoin de pouvoir valoriser leurs actifs immatériels et donc les baux.

Une proposition à étudier :

L'apparition, en 2006, de baux cessibles hors cadre familial qui permettent de valoriser la valeur immatérielle de l'entreprise peut résoudre le problème mais le flou juridique sur le montant que le propriétaire aura à payer pour indemniser son preneur en fin de bail, s'il veut reprendre son bien, le rend peu attractif. Ce point devrait faire l'objet d'une clarification afin de permettre le développement de ce type de baux.

Surprenante de prime abord, une piste consisterait à rendre cessible le bail à ferme. La mesure heurte parfois tant la propriété foncière attachée au caractère *intuitu personae* du bail (qui interdit au bailleur de s'opposer à la cession au fils du preneur) que les jeunes agriculteurs qui décèlent, derrière cette cessibilité, un surenchérissement du coût des installations, par la valorisation induite de pas-de-porte et des montants des loyers.

Cependant, cette solution présenterait de multiples avantages. Elle pourrait être perçue comme une mesure purement libérale permettant de reconnaître pleinement l'exploitation agricole comme une entreprise, une universalité cessible. En réalité, une telle réforme aurait des répercussions beaucoup plus profondes.

Elle mettrait fin à une forme d'hypocrisie juridique puisque nombre d'entorses au principe d'interdiction des cessions et locations existent, attestant que le principe est devenu largement une coquille vide, notamment en raison du recours aux sociétés.

Elle permettrait surtout plus aisément à l'agriculture de réaliser cette mue multifonctionnelle et de mettre à l'abri le fermier de tout risque de résiliation du bail pour changement de destination.

En touchant au cœur du statut du fermage, cette proposition obligerait les bailleurs et fermiers à repenser la rémunération du capital foncier et à substituer un équilibre dynamique des relations des propriétaires et du preneur au « pacte de guerre froide » que constitue encore le statut du fermage.

Il est suggéré de réfléchir à une réforme globale du statut du fermage par voie d'ordonnance, comme cela avait été fait en 2006, mais trop timidement. Ceci afin de le rendre plus attractif et plus adapté à la réalité économique, sociale et environnementale d'aujourd'hui.

Si un contrôle de l'activité agricole et du foncier est nécessaire il ne doit pas nuire par sa complexité à la liberté d'entreprendre. Il convient de ne pas oublier que par leur diversité les entreprises agricoles font la force de notre agriculture.

Table des matières du Tome 2 - Annexes

Lettre de mission du Secrétaire perpétuel de l'Académie d'agriculture de France.....	3
Liste des personnalités auditionnées.....	5
Liste des fiches « Retours d'expérience »	
I- Les instruments législatifs et réglementaires de la gouvernance foncière (documents d'urbanisme, schémas d'aménagement, zonages, cadastre, etc.)	
1.1. Assiste-t-on à une révision fondamentale du droit de propriété ?.....	8
1.2. Planification territoriale et urbanisme.....	16
1.3. Les outils de mesure et d'enregistrement (géomètres-experts ; géomètres-topographes)	20
1.4. Les zones de non traitement (ZNT).....	26
1.5. L'empire des normes.....	30
II- Les acteurs de la gouvernance foncière : des points de vue pluriels	
2.1. Les organisations professionnelles agricoles	34
2. 2. Les élus territoriaux.....	37
2.3. Les coopératives agricoles	40
2.4. L'exemple du réseau associatif Terre de liens (TDL).....	47
IV- La diversité des territoires et des modèles agricoles	
3.1. Questions foncières en régions de grandes cultures	51
3.2. Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Île-de-France.....	54
3.3. Les systèmes alimentaires territorialisés.....	58
3.4. Le marché foncier rural en France.....	64
3.5. Le foncier forestier	78
3.6. Réflexions sur des enjeux socio-économiques cruciaux : statut du fermage, GFA territorial, répartition de la valeur.....	81
Table des matières.....	87