



# NOS PROPOSITIONS POUR UNE POLITIQUE DE PRESERVATION ET DE REGULATION DU FONCIER

**JOURNEE FONCIERE**  
**Mercredi 7 Octobre 2020**

# PROGRAMME

## Matin

**Accueil des participants par François BEAUPERE**, Président de la Chambre Régionale d'Agriculture Pays de la Loire

**Introduction** de la journée par **Christiane LAMBERT**, Présidente de la FNSEA

**Un besoin de régulation foncière pour faciliter le renouvellement des générations en agriculture** par **Samuel VANDAELE**, Président de Jeunes Agriculteurs

**Les pratiques observées par les SAFER et leur évolution** par **Emmanuel HYEST**, Président de la FNSafer

**Présentation de la proposition FNSEA/JA/APCA/FNSafer de modifications du contrôle des structures** par **Bertrand LAPALUS** (FNSEA) et **Sébastien RICHARD** (JA)

Echanges avec les participants

## Après-midi

**Accueil** et présentation du dossier préservation du foncier par **François BEAUPERE**

**Table ronde** avec

- **Stéphanie DUPUY-LYON**, Directrice DGALN
- **Thierry BUSSY**, Conseiller départemental de la Marne
- **Philippe GAMEN**, Président du PNR des Bauges
- **Laurence FOURNIER**, SG Chambre Agriculture de Région Ile-de-France
- **Maxime BUIZARD-BLONDEAU**, Vice-Président JA du Loiret
- **Bertrand LAPALUS**, Responsable Foncier FNSEA

**Intervention d'un grand témoin**

**Clôture** par **Sébastien WINDSOR**, Président de l'APCA



# REGULATION DU FONCIER AGRICOLE

Le foncier agricole, indispensable à la production de biens alimentaires et non alimentaires, est soumis à de multiples pressions. Il est source de richesses économiques, sociales et environnementales sur tous les territoires. Il constitue aujourd'hui une ressource non renouvelable particulièrement convoitée rendant indispensable une politique de protection et de régulation efficiente.

Pour accompagner le développement de l'agriculture, il est nécessaire de réguler le foncier agricole, support des exploitations agricoles, en agissant tant lors des transferts de terres en propriété que lors des transferts de terres en jouissance. L'objectif poursuivi est de contribuer à la mise en place d'exploitations à taille humaine avec à leur tête des chefs d'exploitation pleinement autonomes dans la conduite de leur exploitation et personnellement responsables.

La régulation foncière, structurée autour du contrôle des structures et des Safer, contribue au développement d'une agriculture qui assure la souveraineté alimentaire de la France et contribue à la sécurité alimentaire mondiale. Elle offre aussi au plus grand nombre la possibilité d'accéder à un outil de production. Elle contribue à maintenir une population agricole nombreuse sur tous les territoires, y compris dans les zones à handicaps naturels, appuyée par une politique d'installation en agriculture dynamique qui participe à la vitalité des campagnes françaises. Elle a aussi permis de maintenir, en France, un prix du foncier agricole à un niveau plus bas que celui observé dans les autres pays de l'UE, donnant ainsi des gains de compétitivité aux agriculteurs sur ce facteur de production.

## QUELQUES DONNEES CLES

### ■ Relever le défi du renouvellement des générations

Entre 2010 et 2016, le recul du nombre d'exploitations agricoles se poursuit mais à un rythme ralenti par rapport à la décennie précédente : - 1,9 % par an entre 2010 et 2016 contre - 3 % entre 2000 et 2010. Le ministère de l'agriculture indiquait en 2019 que 130 000 chefs d'exploitation ont aujourd'hui plus de 55 ans et seront donc en âge de partir à la retraite dans quelques années. Ils détiennent  $\frac{1}{4}$  de la SAU et deux tiers d'entre eux n'ont pas encore de repreneur.

En 2017, 21 500 nouveaux cotisants ont fait leur entrée au régime des non-salariés agricoles en qualité de chefs d'exploitation ou d'entreprise ; 30 200 individus l'ont quitté. Le taux de remplacement des départs atteint 71 % et se dégrade par rapport aux années précédentes : 77 % en 2016, 74 % en 2015 et s'éloigne de plus en plus des taux observés de 2012 à 2014 (90 % en 2014 par exemple).

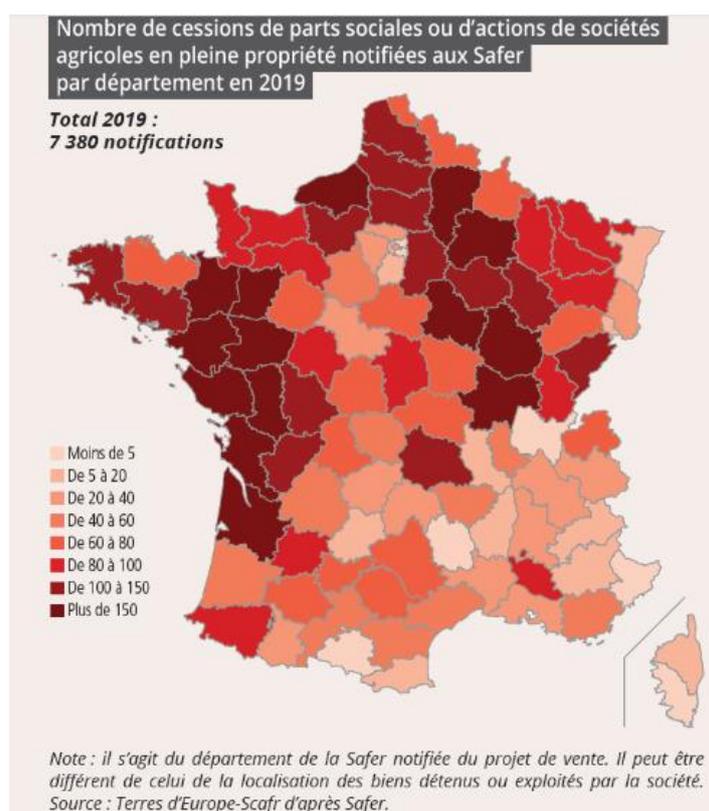
En 2019, les installations se chiffrent à 13 406 (dont 9155 concernant les moins de 40 ans), selon la MSA. De plus, 4990 DJA ont été engagées pour un montant moyen d'environ 32 000 €. Les installations aidées sont ainsi en légère hausse et se maintiennent depuis quelques années. Toutefois pour réussir le renouvellement des générations en agriculture, il est nécessaire que le nombre de nouveaux installés augmente. L'enjeu est donc de prévoir les conditions nécessaires à l'installation, au cœur desquelles l'accès au foncier.

### ■ L'importance de l'agriculture déléguée

En 2010, la question de la délégation intégrale des travaux de culture a été intégrée au recensement général agricole. Il a été estimé que 12,3 % des exploitations en grandes cultures étaient concernées par cette pratique. En 2016, cette question a été étendue à l'ensemble des exploitations, il a été démontré que 7,1 % des exploitations toutes productions confondues ont déclaré avoir délégué intégralement les travaux de cultures.

## ■ Des transactions sociétaires en constante progression

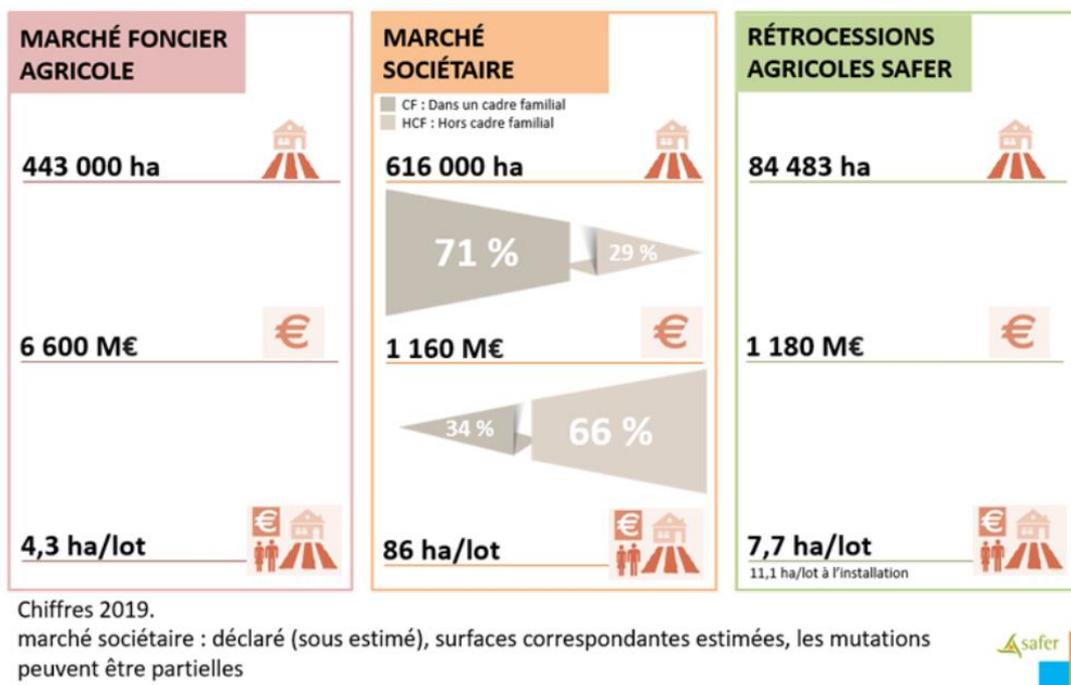
En 2019, ce marché a concerné, pour les sociétés de portage du foncier et les sociétés d'exploitation agricole, 7 160 ventes, 5 390 sociétés et 1,16 milliard €. Ces chiffres représentent l'équivalent de 6,9 % du nombre et 17,6 % de la valeur des ventes réalisées sur le marché foncier agricole en 2019.



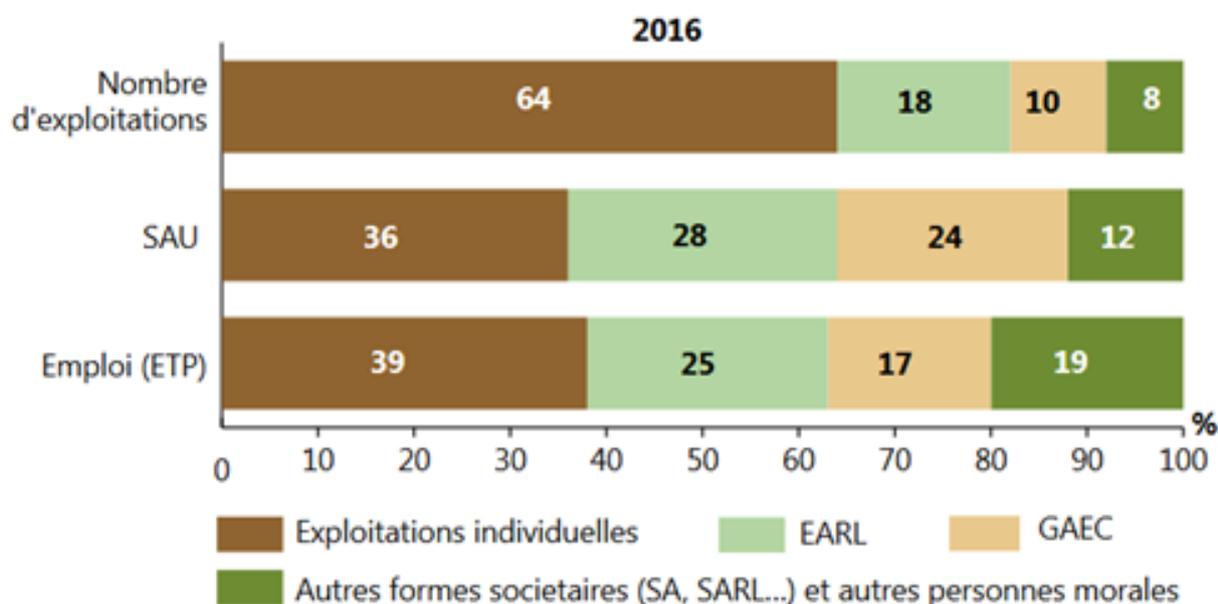
Les 7 160 cessions de parts (partielles ou totales) concernent des sociétés qui exploitent et/ou sont propriétaires d'un total de 616 000 ha ; ce sont ainsi 86 ha qui sont concernés en moyenne pour chaque cession. En comparaison, le marché foncier agricole contrôlé par les Safer représentait pour cette même année 424 100 ha, et le lot moyen échangé était de 4,3 ha.

En outre, il est estimé que 36 % des ventes de parts de société se font en dehors d'un cadre familial et qu'elles représentent 29 % des surfaces concernées.

## Quelques repères sur le marché sociétair



En 2018, 58,34 % des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exercent leur activité dans une exploitation ou une entreprise agricole constituée sous forme sociétair. Cette proportion est en constante augmentation. Les sociétés exploitent désormais en France près de 2/3 de la surface agricole utile.



Source : Agreste

## LES PROBLEMATIQUES RENCONTREES

Les outils de la régulation foncière ne sont plus adaptés aux situations actuelles.

Aujourd'hui, divers mécanismes mettent en échec le système :

- **Le travail à façon** : La délégation totale d'exploitations agricoles par des propriétaires exploitants à des entreprises de travaux agricoles prend le pas sur leur transmission, en fermage, à des jeunes agriculteurs ou à des exploitants en place et compromet le renouvellement des générations.  
L'agriculture déléguée doit être découragée au profit d'une agriculture créatrice de valeur ajoutée qui repose sur des filières dynamiques sources d'emploi, dans les territoires ruraux. Cela passe par la mise en place d'un statut d'agriculteur professionnel.
- **La financiarisation du foncier agricole** : L'arrivée d'investisseurs fonciers, dotés de capitaux conséquents, qui souhaitent diversifier leurs placements écarte les agriculteurs en place ou en phase d'installation qui ne peuvent pas rivaliser, sur le plan financier. La flambée des prix des terres agricoles renchérit le coût des transmissions par donation ou succession et fragilise les repreneurs familiaux. Le montant des reprises d'exploitations atteint des niveaux élevés et compromet les installations en agriculture. Le financement du capital d'exploitation ne peut pas toujours être assuré par les exploitants seuls.
- **Le renouvellement des générations** : L'arrivée de nouveaux exploitants agricoles ne compense pas totalement les départs d'agriculteurs même si l'écart s'est réduit ces dernières années.

- **Le développement de l'accès au foncier à travers le marché sociétaire :** Si elles peuvent permettre une gestion optimisée de l'exploitation et une transmission progressive, les sociétés sont malheureusement de plus en plus souvent utilisées pour s'affranchir des règles. Les sociétés exploitent désormais en France près des deux tiers de la surface agricole utile et le marché sociétaire représente l'équivalent du cinquième de la valeur du marché foncier. Pourtant, le développement du marché sociétaire demeure un angle mort de la régulation du foncier agricole puisqu'il échappe à l'intervention des Safer et du contrôle des structures.
- **Concentration des exploitations et accaparement du foncier :** L'accès au foncier devient impossible pour les jeunes et les exploitations moyennes. La concentration des exploitations, qui peuvent atteindre une taille excessive, ne permet plus d'assurer la transmission à des jeunes. Ces phénomènes conduisent également à une baisse de la valeur ajoutée, une simplification des systèmes de production à moindre valeur ajoutée et globalement une perte de vitalité et de valeur sur les territoires (emplois, services, produits...).

Malgré les évolutions législatives récentes, force est de constater qu'aujourd'hui la régulation ne s'exerce pas de la même manière sur les personnes physiques et sur les personnes morales, entraînant des conséquences lourdes pour l'agriculture et les territoires. Il est donc nécessaire de restaurer une équité en élargissant le contrôle des structures à toutes les mises en valeur des terres y compris celles résultant de prises de participation.



*Par conséquent, FNSEA/JA/APCA/FNSafer ont réfléchi depuis plusieurs mois sur les évolutions à impulser à la politique foncière pour répondre aux besoins de transparence et de régulation. Ils proposent une amélioration de la réglementation des structures afin d'en étendre le champ d'intervention au contrôle de la mise en valeur de biens fonciers issus d'un transfert de parts sociales. Ceci nécessite d'en modifier la portée, de revoir les règles de déclenchement du contrôle, d'améliorer la transparence des mouvements fonciers et d'en consolider l'application.*

## LES SOLUTIONS PROPOSEES

### ➤ Elargir les objectifs

Aujourd'hui, le contrôle des structures a pour objectif d'installer, de consolider, de promouvoir des systèmes de production combinant performance économique et performance environnementale, ainsi que de maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée.

FNSEA/JA/APCA/FNSafer proposent de rajouter :

- La lutte contre la spéculation foncière, l'accaparement des terres et l'agriculture déléguée
- La confortation des aménagements parcellaires.

### ➤ Elargir le champ d'intervention

Le contrôle des structures couvre les mises en valeur de terres à vocation agricole. Il doit aussi couvrir les prises de participation ou modifications de cette participation dans des sociétés mettant en valeur des biens à vocation agricole.

### ➤ Compléter les cas soumis à autorisation

FNSEA/JA/APCA/FNSafer proposent d'introduire de nouveaux cas soumis à autorisation d'exploiter :

- Les prises de participation dans une exploitation agricole
  - Lorsqu'elles sont effectuées par une personne déjà exploitante dans une autre structure
  - Lorsqu'elles ont pour conséquence de donner un contrôle effectif et durable en termes de décisions liées à la gestion, aux bénéfices et aux risques financiers ainsi que pour toute modification dans la répartition des parts sociales qui aboutit à prendre plus de 25 % du capital d'une société.

- Les diminutions du nombre des associés exploitants ou des bénéficiaires effectifs
- L'installation ou l'agrandissement d'une personne qui a atteint l'âge requis en matière de retraite à taux plein.
- Les cessions d'exploitations dans le cadre de liquidations judiciaires d'exploitations agricoles.

### ➤ **Etendre les cas de refus d'autorisations d'exploiter**

Dans le but d'éviter l'accaparement des terres, le refus d'autorisation d'exploiter pourra avoir lieu y compris lorsqu'il n'y a pas de candidats concurrents : ceci vise à éviter les pressions, notamment financières, qui peuvent exister et conduisent à éliminer la concurrence pour être le seul demandeur. Par ailleurs, l'autorisation d'exploiter pourrait être conditionnelle ou temporaire.

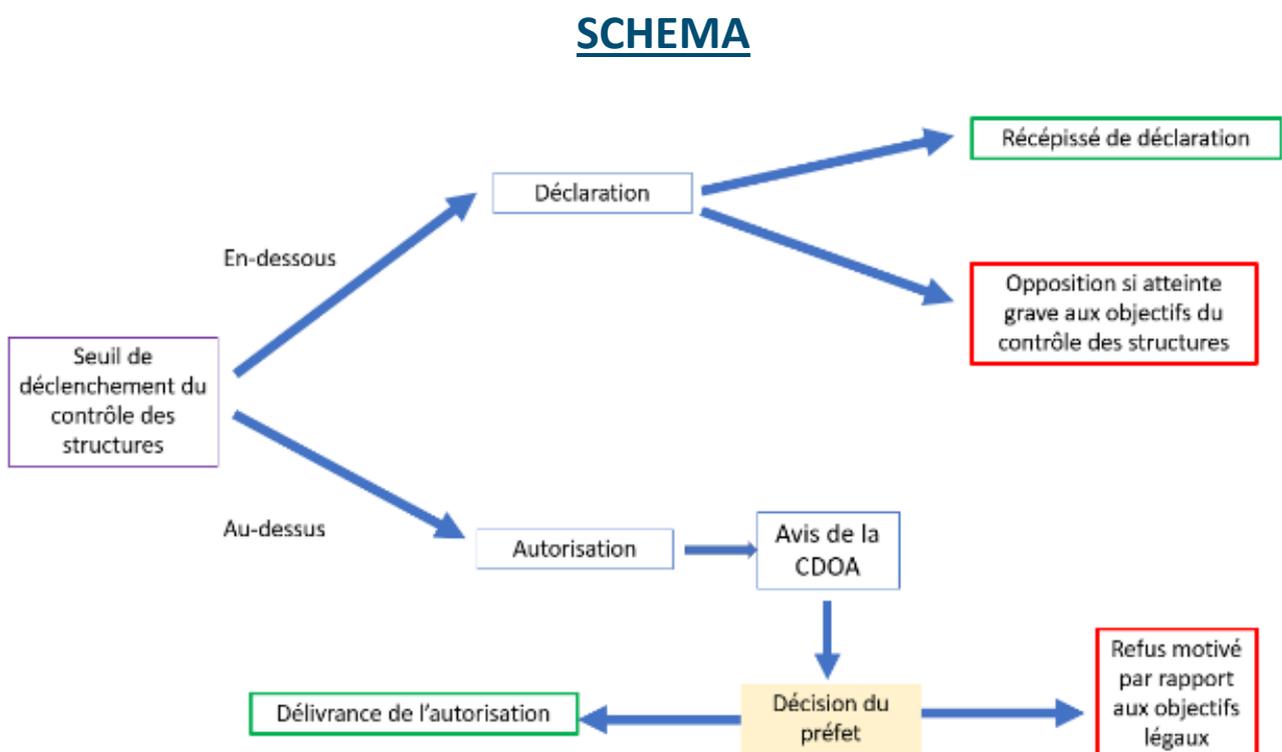
### ➤ **Introduire un système de déclaration élargi avec opposition possible**

Pour avoir une vision complète des mouvements fonciers, le régime de déclaration serait ouvert à toute opération non soumise à autorisation d'exploiter tout en veillant à ne pas alourdir outre mesure la procédure pour les exploitants en deçà des seuils de déclenchement du contrôle des structures.

FNSEA/JA/APCA/FNSafer proposent un régime d'opposition à déclaration. Ainsi, le préfet pourrait, sous certaines conditions, dans le but de favoriser le renouvellement des générations, l'aménagement parcellaire ou de promouvoir des exploitations durables, s'opposer à un dépôt de déclaration.

## ➤ Renforcer les sanctions pour éviter les détournements

Pour lutter contre les détournements du contrôle des structures, FNSEA/JA/APCA/FNSafer proposent d'augmenter le montant des sanctions pécuniaires. Les autorisations et déclarations obtenues frauduleusement seraient nulles de plein droit.



# PRESERVATION DU FONCIER AGRICOLE

En mars dernier, au démarrage de la crise sanitaire, le Président de la République affirmait :

*« Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, [...] Les prochaines semaines et les prochains mois nécessiteront des décisions de rupture en ce sens. Je les assumerai. ».*

Il plaçait ainsi la souveraineté alimentaire et l'équilibre des territoires dans les priorités du gouvernement. Or le foncier agricole est la base de l'agriculture et de l'aménagement des territoires. Mais cette ressource est sous tensions. Parce que l'avenir des agriculteurs et des territoires est en jeu, il devient crucial et urgent d'adopter des mesures législatives adaptées et efficaces pour sa préservation.

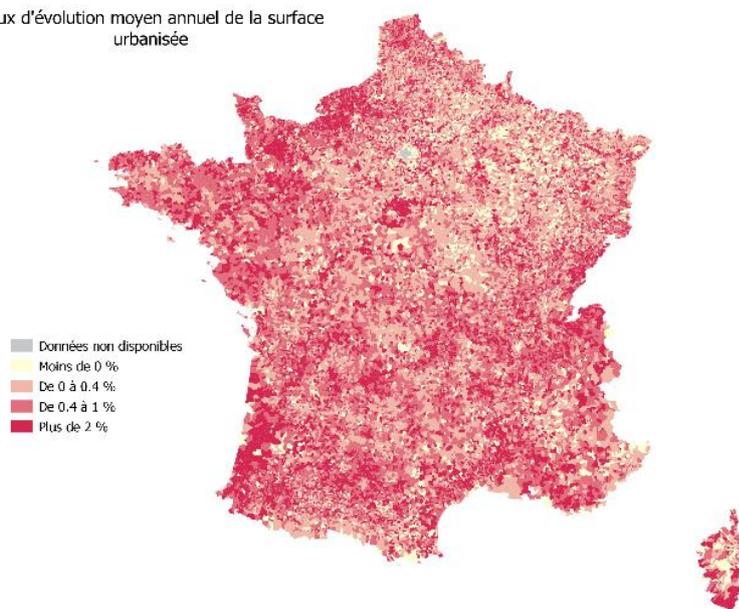
## QUELQUES DONNEES CLES

La surface artificialisée chaque année varie selon les sources de données mais ne cesse de progresser. Deux principales sources, disponibles sur l'ensemble du territoire national, permettent de mesurer l'artificialisation :

- 44 500 ha/an sur la période 2009-2018 selon les données Teruti-Lucas suivies par le Ministère de l'agriculture ;
- 28 400 ha/an sur la période 2009-2018 ha selon les données issues des fichiers fonciers.

Ces deux sources offrent logiquement des images assez différentes. Le taux d'artificialisation en 2014 était de 9,58 % (Teruti-Lucas) et de 9,30 % (fichiers fonciers).

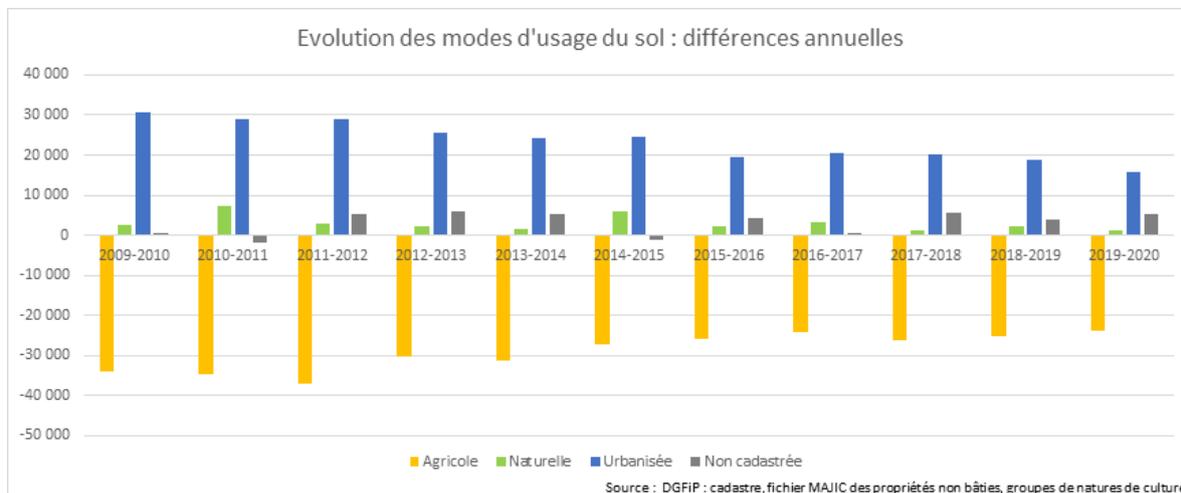
Taux d'évolution moyen annuel de la surface urbanisée



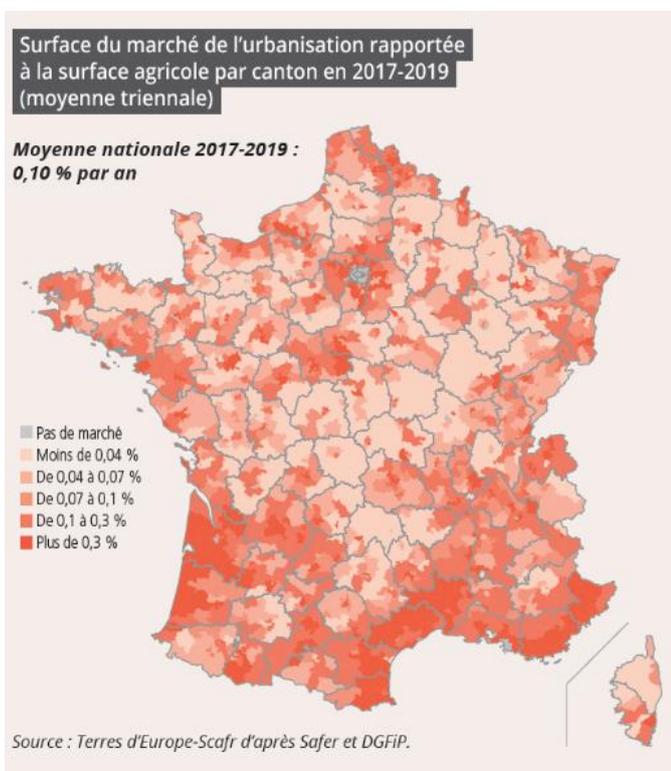
La FNSafer identifie, dans le cadre de l'analyse du marché de l'urbanisation (vente au profit de projets de construction), les mutations anticipatrices d'un changement d'usage.

En 2019, ce marché représentait une surface de 30 870 ha. Même si les surfaces vendues ont tendance à diminuer, peut-être du fait de la prise de conscience des élus et des pouvoirs publics de l'intérêt de préserver davantage les espaces ruraux, elle reste cependant à un niveau élevé.

L'observation foncière sur un temps long permet également de démontrer que l'artificialisation a tendance à diminuer lors des crises économiques (cf. tableau estimation des surfaces urbanisées et marché de l'urbanisation).



Pour autant, le rythme demeure préoccupant et si l'on rapporte cette consommation d'espaces à la densité de population, la France apparaît plus artificialisée que les principaux États membres de l'Union Européenne.



Cette artificialisation des sols est majoritairement destinée à l'habitat individuel (47 %), aux infrastructures de transports (24 %) et aux zones commerciales et économiques (14 %). Elle se fait en grande partie au détriment des terres agricoles et affecte principalement les terres à fort potentiel agronomique.

Le repli des espaces agricoles est préoccupant sur le terrain de l'alimentation, premier besoin primaire, et pour notre autonomie alimentaire. Il est également préjudiciable pour l'environnement, la biodiversité, la prévention des risques naturels et l'adaptation au changement climatique.

Au-delà de la baisse de surface agricole utile, cette artificialisation des sols vient également fragmenter les îlots d'exploitation et perturber le fonctionnement des espaces agricoles et naturels, et par là même, celui des exploitations agricoles : celles-ci doivent alors faire face à un grignotage de leur parcellaire et à une dispersion de leur foncier, induisant des temps de déplacement et de la consommation de carburant.

Cette fragmentation est dommageable également pour la transmission des exploitations agricoles car une exploitation agricole ayant une structure parcellaire efficace et cohérente par rapport à ses sites de production favorise sa transmission à un jeune agriculteur et accroît son attractivité.

Le Zéro Artificialisation Nette (ZAN), objectif envisagé par le Gouvernement dans le cadre du plan biodiversité en 2018, vise une plus grande sobriété foncière et à limiter l'étalement urbain pour mieux préserver les sols et leur biodiversité. Un des enjeux est donc de mieux connaître et valoriser le gisement foncier disponible en milieu urbain.

Il devient ainsi primordial, dans le contexte actuel où la France engage son plan de relance et de réindustrialisation, d'arrêter l'indicateur de suivi (par tous) le plus pertinent et sans attendre, réformer certains outils pour défendre le foncier agricole...

## LES SOLUTIONS PROPOSEES

La France doit être ambitieuse dans la défense du foncier non bâti et toutes les pistes d'actions doivent être explorées :

### ➤ Réduire de manière drastique la consommation de foncier non bâti et protéger durablement les espaces agricoles

C'est dans le cadre de la planification urbaine, en particulier dans les documents d'urbanisme qu'il faut œuvrer pour imposer des objectifs de réduction de la consommation des espaces (au lieu d'une analyse de la consommation passée et une justification de la limitation de consommation). Un recensement des usages des sols, une réelle analyse agricole et une évaluation stricte des zones à urbaniser nécessaires aux besoins réels tels que définis par la démographie et en tenant compte des possibilités de densification urbaine sont indispensables.

Il importe de généraliser un classement systématique en zone A des PLU dès lors que les espaces ont une vocation productive et de protéger leur occupation. Ainsi, il convient de renforcer la condition de compatibilité de constructions et d'installations nécessaires à des équipements collectifs avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale s'agissant notamment des centrales solaires au sol : cette condition est insuffisamment instruite et est peu engageante sur la durée d'exploitation des installations.

### ➤ Donner les outils aux collectivités permettant de reconstruire la ville

Considérant que tous les outils favorisant l'accès au foncier bâti ou à bâtir sont de nature à économiser la consommation de terrains agricoles et naturels et à lutter contre l'étalement urbain, il importe de :

- faciliter la reconquête de bâtiments vacants (dégradés ou non) ou de dents creuses (y compris les zones d'activités vacantes) par les

collectivités par un droit de réquisition amélioré ou par une expropriation facilitée,

- renforcer les moyens d'action des Etablissements Publics Fonciers pour accompagner les collectivités dans l'identification et le recyclage des friches urbaines et des logements vacants,
- imposer à la fois des formes urbaines privilégiant la hauteur et la compacité, et la mutualisation des surfaces (ex : parkings),
- revoir la fiscalité de l'aménagement afin de dissuader l'étalement urbain et favoriser les opérations de renouvellement urbain notamment de reconversion de friches industrielles ou urbaines.

### ➤ **Conforter les missions des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) sur l'enjeu de préservation du foncier et améliorer leur efficacité**

Les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ont été créées pour traiter de toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et pour contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. Elles multiplient aujourd'hui leurs consultations sur des projets de constructions ponctuelles au détriment d'une vision d'ensemble.

Si les CDPENAF favorisent le dialogue entre tous ses membres en vue de trouver ensemble la meilleure solution au développement global des territoires, elles ne sauraient jouer pleinement leur rôle qu'en ayant une vision complète de la planification territoriale à l'échelle du département.

#### **Il convient aujourd'hui de :**

- conforter leur champ de consultation sur les documents d'urbanisme (SCoT, PLU/PLUi, carte communale) qui sont à l'origine de la consommation de foncier y compris lorsque les territoires sont couverts par un SCoT. Il faut une consultation

obligatoire sur tous les SCoT, PLU et PLU(i) dès le stade de l'élaboration du PADD,

- encourager une auto-saisine sur tout projet d'aménagement ayant un impact sur le foncier non bâti afin de favoriser l'évitement d'artificialisation,
- prévoir un avis conforme pour certaines opérations susceptibles de favoriser la consommation foncière ou le mitage des zones agricoles et naturelles telles que les centrales solaires au sol,
- imposer un suivi précis des avis rendus par les CDPENAF et les suites données par les collectivités pour conforter leur efficacité.

### ➤ Conforter la compensation agricole collective

Instauré par la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, la compensation agricole collective constitue une réelle avancée dans la prise de conscience des impacts sur l'économie agricole d'un territoire, suscités par des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés et de la nécessité de favoriser leur évitement.

Même si l'étape de compensation agricole est de nature à permettre de recréer de la valeur ajoutée dans les territoires ainsi impactés, l'effort doit d'abord porter sur l'étape d'évitement, puis de réduction, afin de limiter au maximum la perte de foncier pour l'agriculture.

Après plusieurs années de mise en œuvre, ce dispositif mériterait d'être amélioré sur plusieurs points, en renforçant son caractère prescriptif afin que les services de l'Etat disposent de prérogatives coercitives via notamment la prise d'une décision administrative. De plus il serait nécessaire d'élargir les modalités de son déclenchement pour que la compensation agricole collective trouve à s'appliquer y compris pour les nombreux projets de moindre ampleur qui représentent une grande partie de l'artificialisation totale.





**Fédération nationale des  
syndicats d'exploitants  
agricoles**

11 rue de la Baume  
75008 PARIS



**Jeunes Agriculteurs**

14 rue la Boetie  
75008 PARIS



**Assemblée permanente des  
Chambres d'agriculture**  
Chambres d'agriculture France  
9 avenue George V  
75008 PARIS



**Fédération Nationale des  
Safer**

91 Rue du Faubourg Saint-  
Honoré  
75008 PARIS