

DÉPASSER LES 500 000 AGRICULTRICES ET AGRICULTEURS ET RÉUSSIR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE ? IMPOSSIBLE SANS ÉVOLUTION DES RÈGLES FONCIÈRES

Invitation des parlementaires pour un échange autour des préconisations de la Coalition foncière

Alors qu'a été votée la Loi d'Orientation Agricole qui fixe l'objectif d'une France avec 500 000 agricultrices et agriculteurs, comment définir les mesures nécessaires pour l'atteindre et résoudre la crise actuelle que connaît le monde agricole ?

Cette rencontre a pour but un échange entre des parlementaires de divers bords politiques et des actrices et acteurs de la société civile et expert-e-s sur la régulation foncière, levier clé pour réussir la transition écologique et alimentaire grâce à une meilleure orientation des terres agricoles.

**Jeudi 3 avril 2025
9h - 13h**

Assemblée nationale
126 rue de l'Université, 75007 Paris
salle 6217

Inscription obligatoire sur :

<https://framaforms.org/inscription-au-colloque-sur-la-regulation-du-foncier-jeudi-3-avril-2024-au-126-rue-de-luniversite>

Introduction Les fonctions écologiques des terres agricoles, le point sur la science

La parole aux expert-e-s, acteurs et actrices de terrain

- **Table ronde 1**

Quels moyens pour connaître la réalité de la concentration foncière ?

- **Table ronde 2**

Quelle régulation foncière pour atteindre l'objectif de 500 000 agricultrices et agriculteurs et réaliser la transition écologique et alimentaire ?

La parole aux élu-e-s

Réactions de membres du parlement

Échange

Organisé par :



Lisa Belluco,
Députée
de la Vienne



Dominique Potier,
Député
de Meurthe et Moselle

Avec la participation de :



Programme

Lisa Belluco, députée
Écologiste et Social et
Dominique Potier, député
Socialistes et apparentés

9h30 **Ouverture**

9h45 **Les fonctions écologiques des terres agricoles**

Emmanuelle Porcher
Museum National d'Histoire Naturelle

La parole aux expert·e·s, actrices et acteurs de terrain

10h • **Concentration foncière en France : le constat d'une réalité sous-estimée**

- Propositions de la coalition foncière pour améliorer la connaissance des bénéficiaires de la concentration foncière
- Les constats de France Nature Environnement
- Le cas d'Altho Bret's à Pontivy, illustration de la concentration foncière par intégration verticale des exploitations agricoles et délégation intégrale de travaux à grande échelle
- Bilan des deux premières années d'application de la loi sur la régulation des transferts de parts sociales d'exploitations agricoles en Île de France
- Le point de vue d'un·e spécialiste du droit rural

Robert Levesque (AGTER)

Christophe Roturier (FNE)

Samuel Servel (Terre de liens
Bretagne)

Pierre Missioux (SAFER Île de France)

Intervenant·e en cours de confirmation

Quelques questions de l'assistance et réponses des intervenant·e·s

Conclusion

Robert Levesque (AGTER)

11h05 • **Quelle régulation foncière pour atteindre l'objectif de 500 000 agricultrices et agriculteurs et réaliser la transition écologique et alimentaire ?**

- Propositions de la coalition foncière pour réguler le foncier agricole dans l'intérêt commun
- Le point de vue de la Confédération paysanne
- L'expérience de Montpellier Méditerranée Métropole
- L'expérience d'AgriParis Seine

Tanguy Martin (Terre de liens)

Cécile Muret (Confédération paysanne)

Marie Massart (Montpellier
Méditerranée Métropole)

Audrey Pulvar (AgriParis Seine)

Quelques questions de l'assistance et réponses des intervenant·e·s

Conclusion

Christian Chasseau (MNLE)

La parole aux élu·e·s

12h **Réactions de membres du parlement**

Avec la participation confirmée des groupes politiques Écologiste et Social, Ensemble pour la République, Gauche Démocrate et Républicaine, La France Insoumise - Nouveau Front Populaire, Socialistes et apparentés.

(et celle d'autres groupes en attente de confirmation)

Échange avec les panélistes et l'assistance

12h55 **Clôture**

par le collectif des organisations
intervenantes

DOCUMENT 1

Les objectifs du législateur

La Loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture fixe les objectifs suivants :

En matière structurelle

- Dépasser les 500 000 agricultrices et agriculteurs et les 400 000 exploitations en 2035, répartis sur l'ensemble du territoire ;
- Préserver un modèle d'exploitation agricole familial, encourager les formes d'installation collective, l'installation progressive ;
- Favoriser la création, l'adaptation, et la transmission des exploitations agricoles ;
- Réguler l'ensemble des marchés fonciers ;
- Financer l'installation.

Concernant production et de mode de production

- développer les filières fruits et légumes ;
- Atteindre 21% de la surface en agriculture biologique au 1er janvier 2030 ;
- Atteindre 10% de la surface agricole en légumineuse au 1er janvier 2030 ;
- Augmenter le linéaire des haies.

DOCUMENT 2

Les objectifs de la Coalition Foncière

Le climat, la biodiversité, les écosystèmes, l'alimentation et la santé, sont en situation de crises avérées. La politique foncière, qui concerne un des éléments de base des écosystèmes, est un des leviers essentiels pour relever les défis auxquels la société toute entière est confrontée. Il convient de refonder la politique foncière pour être à la hauteur des enjeux.

Les objectifs que la Coalition foncière veut assigner à la politique foncière française sont les suivants :

- la **préservation et l'amélioration des fonctions écologiques des espaces naturels, agricoles et forestiers** ;
- le **développement de la démocratie** en matière de gestion de foncier (démocratie foncière) ;
- le **partage de la « terre » avec des rémunérations décentes** des actifs agricoles ;
- la **création de la valeur ajoutée et de l'emploi** par unité de surface.

La réglementation foncière seule ne pourra apporter toutes les réponses. Elle doit être accompagnée de moyens pour favoriser l'investissement dans des systèmes agroécologiques et "porter" le foncier¹. Elle doit être accompagnée de moyens pour adapter le mode de rémunération des travailleurs agricoles (salariés ou non) tant pour la production de denrées que pour les services environnementaux qu'ils fournissent. La fiscalité et la protection sociale doivent également accompagner et favoriser cette transition. Un travail de sensibilisation, formation et accompagnement de la société et des travailleurs agricoles sur ces sujets doit aussi être approfondi afin de lever les nombreux freins à cette transition agroécologique.

La transition écologique ne relève pas seulement de la sphère agricole, mais bien de toute la société. Elle est impérative pour lutter tout à la fois en faveur de la préservation du climat, de la biodiversité, de l'eau et des écosystèmes. Elle doit amener les évolutions indispensables de la consommation alimentaire (lutte contre le gaspillage alimentaire, baisse de la consommation de viande et de sucre, plus grande consommation de produits de saison et locaux, bio...). Le défi alimentaire mondial ne pourra être relevé sans réussir à la fois dans la lutte pour le climat et la biodiversité et dans la modification de notre alimentation, nécessaire pour libérer les terres indispensables pour que d'autres populations puissent assurer la production agricole nécessaire à leur propre alimentation.

Parce qu'ils·elles peuvent, mieux que les groupes d'intérêt économiques particuliers, faire valoir les enjeux fondamentaux qui les touchent, les citoyen·ne·s ont à s'emparer collectivement de la gestion des écosystèmes au sein desquels ils vivent. Un vaste plan de sensibilisation, de formation et de mobilisation est à engager dès maintenant.

1 C'est-à-dire pallier, par des voies institutionnelles à déterminer, aux difficultés d'en financer l'accès pour des personnes pourtant aptes et désireuses de mettre en oeuvre des projets agro-écologiques contribuant à la relocalisation de l'emploi et de l'alimentation et à la restauration et à l'entretien des fonctions écosystémiques des terres.

DOCUMENT 3

Contexte et propositions de la coalition foncière, en bref

La politique de régulation foncière actuelle est inefficace pour empêcher la poursuite de la concentration des terres. Entre 2000 et 2020, le nombre d'unités de production agricole (lui-même sur-estimé par les recensements comme nous allons le montrer) est passé de 663 800 à 389 740¹.

L'agriculture française doit-elle être à terme réduite à 2000 exploitations de grandes cultures de 10000 Ha chacune, 3000 élevages laitiers de 1200 vaches, quelques unités de dizaines de milliers de porcs et 4 élevages géants de poulets (à l'instar du projet de mégaferme en Croatie²) et à une agriculture biologique sur les hectares restants, ? On assisterait alors à l'appauvrissement considérable de l'économie agricole par une minorité d'agro-industriels.

Ce serait une catastrophe sociale. Les campagnes seraient vidées de leurs emplois et de leurs habitants, et la salarisation des agriculteurs achevée pour les quelques travailleurs restants. Ce serait aussi un désastre environnemental à grand renfort de mécanisation, voire de robotisation, de chimie de synthèse et d'OGM... C'est-à-dire la prolongation du cocktail qui fait déjà que l'agriculture est aujourd'hui un secteur qui contribue massivement aux crises environnementales. La baisse de fertilité des sols met en péril à moyen terme notre sécurité alimentaire.

La solution se trouve dans le développement massif d'une agriculture paysanne, biologique, intensive en main d'œuvre, qui adopte des pratiques agroécologiques qui s'adaptent aux différents milieux qui constituent les territoires. Il faut pour cela un renouvellement des générations agricoles, avec plus d'installations que de départs. Les personnes qui désirent devenir paysannes doivent avoir la possibilité d'accéder aux terres. Cet accès facilité à la terre est, avec l'accès à un revenu juste et décent, la condition sine qua none pour rendre de nouveau le métier d'agriculteur attractif pour un large nombre de personnes, d'origine agricole ou non, jeunes ou pas.

1 R. Levesque d'après SCEES, SSP.

2 Projet dénoncé en mai 2024 par l'Interprofession volaille de chair (ANVOL) :

<https://www.filières-avicoles.com/actualites/l-anvol-denonce-les-giga-fermes-usines-de-poulets-ukrainiens-en-croatie#:~:text=L'installation%20de%20giga%2Dfermes,%2Dde%2Dla%2DLoire%20>

Les mécanismes actuels du contrôle des structures s'avèrent incapables de permettre un juste partage des terres et le développement d'une agriculture paysanne et écologique, notamment par l'adoption et le maintien de l'agriculture biologique. Pour réussir le renouvellement des générations agricoles il convient de :

- **Dresser un registre des unités de production agricole et de leurs bénéficiaires effectifs** en distinguant les agriculteurs associés-exploitants des associés non-exploitants, afin de mieux mesurer la concentration foncière aujourd'hui sous-estimée. Leur connaissance est une condition nécessaire pour mieux piloter la politique agricole ;
- **Mettre en place des observatoires opérationnels des marchés fonciers, au niveau régional et national**, en recevant les informations de l'ensemble des projets de transferts de foncier via le marché des biens immobiliers agricoles, des locations, des cessions de parts de sociétés agricoles et les mettant à disposition des candidats à l'installation ou à l'agrandissement ;
- **Étendre le contrôle des structures à l'ensemble des transactions, y compris intrafamiliale, et unifier la régulation foncière** pour permettre un traitement identique de toutes les agriculteur·trice·s quel que soit le mode d'accès au foncier (achat immobilier, location, prise de participation dans une société) et le statut de l'unité de production ;
- **Prioriser l'emploi et la création de valeur ajoutée par hectare en favorisant les pratiques agroécologiques** et l'agriculture biologique dans les Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) ;
- **Attribuer les autorisations d'exploiter sur la base de la surface agricole utile pondérée par agriculteur et des priorités du SDREA** et mettre en place des autorisations d'exploiter partielles et/ou temporaires quand l'opération est contraire aux objectifs du SDREA ou conduit à dépasser les seuils de surface ;
- **Créer un environnement juridique, économique et institutionnel favorable au partage de la terre**, en maintenant les prix et les loyers à des valeurs accessibles aux projets d'installation d'un large public.

DOCUMENT 4

Propositions issues des travaux de la Coalition foncière

pour le débat

avril 2025

(document provisoire)



A - CONNAÎTRE LA CONCENTRATION FONCIÈRE.....	9
I - La concentration foncière, un phénomène sous-estimé au détriment de l'agriculture paysanne.....	9
Un Registre des unités de production agricole et de leurs bénéficiaires effectifs.....	10
II - Des marchés fonciers insuffisamment régulés, vecteurs de la concentration foncière.....	11
II-1 Les plus petites unités de production créent davantage de richesse par unité de surface.....	11
II-2 ... Mais leur pouvoir d'achat foncier est plus faible au sein de chaque filière	12
Des Observatoires régionaux et un Observatoire national opérationnels des marchés fonciers ruraux pour pouvoir réguler les marchés fonciers.....	13
B - QUELLE RÉGULATION FONCIÈRE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE 500 000 AGRICULTRICES ET AGRICULTEURS ET RÉALISER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE ?.....	15
I - Champ d'application du contrôle des structures.....	15
II - Respect du Schéma directeur régional des exploitations agricoles par les structures chargées de l'accompagnement à l'installation et du conseil dans l'accès aux terres.....	16
III - Réorientation des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles en faveur de l'installation, de l'agroécologie et de la souveraineté alimentaire. .	16
IV - Simplification et unification de la régulation foncière.....	17
V - Délivrance d'autorisations d'exploiter partielles et temporaires.....	18
VI Prise en compte des échelons locaux.....	19
VII - Diverses mesures complémentaires pour faciliter l'atteinte des objectifs de la politique foncière.....	19
a - Financer les Safer à la hauteur de leur mission.....	19
b - Augmenter certains droits d'enregistrement.....	20
c - Supprimer le bail cessible	20
d - Suppression des GFA exploitants.....	20
e - Suppression du fonds agricole.....	20
f - Créer ou renforcer des structures de portage foncier d'intérêt général.....	20
g - Faciliter l'utilisation des GFA citoyens.....	21
h - Créer un fonds de garantie des fermages.....	22
j - Réhabiliter les communaux et sectionnaux.....	22
k - Éviter la spéculation foncière via les DPB.....	22

A - CONNAÎTRE LA CONCENTRATION FONCIÈRE

I - La concentration foncière, un phénomène sous-estimé au détriment de l'agriculture paysanne

En 2020, 14% des surfaces sont exploitées par des Sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA) ou autres sociétés dont le capital peut être financé par des capitaux non agricoles et par des personnes morales. Ce sont ces exploitations qui augmentent le plus leur surface depuis plusieurs décennies.

D'après Laurent Piet (INRAE, Rennes), en 2020, le tiers des SCEA et autres Sociétés anonymes (SA) était contrôlé par des personnes non agricoles. Les unités de production agricole se trouvent ainsi de plus en plus financées par des acteurs non agricoles, qui captent donc une part croissante de la richesse créée par le secteur agricole et, notamment, une part croissante des subventions de la PAC. Elles viennent alors augmenter le revenu du capital des non-agriculteurs alors que l'article 39 du Traité de fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) précise que ces subventions doivent soutenir le revenu des travailleurs agricoles. Et ce au détriment des unités individuelles et des Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) où le capital d'exploitation est détenu par les agricultrices et les agriculteurs.

Répartition des surfaces agricoles selon les statuts en France						
	2000		2010		2020	
	nombre	surface	nombre	surface	nombre	surface
statut individuel	82%	58%	70%	42%	58%	33%
GAEC	6%	19%	8%	21%	11%	25%
EARL	9%	17%	16%	27%	19%	29%
SCEA, SA, autres	3%	7%	6%	11%	11%	14%
total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
source Robert Levesque d'après SSP						

La concentration est plus importante que celle indiquée par les chiffres officiels :

- une même personne physique peut contrôler plusieurs SCEA ou SA : une personne qui contrôle 4 SCEA compte pour 4 dans les 390 000 exploitations recensées en 2020 alors qu'il n'existe qu'une seule et même unité technique et économique. Les unités constituées de SCEA et/ou SA ne représentent peut-être que 8, 9 ou 10% des unités de production et non 11 % comme le laisse entendre le décompte officiel.
- des exploitations peuvent faire appel, pour la totalité des travaux agricoles, à des entreprises de travaux agricoles (délégation intégrale de travaux, travail à façon). Cette pratique, répandue en grande culture et dans la viticulture, concernait 10% des exploitations de grandes cultures en 2010. Dans ces cas, l'unité de production est l'entreprise de travaux agricoles (ETA) et non la soi-

disante unité recensée. Ces entreprises de travaux agricoles peuvent contrôler plusieurs milliers d'hectares. Le président de la FNSAFER citait lors des Assises Nationales du Foncier et des territoires à Nancy en février dernier le cas d'une ETA agissant sur 13 000 à 14 000 ha dans la région Centre.

En 2020, il y avait donc moins de 390 000 unités de production.

En schématisant, cette concentration foncière met en évidence deux modèles d'agriculture bien opposés :

le modèle de l'agriculture familiale, paysanne, où les travailleurs agricoles contrôlent le capital de l'unité de production (qu'elle soit individuelle ou sociétaire) où l'objectif est de maximiser le revenu du travail et de préserver durablement le potentiel productif ;

le modèle de l'agriculture de firme, vers lequel l'agriculture française s'oriente lentement mais sûrement, où la logique économique est de maximiser le retour sur l'investissement financier et de diminuer les coûts de production, même au détriment du climat, de la biodiversité, des sols, de l'eau, de l'air.

Pour conduire des politiques agricoles dignes de ce nom, qui soutiennent les producteurs travailleurs, pour éviter de distribuer des aides à l'aveugle, pour orienter les terres vers les agricultrices et les agriculteurs prioritaires des politiques publiques, la première étape est de connaître les véritables unités de production et leurs bénéficiaires effectifs¹.

À l'heure de l'informatique et de l'Intelligence Artificielle (IA), il est possible d'avoir cette information de base. Il existe un répertoire des bénéficiaires effectifs des sociétés établi par chaque Etat membre de l'Union européenne, établi pour lutter contre le blanchiment d'argent et le terrorisme. Cette information fondamentale devrait aussi être mise à disposition pour orienter l'agriculture d'intérêt général majeur.

C'est le motif de la première proposition de la Coalition foncière.

Un Registre des unités de production agricole et de leurs bénéficiaires effectifs

La mise en œuvre de politiques publiques agricoles selon les termes de l'article 1 du Code rural ("l'Etat facilite l'accès au foncier agricole dans des conditions transparentes et équitables") exige la connaissance de la réalité agricole. Le renouvellement des générations, objectif premier de la loi d'orientation agricole du 25 février 2025, oblige à mieux connaître les agriculteurs et leurs structures de production agricole. Les statistiques agricoles ne permettent pas dans leur construction actuelle de connaître le nombre réel d'unités de production (réunions d'exploitations, etc.), ni les bénéficiaires effectifs. Elle a donc tendance à sous-évaluer la concentration foncière agricole.

Un registre doit identifier les entités immatriculées au registre national des entreprises, dont les exploitations individuelles et personnes morales, qui

¹ L'article L.561-1 du Code Monétaire et Financier définit le bénéficiaire effectif comme la ou les personnes physiques qui :

- détiennent directement ou indirectement plus de 25% du capital de la société ;
- détiennent directement ou indirectement plus de 25% des droits de vote de la société ;
- exercent, par tout moyen, un pouvoir de contrôle ou de direction sur la société ou sur l'assemblée générale des associés ou des actionnaires.

Le pouvoir de contrôle doit s'entendre au sens des 3° et 4° l'article L.233-3 du Code de Commerce et inclut donc dans le champ d'application des bénéficiaires effectifs les associés ou actionnaires disposant d'un pouvoir de décision de facto sur l'assemblée générale ou de celui de nommer ou révoquer les dirigeants.

composent chaque exploitation agricole, ainsi que :

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

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

Ce registre établit pour tout bénéficiaire effectif le cumul des surfaces qu'il détient, c'est-à-dire le cumul des surfaces des unités dont il est sociétaire pondérées en fonction de la part du capital social qu'il détient dans chacune d'elles. Cette pondération tient compte des productions hors-sol, viticoles, pastorales.

II - Des marchés fonciers insuffisamment régulés, vecteurs de la concentration foncière

Deux informations sont nécessaires, pour éclairer les débats :

1. les unités de moins de 50 hectares dégagent plus de revenu par unité de surface que les unités plus grandes. Ce fait justifie de limiter les agrandissements.

2. les écarts de revenus sont plus importants au sein des OTEX² qu'entre OTEX. Ceci est à mettre en rapport avec le fait que les disparités de revenus sont également des disparités de pouvoir d'achat foncier : pour chaque OTEX, ces disparités avantagent les plus grandes unités dans l'accès au foncier (bien qu'elles génèrent moins de richesse par Ha).

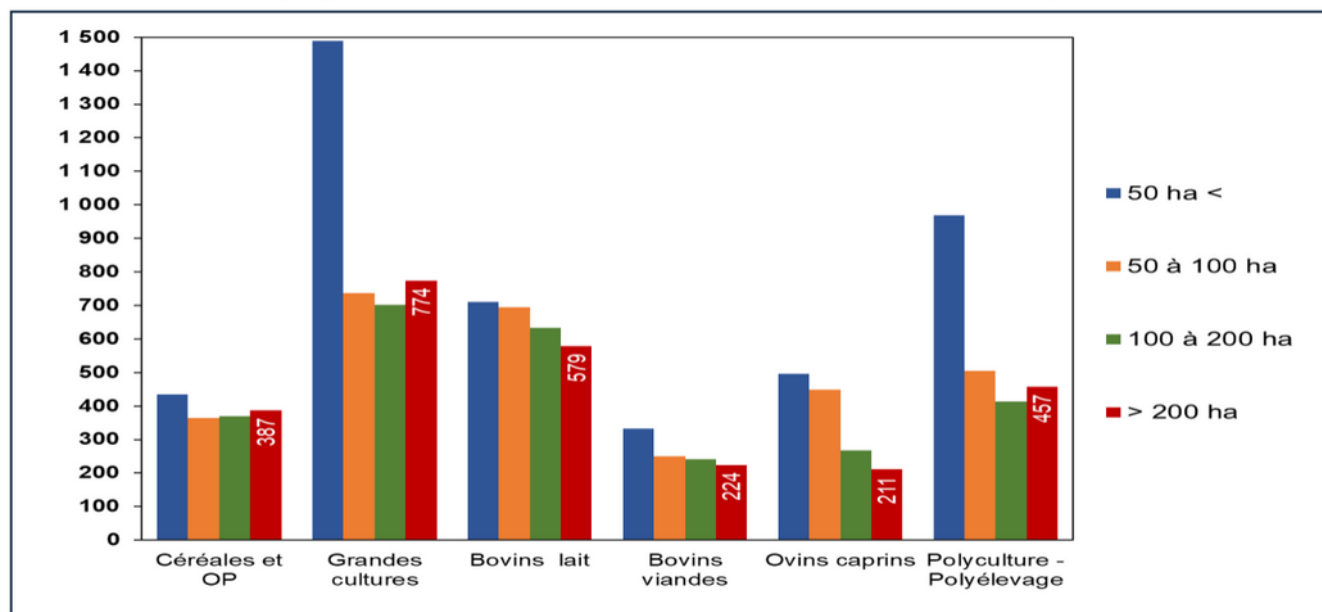
Il est donc important d'avoir connaissance des différents projets d'accès au foncier pour être en mesure d'intervenir afin de pallier à l'incapacité du marché à orienter les terres vers les projets qui produiront le plus de richesse et d'emplois par unité de surface. Cette partie

II-1 Les plus petites unités de production créent davantage de richesse par unité de surface...

Il apparaît que les résultats agricoles par hectare sont plus élevés dans les unités de moins de 50 hectares que dans les plus grandes ; ceci signifie notamment l'intérêt de limiter les surfaces par travailleur agricole,

²Catégories du système de classification des "Orientations Technico-Économique des Exploitations", aussi communément appelées "filières".

RCAI par ha de SAU selon quelques OTEX et la SAU par exploitation (Moyenne nationale sur 4 ans 2020-2023 ; euros constants 2023)



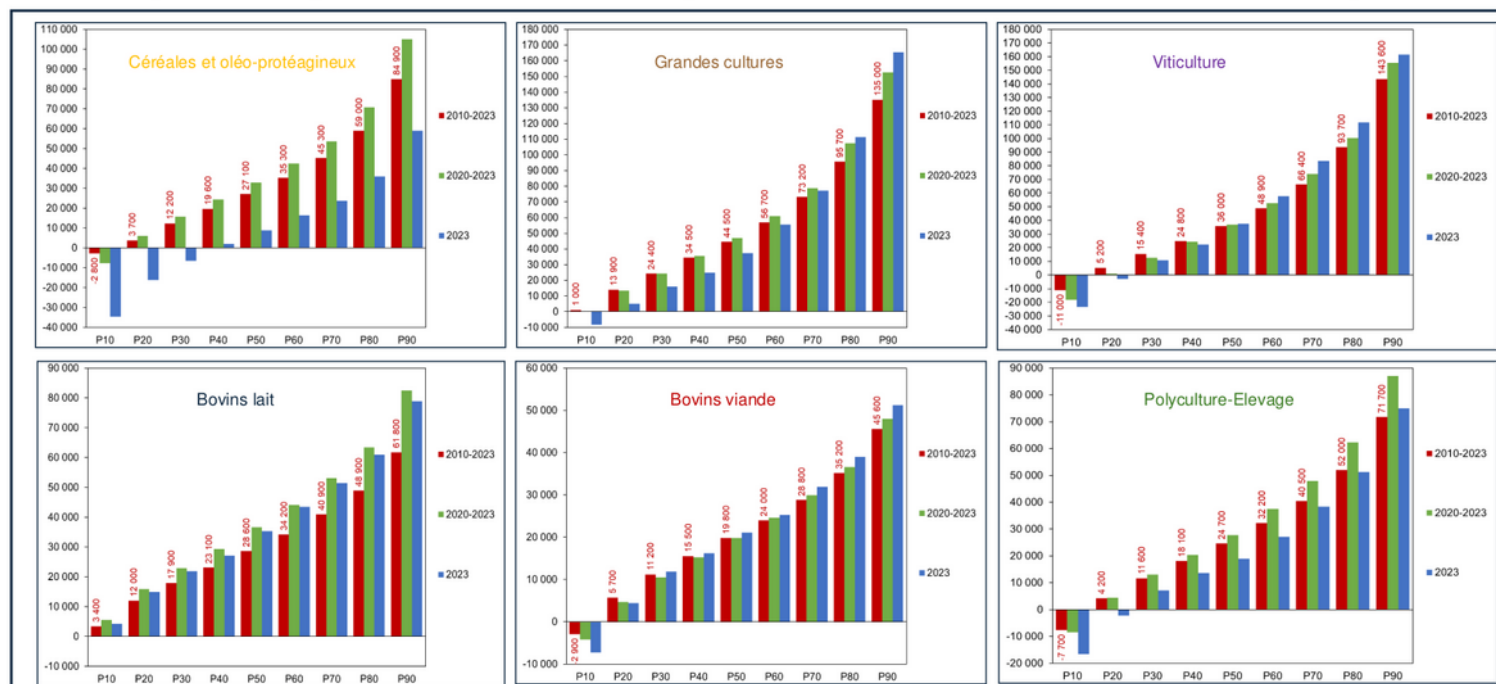
SAU = Superficie agricole utile

SSP-RICA France métropolitaine 2020-2023 / Traitement INRAE, SMART

Source : V. Chatellier & L. Piet (INRAE, UMR SMART INRAE)

II-2 ... Mais leur pouvoir d'achat foncier est plus faible au sein de chaque filière

Dispersion du RCAI par UTANS selon les OTEX (Valeur moyenne des déciles sur la période 2010 à 2023 ; euros constants 2023)



SSP-RICA France métropolitaine 2010-2023 / Traitement INRAE, SMART

RCAI : Résultat courant avant impôt ; UTANS : Unité de travail annuel non salarié

L'hétérogénéité des revenus au sein des OTEX est plus importante qu'entre elles. En effet, sur la période 2010-2023 :

- les écarts de revenus entre OTEX se situent dans une fourchette de 1 à 3 (de 20 000 à 60 000 euros entre les ovins et bovins d'une part et les grandes cultures et viticulture d'autre part);
- quand, entre les déciles 3 (P30) et 9 (P90), les écarts au sein des OTEX sont toujours plus larges : Céréales et oléoprotéagineux : 1 à 7 ; grandes cultures 1 à 5,6 ; viticulture 1 à +de 9 ; bovin lait 1 à 3,4 ; bovin viande 1 à 4 ; polyculture élevage 1 à 6. Sachant qu'en réalité, les écarts sont plus grands puisque les revenus sont très faibles voire négatifs pour une partie significative de la population hors P30-P90 non prise en compte.

Ceci montre que ce sont bien les personnes qui disposent des plus gros revenus au sein de chaque OTEX qui ont le plus fort pouvoir d'achat foncier et qui sont en position de force sur les divers marchés fonciers.

Sur quels marchés fonciers s'opère la concentration foncière ?

- le marché des biens immobiliers agricoles libres de location,
- le marché des locations, avec notamment les pas-de-porte,
- le marchés des parts sociales de sociétés agricoles,
- et, de manière différente, via « le marché » des contrats de délégation intégrale de travaux agricoles (qui reviennent à un détournement du statut du fermage).

Ces marchés fonciers, insuffisamment régulés, sont des marchés d'exclusion. Ce sont les personnes qui peuvent proposer les prix les plus élevés qui peuvent accéder au foncier. Le prix (de marché) est le facteur clé (principal) d'orientation des terres, et non le projet des candidats à l'installation ou à l'agrandissement.

Il convient donc de faire la transparence des marchés fonciers. C'est le motif de la deuxième proposition de la Coalition foncière.

Des Observatoires régionaux et un Observatoire national opérationnels des marchés fonciers ruraux pour pouvoir réguler les marchés fonciers

Pour être en mesure de peser sur l'orientation des cessions de terres via le marché des biens immobiliers agricoles, des locations et des cessions de parts de sociétés agricoles, il convient d'établir des observatoires régionaux des marchés fonciers et un observatoire national opérationnel de ces derniers accessible à tous.

Actuellement, les données sont dispersées : les SAFER disposent des informations sur les ventes de biens agricoles et de parts de sociétés agricoles. L'Etat dispose des données sur une partie des projets de location. Par ailleurs, elles ne sont pas rendues publiques. Ces diverses informations devront être rassemblées et mises à disposition de tous les acteurs concernés.

De plus, pour connaître les opportunités d'installation ou d'agrandissement, cet observatoire devra être destinataire des déclarations d'intention de cessation d'activité ainsi que des résiliations de baux ruraux. Ces données, nécessaires aux candidats à l'installation ou à l'agrandissement, doivent être communiquées aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et rendues publiques par ces dernières.

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

Ces observatoires permettent aux SAFER d'accéder aux informations du marché des locations et ainsi d'avoir une vue globale des biens agricoles à reprendre. Il a vocation à diffuser rapidement et géographiquement les opportunités d'installation et d'agrandissement auprès de tout public. Cette information doit permettre de faciliter la recherche de terres et de bâtiments des porteurs de projets. L'accès à une information bien structurée, facile de lecture, réellement opérationnelle pour les candidats à l'installation est une condition incontournable pour réussir le renouvellement des exploitations agricoles.

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

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

B - QUELLE RÉGULATION FONCIÈRE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE 500 000 AGRICULTRICES ET AGRICULTEURS ET RÉALISER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ALIMENTAIRE ?

Il convient d'améliorer la régulation foncière pour orienter le foncier vers les porteurs de projets (les entrepreneurs), créant de l'emploi, engagés dans la transition écologique et alimentaire. Ce n'est pas le prix de marché qui peut assurer une allocation socio-économiquement et écologiquement efficace des terres. Seule une intervention politique peut y conduire selon des principes qui ont déjà fait leurs preuves dans les années 1960.

I - Champ d'application du contrôle des structures

Dans sa formulation actuelle, le code rural laisse un certain flou sur la caractérisation des exploitations agricoles et de leurs bénéficiaires, ouvrant la voie à des interprétations qui ne correspondent pas à la réalité du terrain. Le contrôle des structures doit s'exercer sur la base d'une connaissance plus précise des exploitations et de leurs bénéficiaires effectifs et des intentions de céder les terres, issues des données du Registre des exploitations agricoles et de l'Observatoire national foncier.

Ainsi, la régulation des différents marchés fonciers doit être rendue homogène pour tous les candidats à l'installation et à l'agrandissement quel que soit le mode d'organisation de l'unité de production. Il faut aussi exercer un contrôle sur les contrats de prestations de services correspondant à une délégation intégrale des travaux agricoles.

Il est nécessaire d'élargir le champ d'application du contrôle des structures. Doivent être soumises à autorisation préalable les opérations de transferts fonciers suivantes :

1° Les achats de biens immobiliers ou de parts sociales de sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole, les locations de biens immobiliers agricoles, les mises à disposition de biens à des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole lorsque :

a) Leurs bénéficiaires exploitants contrôlent après ces opérations des surfaces dépassant le seuil de déclenchement du contrôle des structures fixé par le Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) ;

b) Leurs bénéficiaires ne sont pas exploitants à l'exception des agriculteurs engagés dans un dispositif d'installation progressive, au sens de l'article L.330-2 du Code rural.

2° Les contrats de prestations de services correspondant à une délégation intégrale des travaux agricoles pour une exploitation agricole ou une de ses entités juridiques.

3° Quelle que soit la superficie en cause, les opérations :

- a) Privant une exploitation agricole d'un bâtiment essentiel à son fonctionnement, sauf s'il est reconstruit ou remplacé ;
- b) Dont la distance entre les biens envisagés et le siège de l'exploitation agricole du demandeur est supérieure à un maximum fixé par le SDREA ;
- c) De création ou d'extension de capacité des ateliers de production hors sol au-delà d'un seuil de production fixé par le SDREA.

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

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

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

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

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

Les SDREA doivent définir les seuils à partir desquels une demande d'Autorisation d'installation ou d'agrandissement d'agriculteurs est soumise à autorisation. Ces seuils doivent être exprimés en hectares pondérés par agriculteur personne physique. Les autorisations de cessions ne doivent être délivrées qu'au profit de personnes physiques (qui peuvent mettre à disposition les biens à la société au sein de laquelle ils travaillent). Des personnes morales peuvent acheter des biens agricoles pour les louer à des personnes physiques qui les mettent en valeur.

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

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

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

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

IV - Simplification et unification de la régulation foncière

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

Compte-tenu des imbrications multiples entre les marchés des terres, des locations, des parts sociales des sociétés disposant de droits d'usage de biens agricoles et par souci de simplification et de cohérence, il est proposé de créer une Commission foncière départementale (CFD) comprenant des représentant·e·s pour un tiers des syndicats agricoles, pour un tiers des collectivités locales, et pour un dernier tiers d'associations agréées de protection de l'environnement, des fédérations départementales, interdépartementales ou régionales de chasseurs, d'associations de consommateurs et d'organismes nationaux à vocations agricole et rurale. Cette composition a pour objectif d'assurer le pluralisme et la représentation de toutes les parties prenantes dans la mise en œuvre de la politique des structures. Le Préfet décidera de la réponse à livrer dans le respect du SDREA. Cette CFD remplace la Commission départementale d'orientation agricole.

Dans l'objectif d'harmonisation et de simplification, le Comité technique de la Safer doit aussi avoir la même composition. Cela ne supprime en rien l'existence des SAFER, ni même ne modifie leur fonctionnement, sauf en ce qui concerne la composition du Comité technique. Si cela convient à l'administration et aux SAFER, il est même envisageable que la première confie aux deuxièmes l'animation des CDF.

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

V - Délivrance d'autorisations d'exploiter partielles et temporaires

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

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

De plus, les surfaces qui viennent agrandir des exploitants bien dotés pourraient être exploitées de façon temporaire par des porteurs de projet d'installation le temps qu'ils·elles réunissent toutes les conditions de leur installation.

VI Prise en compte des échelons locaux

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

Par exemple, dans l'idée d'une transversalité des politiques locales, les collectivités développant un Projet alimentaire territorial (PAT) et/ou un Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) doivent être associées à la politique foncière afin de faciliter la mise en œuvre de leur projet. Tout PAT ou PCAET doit donc comporter une stratégie sur l'aménagement foncier rural et sur l'évolution des structures d'exploitation agricoles. Les porteurs de ces plans sont consultés au sein des Commissions foncières locales pour avis sur les demandes d'autorisation d'exploiter et les cessions opérées par les Sociétés d'aménagement et d'établissement rural. De même, les collectivités ou établissements publics (commune, EPCI syndicats mixtes, Agence de l'eau, etc.) mettant en œuvre les politiques de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques doivent être associées à la régulation foncière. Des associations locales de développement rural ou de protection de la nature et de l'environnement peuvent aussi être invitées dans ces Commissions foncières locales. L'Etat peut confier à ces commissions des missions de veille et d'animation foncière multipartenariales (comme les actions menées aujourd'hui dans la cellule de veille foncière du Limousin ou le Réseau transmission du Syndicat mixte d'aménagement des Combrailles).

Il sera indispensable de créer un fonds national pour financer les missions de veille et d'animation foncière dans les Commissions foncières locales pour permettre une meilleure orientation des terres dans le sens de l'intérêt général afin d'assurer l'impartialité dans l'établissement et la diffusion des convocations, des ordres du jour et des convocations. L'argent investi dans ces commissions serait autant d'argent public qui n'aurait pas besoin d'être investi dans du portage ou stockage foncier et/ou l'ingénierie et l'animation de projets de portage foncier d'intérêt collectif, temporaire ou permanent, par des collectivités.

VII - Diverses mesures complémentaires pour faciliter l'atteinte des objectifs de la politique foncière

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

a - Financer les Safer à la hauteur de leur mission

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

Les Safer se rémunèrent au pourcentage de la valeur des biens à la vente

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

b - Augmenter certains droits d'enregistrement

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

c - Supprimer le bail cessible

La nouvelle régulation foncière doit aboutir à la fin progressive des pas-de-porte. Instaurer un dialogue territorial dans les zones historiques de pratique massive du « Pas de porte agricole » semble nécessaire pour faire apparaître à la collectivité son caractère profondément inique et enfin mettre fin à ce système illégal.

d - Suppression des GFA exploitants

Les GFA ont, dans les faits, pour objet la propriété de biens immobiliers agricoles de parties d'exploitations agricoles (ou de structures de production agricoles) et non, tel qu'il est prévu par le code rural actuellement, la création ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles. Le Code rural doit proscrire la reconnaissance du statut d'exploitant aux GFA et les consacrer à la mise à disposition de l'intégralité du foncier qu'ils contrôlent à des personnes physiques exploitantes.

e - Suppression du fonds agricole

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

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

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

Le portage foncier est non seulement un levier pour l'installation, mais aussi un appui à la transformation de l'agriculture. Néanmoins, toutes les formes de portage ne sont pas orientées vers ces objectifs. La poursuite d'une rentabilité serait même contre-productive, venant ponctionner le revenu paysan. Il faut

donc distinguer le portage foncier qui relève de l'intérêt général – répondant aux besoins agricoles et alimentaires de l'ensemble de la société – des autres modes de portage, notamment spéculatifs.

Les critères cumulatifs suivants permettent de définir le portage d'intérêt général : un portage non spéculatif ; orienté vers des systèmes productifs agroécologiques ; avec un appui durable aux agriculteurs ; dans le respect de leur autonomie ; et une gouvernance désintéressée.

Le soutien public, financier ou administratif, doit venir en appui aux seules structures qui répondent aux critères du portage d'intérêt général. La puissance publique pourrait augmenter l'investissement public dans des structures de portage d'intérêt général ; financer l'ingénierie nécessaire à la gestion

du portage d'intérêt général ; exonérer les structures de portage d'intérêt général de la taxe sur le foncier non bâti ; réserver au portage d'intérêt général les mesures d'exonération d'impôt sur le revenu liée à l'investissement dans une foncière agricole (dans le cadre de la loi Madelin).

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

g - Faciliter l'utilisation des GFA citoyens

Les groupements fonciers agricoles sont les formes les plus anciennes et les plus simples de portage collectif. De simples ajustements permettraient la multiplication de GFA citoyens, évitant d'avoir à recourir à la financiarisation du foncier :

- ouverture des GFA aux personnes morales à but non lucratif et aux collectivités, dans la mesure où ces personnes morales contrôlent moins de 50% du capital ;
- possibilité pour un GFA citoyen d'obtenir l'agrément Entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS) ;
- simplification des démarches administratives ;
- gouvernance désintéressée selon le principe d'une personne = une voix.

h - Créer un fonds de garantie des fermages

Mettre en place un fonds public de garantie des fermages pour faciliter la conclusion des baux, voire garantir un paiement en cas de difficultés de l'exploitant. Cela sera aussi, voire plus, incitatif pour convaincre les propriétaires bailleurs de continuer à louer leur bien, que d'augmenter les loyers ou baisser les taxes foncières de manière indiscriminée comme le prônent les syndicats de grands propriétaires terriens. En effet, la grande majorité des propriétaires de foncier agricole possèdent moins de 5 hectares, et conservent leur bien dans une vision patrimoniale plutôt que dans l'attente d'un retour sur investissement.

j - Réhabiliter les communaux et sectionnaux

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

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

k - Éviter la spéculation foncière via les DPB

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

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