

GUIDE PRATIQUE | TÉMOIGNAGES



Guide de la propriété foncière agricole responsable

— Première partie

Terres agricoles



Outils et démarches à mettre en œuvre

Agriculture biologique

Usage citoyen

Clauses environnementales

Biodiversité

Héritage familial

Code rural

Projet de territoire

Terre de Liens

1^{re} édition – 21 juin 2021 2:10

Coordination et rédaction

Fabrice Ruffier, Thibaud Rochette

Comité de rédaction

Josepha Allain, Gérard Baudey, Joël Boisard, Véronique Guislain,
Emmanuel Jaccaud, Marie Mouihi, Véronique Rioufol, Emilie Wietzke,
Loïc Wincent

Conception graphique et maquettage

Emma Lidbury

Lieu d'impression

Corlet Imprimeur - 14 110 Condé-en-Normandie

Ont contribué à cette édition

Marie Balthazard, Hélène Bertau, Monique Bru, Magali Certes, Marion Chrétien,
Sylvain Cosson, Chloé Dautrey, Jérôme Deconinck, Benjamin Duriez,
Christophe Egretreau, Alain Gueringer, Delphine Leroux, Marie Leroy,
Ivette Madrid, Tanguy Martin, Alice Martin-Prével, Séverine Pellerin,
Philippe Pointereau, Damien Roumet, Mathilde Sanglier, Valérie Vandeputte



L'ensemble du contenu de ce guide est mis à disposition
sous licence Creative Commons Attribution - Pas d'utilisation commerciale -
Pas de modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr

La reproduction et la diffusion totale ou partielle des textes et des schémas
sont possibles pour toute utilisation non commerciale, en l'état et sans
modification. Dans tous les cas, les contenus reproduits devront être crédités
et porter la mention suivante : CC, Guide de la propriété foncière agricole
responsable, Terre de Liens, 2021.

Cette publication est mise à disposition gratuitement en format numérique
sur le site www.ressources.terredeliens.org

Vous pouvez l'obtenir dans sa version papier pour un prix de 25€
(frais de port en sus : 5€).

Dépôt légal : juin 2021

Première partie

Faire bon usage des terres agricoles : un enjeu clé pour nos sociétés

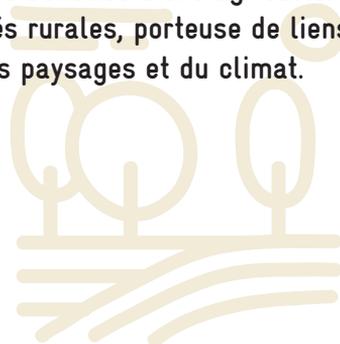


La terre agricole est une ressource unique. Elle est le lieu indispensable à la production de nos aliments. C'est le support d'un ensemble d'activités économiques et d'emplois, de pratiques et de représentations sociales. Elle est aussi le substrat de nombreux écosystèmes, que les pratiques agricoles peuvent protéger ou détruire.

Les terres agricoles sont au carrefour d'usages et d'intérêts multiples, parfois contradictoires. En cela, leurs usages sont au cœur de nos sociétés. Pour les agriculteurs, elles sont à la fois lieu de vie, patrimoine et outil de production, répondant à des logiques humaines et économiques parfois divergentes : développer des agricultures industrielles ou de proximité, produire des aliments ou des agrocarburants, agrandir sa ferme ou libérer au profit d'un nouvel agriculteur, etc.

Plus globalement, les terres agricoles sont une composante clé de l'aménagement du territoire, le lien entre populations urbaines et rurales, de nouvelles relations entre agriculteurs et consommateurs, de la qualité de vie et des paysages.

Depuis plusieurs décennies, les terres agricoles sont soumises à des pressions inédites. Pendant la même période, les réglementations, publiques et privées, qui contribuaient à préserver les terres agricoles et à en faire bon usage se sont affaiblies ou sont devenues inadaptées. Il est désormais urgent de se mobiliser, à tous les niveaux, pour préserver les terres agricoles et les orienter au bénéfice d'une agriculture nourricière, créatrice d'emplois et d'activités rurales, porteuse de liens sociaux et protectrice des écosystèmes, des paysages et du climat.



Préserver et partager les terres agricoles : un enjeu clé

Ressource finie, non renouvelable et limitée dans l'espace, la terre agricole est fortement convoitée.

Inexorablement, la concurrence sur les terres disponibles s'accroît, en raison de phénomènes parallèles :

- l'urbanisation de nos sociétés, avec le développement d'infrastructures grandes consommatrices de terres et le développement de zones résidentielles ;
- l'agrandissement quasi systématique des exploitations agricoles, perçu comme la clé de leur viabilité économique et du développement de cultures économiquement plus rentables (agro-carburants, grandes cultures) ;
- une concurrence accrue sur l'usage des terres, entre cultures alimentaires, productions énergétiques et travaux d'aménagement touristique.

Sans régulation, le fonctionnement des marchés aboutit à confier la terre au plus offrant et tend à orienter l'usage des terres vers :

- l'artificialisation*³, aux dépens des terres agricoles ;
- des monocultures « rentables » à court terme, au détriment des cultures nourricières et d'une agriculture diversifiée ;
- les agriculteurs en place, au détriment des personnes qui veulent devenir agricultrices (les candidats à l'installation*) ;
- les grandes exploitations, au détriment d'une agriculture paysanne*.

Face à ces usages concurrents des terres agricoles, l'enjeu est double : préserver les terres productives pour les maintenir en usage agricole et en bonnes conditions environnementales ; mais aussi les partager, afin de développer une agriculture socialement et environnementalement responsable.

.....

3. Tous les termes marqués d'un astérisque sont définis dans le glossaire proposé en fin de guide, page 166.

Préserver la terre

Depuis 1950, la France a perdu 5 710 000 ha de terres agricoles, artificialisées de manière irréversible⁴, ce qui correspond à la disparition de 17% de sa surface agricole. Chaque année, 80 000 ha de terres productives disparaissent, soit l'équivalent d'un stade de football toutes les 8 minutes⁵. Les terres agricoles sont également de plus en plus contaminées par des polluants agricoles et industriels, érodées, tassées, en perte de fertilité.

Le constat est sans appel : **il est absolument nécessaire de préserver les terres agricoles** :

- quantitativement comme ressource indispensable à la production alimentaire ;
- qualitativement comme écosystèmes assumant des fonctions écologiques indispensables : production de biomasse, stockage du carbone, de l'eau et des sels minéraux, habitat pour la biodiversité⁶.

Préserver la terre, c'est participer à la lutte contre le réchauffement climatique et contre l'érosion de la biodiversité ; c'est aussi se donner la possibilité d'assurer une production alimentaire durable pour nos sociétés.

ET SI L'ALIMENTATION DE NOS TERRITOIRES DEVENAIT LOCALE ET DURABLE ?

L'application PARCEL permet d'effectuer une simulation sur une commune de son choix. Elle permet d'évaluer les surfaces agricoles nécessaires pour se nourrir localement, le nombre d'emplois agricoles, et les impacts écologiques associés, le tout en fonction du mode de production agricole et/ou du régime alimentaire.

www.parcel-app.org

Par exemple, un propriétaire qui dispose de 2 hectares (ha) de terres agricoles dans la Drôme peut projeter les impacts sociaux et environnementaux de différentes pratiques agricoles sur ses terres. Si ces 2 ha sont utilisés en maraîchage biologique, PARCEL estime que cela répond aux besoins alimentaires (en légumes) de 390 personnes.



.....

4. Les espaces naturels, agricoles ou forestiers artificialisés sont autant d'espaces détruits au profit de routes, de centres commerciaux, de parkings, etc.

5. Terre de Liens, *Le contexte foncier en France*, février 2019.

6. Pour aller plus loin : Terre de Liens et AGTER, [Préserver et partager la terre](#), mars 2019.

Partager la terre

Depuis les années 60, la tendance est à l'agrandissement continu des fermes : la taille moyenne d'une ferme est passée de 16 à 63 hectares⁷. Ceci est le résultat d'une volonté politique et syndicale traduisant une manière de promouvoir la « modernisation » de l'agriculture, qui s'est appuyée sur l'augmentation des surfaces cultivées et l'intensification des productions (par l'utilisation d'intrants chimiques et le recours à une motorisation à forte puissance). C'est aussi le résultat d'une orientation des aides de la Politique Agricole Commune (PAC) qui sont proportionnelles aux surfaces : plus l'agriculteur possède d'hectares, plus il bénéficie d'aides⁸.

Aujourd'hui en France, 10 % des agriculteurs cultivent 50 % des terres du territoire.

Les conséquences démographiques et sociales sont majeures :

- On peut parler de « sacrifice des paysans »⁹, avec la modernisation et la mise en place de systèmes de production industriels, qui produisent plus en quantité mais dégagent moins de valeur ajoutée et d'emplois à l'hectare.
- Le renouvellement des générations agricoles ne se fait plus : malgré un contexte à priori favorable pour permettre l'installation de nouveaux

agriculteurs (avec les nombreux départs en retraite d'agriculteurs en cours et à venir), le nombre annuel de nouveaux installés stagne depuis 2010 et ne compense pas les départs.

Les personnes qui souhaitent devenir agricultrices sont confrontées à un ensemble de freins à l'installation. Ces freins sont d'autant plus importants pour **les néo-paysans, qui ne sont pas issus du milieu agricole et ne s'installent pas sur un foncier familial**. Les pouvoirs publics reconnaissent de plus en plus le rôle et le potentiel de ce groupe d'agriculteurs, qui représentent plus du tiers des nouvelles installations.

Malgré le peu d'aide et d'accompagnement adapté, leur nombre ne cesse de croître et leurs installations sont globalement pérennes. Beaucoup sont porteurs de pratiques qui renouvellent la profession et répondent aux attentes de la société : productions de qualité (bio, appellations d'origine...), vente en circuits courts, protection de l'environnement, lien avec leur territoire, multi-activités, etc.

.....

7. Agreste, Enquête sur la structure des exploitations agricoles, juin 2018.

8. Pour aller plus loin sur l'influence de la PAC, voir l'article de Jean Cavailhès, [La politique agricole commune et le foncier](#), 2020.

9. Pierre Bitoun et Yves Dupont, *Le sacrifice des paysans : une catastrophe sociale et anthropologique*, 2016.

Pour les candidats à l'installation et notamment pour les néo-paysans, les principaux freins à l'installation sont les suivants :

- **l'accès au foncier** est la problématique principale. La situation est encore plus difficile pour les candidats à l'installation Non Issus du Milieu Agricole, les « NIMA », qui doivent trouver l'information sur les terres disponibles et gagner la confiance des cédants et des propriétaires. L'agrandissement de fermes existantes reste encore trop souvent l'option choisie, au détriment de nouvelles installations.
- Lire | **L'encadré ci-contre**
- **le besoin de capital** : les prix de reprise des fermes sont très élevés, à la fois du fait de l'augmentation de leur capitalisation mais aussi du fait des prix fixés par les cédants, pour qui la vente vient souvent compenser la faiblesse de leurs retraites agricoles ou permet de rembourser des dettes. Il est également plus ardu d'obtenir un prêt auprès d'une banque pour une personne qui n'est pas d'origine agricole ou qui n'a pas d'apport issu de sa précédente carrière.
 - **le revenu dégagé** : ces dernières décennies, l'écart entre capital investi et revenu dégagé s'accroît¹⁰. Pire, près de 20% des agriculteurs n'ont pu se verser un revenu en 2017¹¹.

LE COÛT PROHIBITIF DU FONCIER, AU REGARD DE LA RÉMUNÉRATION DU TRAVAIL AGRICOLE

Le prix moyen des terres a augmenté de plus de 53% en valeur constante depuis 2010.

En 2020, il faut compter en moyenne 6 000€ l'hectare, soit deux fois plus qu'en 2000. Une moyenne relative selon les territoires, puisqu'en zone périurbaine ou viticole par exemple, le prix à l'hectare s'envole et peut dépasser les 100 000€.

Les terres d'une ferme de taille moyenne (63 ha) coûtent ainsi plus de 378 000 €, hors bâtiments d'habitation et d'exploitation. Pour de jeunes agriculteurs qui ne seraient pas héritiers d'une ferme ou de terres agricoles, l'installation devient hors de portée ou nécessite de s'endetter à vie : cela conditionne donc fortement les activités agricoles qui devront permettre de rembourser l'emprunt.

.....

10. Pour générer 1 euro de revenu, les fermes françaises mobilisaient 7 euros de capital en 1993 ; elles doivent mobiliser 10 euros en 2013. Source : Réseau CIVAM, *L'utilité sociale des installations agricoles et rurales*, 2019.

11. INSEE, *Les revenus d'activité des non-salariés en 2017*, novembre 2019.

- **l'insertion dans un territoire et au sein de la profession** : ces nouveaux agriculteurs s'installent souvent sur un territoire qui n'est pas leur territoire d'origine. Or, la connaissance du territoire est cruciale pour une installation (que ce soit pour connaître les offres de terres ou les différents acteurs en présence : élus locaux, agriculteurs voisins, fournisseurs, etc.).
- **l'acquisition des savoir-faire agricoles** (conduite d'un troupeau, connaissance des sols de la ferme, etc.) : les formations agricoles n'intégrant que peu d'expérience pratique, la transmission des savoir-faire est un frein supplémentaire pour les personnes non issues du milieu agricole et lorsque la transmission avec l'ancien agriculteur n'a pas été possible.
- **le capital culturel nécessaire pour une installation** : les démarches administratives pour s'installer étant très lourdes¹², il faut être familier avec ces démarches pour rentrer dans les dispositifs et accéder au métier.
- enfin, **les femmes sont plus discriminées que les hommes** pour devenir agricultrices : les difficultés sont accrues pour accéder au foncier et à des prêts bancaires¹³.

Partager les terres pour donner une place à ces nouveaux agriculteurs est la condition sine qua none pour :

- favoriser le renouvellement des générations agricoles, en priorisant les installations par rapport aux agrandissements ;
- introduire de nouvelles pratiques agricoles et développer une agriculture paysanne et biologique, d'autant que cela répond à une demande citoyenne forte de production locale, de qualité et respectueuse de l'environnement, garante du maintien d'une vie sociale riche dans les campagnes.

.....

12. Valider son plan de professionnalisation personnalisé (PPP), obtenir une autorisation d'exploiter, demander des aides PAC, etc. : cet ensemble de démarches est souvent assimilé à « un parcours du combattant ».

13. Sources : FADEAR, *Femmes paysannes : s'installer en agriculture*, septembre 2020 ; Chantal Jouanno, *Être agricultrice en 2017*, juin 2017 ; Bertrand Coly, *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture I*, juin 2020.

La propriété foncière agricole en France : qui possède la terre ?

Les travaux scientifiques et les statistiques sur la propriété foncière agricole sont rares, partiels ou anciens¹⁴. La statistique agricole publique¹⁵ nous renseigne quant à elle uniquement sur les terres exploitées en **faire-valoir direct** (celui qui cultive la terre en est également le propriétaire) et sur les terres exploitées en **faire-valoir indirect** (celui qui cultive la terre la loue auprès d'un tiers) :

Surfaces exploitées en faire-valoir direct	20 %
Surfaces louées à des agriculteurs associés ¹⁶	19,5 %
Surfaces louées à des tiers	60,5%

Les agriculteurs possèderaient¹⁷ près de 40% des terres cultivées en France. **Le fermage est le mode de faire-valoir majoritaire et un tiers des agriculteurs cultive la totalité de leurs terres en fermage**, notamment dans le nord de la France. Enfin, la moitié des agri-

culteurs sont à la fois propriétaires et locataires de terres.

Quant aux « surfaces louées à des tiers », il est important de noter que cette catégorie ne donne aucune information :

- sur les liens de parenté pouvant exister entre les agriculteurs locataires et le propriétaire (héritiers, fratries...) ;
- ni sur le statut de la propriété (pleine propriété, indivision...).

Une part croissante des terres est aujourd'hui détenue par des propriétaires éloignés du monde agricole, notamment du fait de l'incidence croisée des héritages égalitaires (éclatement de la propriété foncière) et des mutations du monde agricole (absence de reprise familiale, agrandissements, exploitations sous forme sociétaires...)¹⁸.

.....

14. La dernière enquête sur la propriété foncière date de 1992. Source : Maurice Desriers dans revue POURS, *Un essai de synthèse statistique sur le foncier agricole en France*, 2013.

15. Données pour la surface totale de la Surface Agricole Utile (SAU) recensée en France en 2016, soit 27 703 000 hectares. Source : SSP, Agreste, *recensement agricole 2010*, enquête structure 2016.

16. Surfaces mises à disposition de leur société par des agriculteurs membres de cette société et propriétaires de leurs terres).

17. Le conditionnel est d'usage, car la notion de faire-valoir direct recouvre des situations plus diverses et complexes que celle où le chef d'exploitation est propriétaire de la terre : indivision successorale, cas où le conjoint à la fois propriétaire et co-exploitant, etc.

18. La circulation des terres agricoles passe peu par le marché : seul 1,3 % des terres agricoles françaises a fait l'objet de ventes en 2017. Les terres se transmettent donc encore essentiellement par les héritages.

Pour comprendre la situation de la propriété foncière française actuelle, il faut, pour Alain Guéringer¹⁹, comprendre que globalement, « la répartition de la propriété foncière sur un territoire résulte de dynamiques complexes, au carrefour du droit, de l'histoire démographique, des pratiques de successions, du marché, des politiques, foncières mais également agricoles, fiscales, etc.

D'une manière générale, on peut retenir deux éléments majeurs : un éclatement continu de la propriété, induit par un Code civil qui a longtemps imposé le partage égalitaire " en nature " et des politiques foncières agricoles qui, depuis le milieu du XX^e siècle, tentent à l'inverse, de limiter cet éclatement, d'une part, et d'orienter la propriété au profit des exploitants agricoles d'autre part. Ralentie, la dynamique d'éclatement s'est néanmoins poursuivie, croisant une dynamique inverse de concentration des exploitations. Aujourd'hui, selon les territoires, on dénombre de 15 à 20 fois plus de propriétaires de parcelles agricoles que d'exploitants. »

Sur les vingt dernières années, « les formes de structuration de la propriété privée se sont diversifiées », avec notamment :

- « le développement des sociétés ;
- l'accroissement de la propriété publique ;
- l'émergence de formes innovantes de propriété collective, telles que Terre de Liens. »

.....

19. Alain Guéringer est docteur en géographie, chercheur à l'IRSTEA, paysan et membre de Terre de Liens Auvergne. Source : Arpentier 4, Terre de Liens, [Cultiver le dialogue territorial](#), 2018.

MIEUX COMPRENDRE L'HISTOIRE DE LA PROPRIÉTÉ DE LA TERRE

À partir de 1789, la bourgeoisie installe en France la propriété privée au rang d'institution. « Droit naturel, imprescriptible, inviolable et sacré »²⁰, la propriété privée devient la base du système de production et structure le développement de l'agriculture. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les politiques publiques encouragent le développement de la production agricole et repensent les droits du propriétaire pour protéger l'exploitant, celui qui travaille la terre. Dans ce contexte, les dynamiques de production se transforment rapidement et l'agriculture paysanne, qui dominait avant la guerre, laisse place à une agriculture familiale productiviste. Au crépuscule du 20^e siècle, les dispositifs de régulation du prix et de l'accès au foncier s'assouplissent progressivement et la « terre » devient alors un objet de convoitise pour les investisseurs.



Dans *Essai sur l'histoire de la propriété de la terre*²¹, Antoine Béague analyse l'histoire de la propriété foncière depuis la Révolution française, pour mettre en perspective les mutations contemporaines des pratiques agricoles.

.....

20. Ce sont les termes de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cette sanctuarisation sera définitivement inscrite dans le droit par le Code civil (napoléonien) en 1804.

21. Terre de Liens, Arpentier hors-série, [Essai sur l'histoire de la propriété de la terre](#), février 2019.

Qui cultive la terre ?

448 500²², c'est le nombre de chefs d'exploitations* agricoles que compte la France en 2018. **C'est quatre fois moins qu'en 1982**²³.

L'âge moyen d'un chef d'exploitation est de 52 ans, et plus d'un tiers d'entre eux a déjà 55 ans ou plus²⁴. D'ici 2022, 161 000 agriculteurs sont susceptibles de partir à la retraite et de transmettre leur ferme²⁵.

Le nombre de nouveaux agriculteurs installés (14 000 en 2018) ne permet pas de reprendre l'ensemble des fermes qui sont à transmettre. Que deviennent-elles ?

- elles sont démantelées au profit d'un agrandissement dans 40% des cas ;
- elles permettent une installation dans 50% des cas ;
- elles perdent leur vocation agricole dans 10% des cas.

L'agrandissement régulier des fermes s'accompagne du développement des formes sociétaires : là où, jusqu'à récemment, les fermes étaient le plus souvent gérées comme des entreprises individuelles, elles le sont maintenant de plus en plus via des sociétés. Un tiers des entreprises agricoles est aujourd'hui constitué en sociétés (SCEA, GAEC, SARL, SA, SAS²⁶...), et utilisent près des deux tiers de la surface agricole française. La plupart de ces sociétés sont des EARL²⁷ ou des GAEC dans lesquelles les chefs d'exploitations détiennent la majorité du capital. Le développement des formes sociétaires peut constituer une opportunité pour le secteur agricole car il permet de mobiliser des capitaux extérieurs. Mais le risque est grand que ces investisseurs influent sur la conduite de la ferme, en recherchant uniquement le profit à court terme. Cela peut se traduire par une perte d'autonomie des agriculteurs et des dommages sociaux et environnementaux.

.....

22. MSA, *Chiffres utiles de la MSA*, 2019.

23. Insee, *Les agriculteurs : de moins en moins nombreux et de plus en plus d'hommes*, octobre 2020.

24. Bertrand Coly, *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture*, juin 2020.

25. Le Monde, *La reprise des exploitations, un véritable casse-tête*, 6 avril 2019.

26. Groupement d'exploitation en commun ; Société à responsabilité limitée ; Société anonyme ; Société par actions simplifiées.

27. Exploitation agricole à responsabilité limitée.

DE LA FERME À LA FIRME ?

Dans un monde en profonde mutation, les politiques foncières sont aujourd'hui mises à mal par la poussée des grandes entreprises et investisseurs agricoles. Près de 10% des entreprises agricoles françaises auraient pris des allures de firme²⁸, qui concentrent les outils de production. Par des jeux d'achats de parts de sociétés, des « holdings* peuvent se constituer et contrôler plusieurs exploitations agricoles pour atteindre des structures agrégées de 1 000 ou 2 000 ha. Comme chacune des exploitations remplit une déclaration de surface et est recensée comme entité distincte, l'agrégation au sein de la même holding reste invisible »²⁹. Avec ces holdings, le marché foncier s'opacifie, et la régulation devient difficile, tant pour

limiter la concentration des aides, que la concentration des terres agricoles. Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (Safer) ont des moyens d'action limités pour intervenir sur les transferts de parts de société³⁰.

Le développement de ces firmes marque un triple mouvement : une concentration croissante des terres, une industrialisation des processus de production avec une recherche de rentabilité à court terme et une tertiarisation de l'activité productive agricole³¹, avec un recours massif au travail à façon.

Lire l'encadré | **Les effets pervers du travail à façon**, page 27.

Ainsi, le capital prend le pas sur le travail dans le pilotage des fermes, les emplois diminuent et la valeur ajoutée de l'activité quitte le territoire.

.....

28. François Purseigle, *Le nouveau capitalisme agricole, de la ferme à la firme*, 2017.

29. FNSAFER, *La concentration à marche forcée des exploitations agricoles*, mai 2015.

30. Voir l'annexe 2 - Le fonctionnement des Safer, page 179.

31. Le recours à un travail délégué à des tiers a été multiplié par deux dans les entreprises agricoles.

Source : François Purseigle, *Quelles sont les conséquences de la baisse du nombre d'agriculteurs ?* 2020.

– Des tendances porteuses d'espoir

Bien heureusement, **des tendances sont malgré tout porteuses d'espoir**. Sur le terrain, Terre de Liens observe des signaux positifs, qui concourent à une agriculture plus vertueuse et des campagnes vivantes :

- **De plus en plus de personnes aspirent à devenir paysans**, dont un nombre grandissant de néo-paysans. Pour exemple, Terre de Liens a accueilli plus de 2000 candidats à l'installation en 2020.
- **L'agriculture biologique**, respectueuse de l'environnement, **continue de gagner du terrain** : 41 600 entreprises agricoles sont désormais engagées en bio, c'est

13% de plus qu'en 2017 pour plus de 2 millions d'hectares³². L'achat de fermes par Terre de Liens a permis de convertir près de 2 400 ha en bio et de pérenniser 3 300 ha de terres déjà en bio depuis 2007³³.

- De plus en plus d'acteurs se saisissent des enjeux de la préservation et du partage des terres agricoles : collectivités, agriculteurs mais aussi propriétaires qui s'interrogent sur la meilleure manière de les préserver sur le long terme et d'en conserver leur vocation nourricière.

Les politiques publiques qui régulent le foncier agricole

En France, l'attention portée à un bon usage des terres agricoles existe de longue date. Les politiques publiques ont été particulièrement mobilisées pour protéger et réguler l'usage des terres agricoles. Ainsi, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'enjeu clé est de moderniser les systèmes agricoles, afin d'augmenter la production et de résoudre les problèmes de pénurie alimentaire.

Pour atteindre ces objectifs, les politiques font le choix de soutenir l'agriculture familiale en l'aidant à se moderniser et à améliorer sa productivité. Le système est mis en place en deux temps, en 1945 puis dans les années 60. Il se structure autour de trois piliers qui perdurent encore aujourd'hui :

- **renforcer les droits des fermiers** (locataires) face aux propriétaires, afin de leur permettre de se projeter sur une longue durée et de faire des investissements productifs (adoption du statut du fermage) ;
- **contrôler les structures exploitantes*** pour s'assurer que les fermes ne sont ni trop petites, ni trop grandes ;
- **encadrer le marché des ventes de terres** pour mieux répartir les surfaces agricoles et préserver leur usage agricole dans la durée.

Au fil du temps, ces trois piliers ont connu des réformes partielles. Certaines visent à mieux intégrer la voix des syndicats agricoles minoritaires, des collectivités locales et des organisations de la société civile dans la gestion des instances agricoles.

.....

32. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *L'agriculture biologique en France*, 2019.

33. Données disponibles en novembre 2020.

D'autres ambitionnent de mieux intégrer les besoins de développement local et de préservation de l'environnement. Cependant, dans le même temps, un désengagement financier de l'État et des appels à la dérégulation affaiblissent ces dispositifs, qui sont aussi contournés par l'émergence de nouveaux enjeux, comme la financiarisation de l'agriculture et le dévelop-

pement de firmes. Plus globalement, la concurrence accrue pour l'usage de ces terres a été source de pressions inédites et de contournements des réglementations existantes. C'est ainsi que les instruments de la politique foncière ne se modernisent que partiellement, tout en s'affaiblissant. Petit tour d'horizon³⁴.

Le statut du fermage

Adopté en 1946, le statut du fermage fait partie des grandes avancées sociales de l'après-guerre, aux côtés d'autres avancées comme la sécurité sociale universelle. Il est volontairement protecteur pour le fermier locataire, considéré comme vulnérable face au propriétaire, et vise à privilégier l'usage agricole de la terre.

Ce pilier de la politique agricole foncière française, renforcé en 1960, repose sur la création d'un bail spécifique à l'activité agricole et rurale : le bail rural par lequel le propriétaire confie au fermier (le locataire) l'usage de la terre en contrepartie d'un fermage (loyer). Ce bail est d'une durée minimale de 9 ans et son prix est encadré par arrêté préfectoral.

Voir I **Quatrième partie**, page 75

Ce statut fournit un accès aux biens agricoles sur le long terme, pour

un montant raisonnable. Il protège l'exploitant non propriétaire et favorise l'investissement puisqu'il permet à l'agriculteur de se projeter dans la durée³⁵. On parle parfois de « quasi-propriété ».

– UN DROIT TROP DÉFAVORABLE AUX PROPRIÉTAIRES ?

Certains propriétaires perçoivent le statut du fermage comme une source de blocage, puisqu'en tant que propriétaire, il est effectivement difficile de récupérer l'usage de son bien, au moins le temps de la carrière agricole de la personne preneuse du bail³⁶. Certains propriétaires, notamment en zones périurbaines ou touristiques, font donc le choix de ne pas louer leurs terres, caressant l'espoir que ces terres deviennent constructibles... Dans le Var, par exemple, cette logique spéculative aboutit à laisser en friche

.....

34. Terre de Liens, [Forces et faiblesses de la politique foncière agricole en France](#), décembre 2016.

35. Ibid.

36. Sauf si le propriétaire, son conjoint (ou partenaire de Pacs) ou encore ses descendants souhaitent exercer une activité agricole sur ce bien.

ou à l'abandon 30 à 40% des terres agricoles. Autre stratégie observée : de plus en plus de propriétaires choisissent de faire cultiver leurs terres en prestation de service | voir l'encadré. **Pourtant, dans l'hypothèse où les parcelles louées deviennent constructibles, le propriétaire a la possibilité de résilier le bail de plein droit, à tout moment** (article L. 411-32 du Code rural).

Si ces stratégies d'évitement de la location agricole sont diverses, elles aboutissent toutes à rendre l'accès à la terre encore plus difficile pour ceux qui souhaitent la travailler. Plutôt que de renoncer à mettre ses terres en location, des solutions intermédiaires et provisoires existent.

Pour aller plus loin | Choisir une solution temporaire pour se donner du temps, page 70

LES EFFETS PERVERS DU TRAVAIL À FAÇON

Faire exploiter ses terres en prestation de service (autrement appelée « travail à façon ») permet de conserver une activité agricole à minima sur son bien. Mais il convient de s'interroger sur le modèle social et agricole que cela sous-tend.

Le travail à façon peut être :

- **total** où tout est délégué : gestion des cultures, achat et usage des intrants, administratif ;
- **partiel** : les choix d'assolement et la gestion (administrative, recettes et dépenses, perception des aides) restent l'affaire du propriétaire.

Dans les deux cas, il s'agit de sous-traiter l'activité à une entreprise de travaux agricoles, plutôt que de louer sur un temps plus long à un agriculteur.

En se développant, cette solution peut cependant générer des dommages sociaux et environnementaux à plus long terme :

- certaines entreprises de travaux agricoles cultivent plusieurs milliers d'hectares, accroissant le phénomène de concentration des terres ; une partie d'entre elles, sous forme sociétaire, échappe aux obligations relatives au contrôle des structures et aux autorisations administratives ;
- en devenant prestataire, l'agriculteur perd son autonomie ; il glisse progressivement du statut de chef d'exploitation à un statut de prestataire sans autonomie décisionnelle, concourant à faire du secteur « une agriculture sans agriculteurs »³⁷ ;
- une prestation au rabais peut signifier des pratiques agronomiques peu vertueuses.

.....

37. Pour aller plus loin : Geneviève Nguyen, François Purseigle, Julien Brailly et Bruno Legagneux, [Sous-traitance et délégation du travail : marqueurs des mutations de l'organisation de la production agricole](#), 2020, Agreste.

Le contrôle des structures

En France, et c'est un cas juridique quasi-unique en Europe, l'accès à l'utilisation de terres agricoles est contrôlé. Ne s'installe pas - ou ne s'agrandit pas - qui veut, comme il veut. Pour accéder à la terre (en location ou en vente) ou pour s'agrandir (au-delà d'un certain seuil), une autorisation d'exploiter est nécessaire. C'est ce que l'on appelle le **contrôle des structures**, qui vise à s'assurer que les fermes ne sont ni trop petites, ni trop grandes, en référence au modèle de fermes modernes, à taille humaine, de type familial, promu depuis les années 60³⁸. Le propriétaire ne peut pas décider seul qui sera la personne qui utilisera ses terres.

Le contrôle a pour objectif principal de favoriser l'installation d'agriculteurs. Il doit ensuite permettre de consolider des fermes existantes, promouvoir les systèmes de production biologiques et maintenir une agriculture diversifiée (article L. 331-1 du Code rural).

L'objet du contrôle repose essentiellement sur deux critères :

- **La surface de l'entreprise agricole que met en valeur le candidat.** Ce critère vise à définir la taille en deçà de laquelle une entreprise agricole est considérée comme non viable économiquement. Au-delà de ce seuil³⁹, le candidat doit obtenir

une autorisation administrative d'exploiter.

- **La compétence professionnelle du candidat.** S'il ne détient ni diplôme ou certificat agricole ni expérience professionnelle, le candidat doit systématiquement obtenir une autorisation d'exploiter, accordée par le préfet de région.

Certaines décisions doivent être prises après avis consultatif de la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA).

Pour aller plus loin | **Annexe 1 - Demander une autorisation d'exploiter, page 176**

Ce système de contrôle, quoique technique, est aussi éminemment politique. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'apprécier ce qui constitue une ferme « économiquement viable » en terme de taille et de rapport entre le type de productions et la taille. Créé pour encourager les installations de jeunes agriculteurs et contenir les agrandissements, le contrôle des structures se retrouve aujourd'hui partagé entre son objectif initial et l'objectif de viabilité des entreprises agricoles, principal motif qui fonde les autorisations d'agrandir les fermes. Surtout, la vision conventionnelle d'une agriculture moderne et rentable a partout conduit à revoir progressivement à la hausse les surfaces maximales acceptables.

38. Réseau européen Access to Land, *Le contrôle des structures en France*, janvier 2017.

39. Déterminé pour chaque type de production dans chaque région selon le schéma directeur régional des exploitations agricoles.

La régulation du marché foncier des ventes de terres

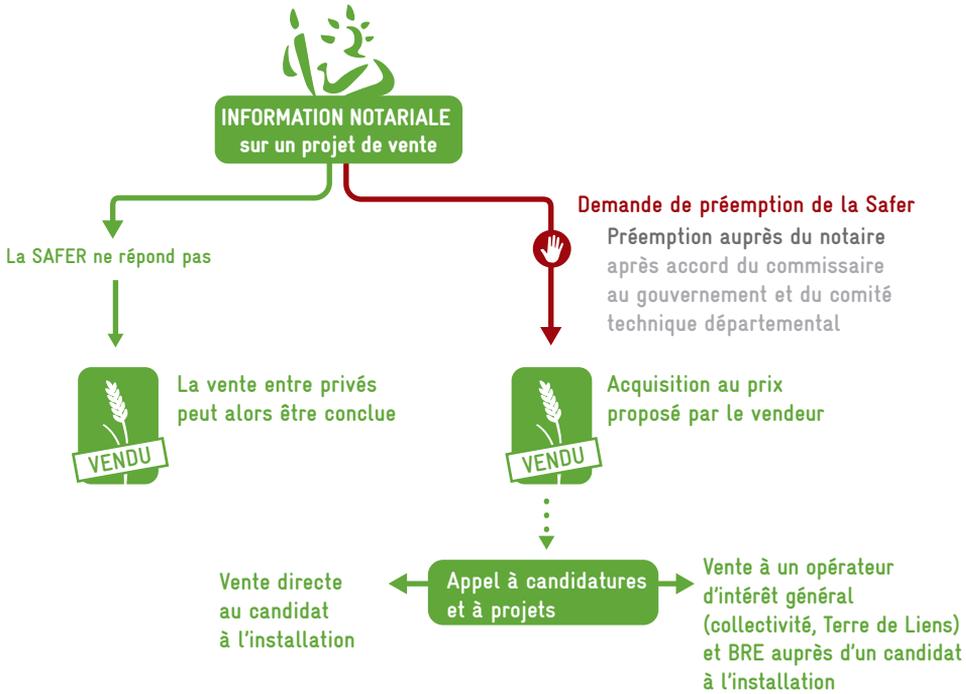
L'achat et la vente de terres agricoles se font sur un marché régulé. Le contrôle de ce marché pas comme les autres est confié aux Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (Safer)⁴⁰. Créées dans les années 1960, les Safer ont une mission de service public : favoriser la constitution de fermes viables et l'installation d'agriculteurs. Au fil du temps, leurs missions ont été élargies pour mieux prendre en compte la protection de l'environnement, le développement local, ou la transparence du marché foncier rural.

Pour remplir ces missions, la Safer surveille les ventes de biens agricoles et peut intervenir pour orienter la vente de certains biens. Son intervention consiste à acheter les terres et à les revendre à la personne qu'elle choisit. À la différence d'un marchand de bien, la Safer ne revend pas au plus offrant, mais au projet le mieux disant selon les objectifs fixés par la loi.

Elle intervient après avis d'un comité technique et validation des commissaires du gouvernement.

Les notaires doivent informer les Safer de toute vente de foncier à vocation agricole. Cela permet aux Safer d'exercer un droit de préemption sous le contrôle de l'État : si elles estiment que la personne qui se porte acquéreur d'un bien n'est pas prioritaire au regard des objectifs légaux, elles peuvent s'imposer comme acheteur (en préemptant) et peuvent même exiger une révision de prix si elles jugent celui-ci excessif. Elles revendent ensuite les terres ou bâtiments qu'elles ont préemptés à un acquéreur portant un projet en adéquation avec les objectifs légaux de la Safer.

Pour aller plus loin | [Annexe 2 - Le fonctionnement de la Safer, page 179](#)

FONCTIONNEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION SAFER SANS RÉVISION DE PRIX


La Safer est un acteur essentiel de la politique foncière française. Elle est indissociable des autres mécanismes de régulation de terres agricoles. Comparativement à d'autres pays d'Europe, ces politiques ont contribué à freiner la concentration des terres et la hausse des prix du foncier. Mais la baisse des dotations de l'État aux Safer, et la multiplication des objectifs prioritaires, peu ou pas hiérarchisés, rendent aujourd'hui plus difficile l'accomplissement de leurs missions de service public.

Comme les autres piliers des politiques de régulation, elles agissent par ailleurs dans un secteur qui considère aujourd'hui l'agrandissement comme une condition incontournable de la viabilité des fermes. Enfin, les Safer sont inopérantes sur un secteur en pleine expansion : les ventes de terres entre sociétés, qui se font sous forme de parts sociales, sur lesquelles elles ne sont pas compétentes à agir.

Le développement des régulations et politiques locales

Par leur responsabilité dans l'aménagement du territoire par l'établissement du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) ou encore du Schéma de COhérence Territoriale (SCOT), **les collectivités territoriales sont des acteurs clés pour orienter l'usage des terres agricoles et agir en faveur de leur préservation.**

Mais le rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales pour préserver et partager le foncier va au-delà des seuls documents d'urbanisme. En effet, les collectivités ont de nombreux autres leviers pour agir dans ce sens, qu'il s'agisse de ceux offerts pour :

- la lutte contre les risques incendies et inondations ;
- la préservation de la biodiversité et de la qualité de l'eau (trames vertes et bleues, maîtrise foncière et droits de préemption) ;
- le développement économique (soutien à l'activité, à l'émergence ou à la structuration de filières).

En lien avec les préoccupations grandissantes de leurs administrés, de plus en plus de collectivités locales (des communes aux régions, en passant par les établissements publics de coopérations intercommunale) se préoccupent de préserver les terres agricoles et d'en réguler l'usage afin de développer la production alimentaire et les circuits courts, de maintenir une activité agricole diversifiée sur le territoire et renouveler les générations agricoles, de préserver des paysages diversifiés et ouverts, ou encore de préserver la qualité de leur approvisionnement en eau potable.

Pour outiller les élus et les agents des collectivités territoriales, Terre de Liens a lancé avec l'INRAé-UMR innovation, [Récolte](#), un recueil d'initiatives foncières mobilisant les territoires. La plateforme montre également le rôle d'impulsion ou de mise en liens des initiatives et bonnes volontés du territoire que peuvent endosser les collectivités.

Pour aller plus loin | **Le guide pratique et méthodologique Agir sur le foncier agricole : un rôle essentiel pour les collectivités territoriales**

Pour aller plus loin | <https://ressources.terredeliens.org/recolte>

Remerciements

Ce guide est le fruit de l'expérience, des observations et des expérimentations de l'ensemble des composantes du mouvement Terre de Liens. Que soient particulièrement remerciés : le comité de rédaction de ce guide, la commission installation-transmission de Terre de Liens ainsi que l'ensemble des relectrices et relecteurs de ce guide. À Marie Mouihi, Véronique Guislain, Mathilde Sanglier, Gérard Baudey, Hélène Bertau, Magali Cerles sans oublier Véronique Rioufol, un immense merci pour l'acuité de vos contributions.

Nous souhaitons remercier ici chaleureusement l'ensemble des propriétaires et des initiatives citoyennes qui nous ont partagé leur expérience et qui, espérons le, permettront à d'autres personnes de s'engager pour une gestion et un usage citoyen des terres agricoles.

Enfin, nous souhaitons également remercier l'ensemble des personnes qui font vivre au quotidien le projet de Terre de Liens aux côtés de l'équipe salariée et tout particulièrement les 1 000 bénévoles actifs et 345 paysannes et paysans qui mettent en valeur les terres acquises par l'engagement de 30 000 membres (actionnaires, donateurs, adhérents).

Avec le soutien de

Avec le soutien financier du programme Mobilisation collective pour le développement rural (MCDR Terreau2018-2021)
Transfert d'Expériences Réussies en Rural :
Essaimage, Agricultures, Usages



Fonds européen agricole
pour le développement rural:
L'EUROPE INVESTIT
dans les zones rurales



Avec
la contribution
financière du compte
d'affectation spéciale
développement
agricole et rural
CASDAR



Erasmus+