



NOTE DU LIERRE

**CYCLE N°3 : Pour une agriculture et une
alimentation soutenables, résilientes et justes**

**Note n°3 : « Réforme de l'accès et de la
gestion du foncier agricole dans la
perspective du pacte et de la loi
d'orientation et d'avenir agricoles »**



Résumé

« Préserver les terres agricoles au bénéfice d'une agriculture paysanne »

Tribune parue dans Le Monde le 24/11/2023

Le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricole, qui doit définir l'avenir de l'agriculture française et fait aujourd'hui l'objet de concertations, doivent s'emparer de la préservation des terres agricoles, enjeu majeur face à la perte de souveraineté alimentaire de la France et aux défis environnementaux et climatiques auxquels son agriculture est confrontée.

Près de 20 % des surfaces agricoles ont disparu en cinquante ans. L'artificialisation des sols enfouit sous le béton des hectares de terres fertiles. La spéculation foncière incite de nombreux propriétaires à laisser leurs terrains agricoles en friche, dans l'espoir que ceux-ci leur rapportent beaucoup d'argent en devenant un jour constructibles, rendant ainsi improductive une part non négligeable du foncier agricole.

Pour préserver leur volume et rendre sans objet cet attentisme, il devient impératif d'appliquer sans compromis le principe de zéro artificialisation nette (ZAN) ; les départements et intercommunalités doivent sanctuariser les espaces agricoles grâce aux outils à leur disposition (zones agricoles protégées et zones de protection des espaces agricoles et naturels périurbains).

Le législateur doit renforcer ces protections et les dupliquer aux espaces forestiers et naturels, maillons essentiels d'un système agroécologique. Il faudrait également assouplir et généraliser l'usage de la « procédure terres incultes », qui rappelle aux propriétaires l'obligation de cultiver leurs terres, directement ou par un agriculteur.

Par ailleurs, les pratiques agricoles intensives en intrants et en travail des sols ont accru l'érosion et la pollution chimique des terres, qui perdent leur fertilité. Il est donc indispensable de généraliser les systèmes de production agroécologiques, seuls à même de préserver et de restaurer l'intégrité des sols. Cette nécessité doit être consacrée dans le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricole en prévoyant qu'à chaque transfert d'usage (vente ou mise à bail), les terres soient allouées en priorité à des projets agroécologiques ou en agriculture biologique.

Il faut également faciliter l'accès aux terres pour les agriculteurs en régulant les marchés fonciers. 14 % de la surface agricole utile du pays, soit 3,7 millions d'hectares, est déjà sous le contrôle de sociétés financiarisées, soit un doublement en vingt ans. Ce phénomène pose

deux problèmes. En premier lieu, ces firmes accroissent la tension sur le foncier en achetant les parts sociales des entreprises agricoles à des prix bien au-dessus de ceux du marché. Par ailleurs, elles s'émanent du contrôle des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), dont le rôle est de veiller à ce que les terres agricoles soient orientées vers des projets agricoles à des prix correspondant au marché. Aujourd'hui, certaines cessions de parts ne sont pas soumises à autorisation, les seuils de déclenchement de l'autorisation sont élevés et les moyens de contrôle donnés aux SAFER sont limités. Actuellement, deux tiers des surfaces qui se libèrent partent à l'agrandissement des fermes, ce qui a contribué à augmenter les surfaces moyennes de 42 à 69 ha en vingt ans, confortant l'industrialisation de la production, sans nécessité pour la viabilité des fermes et au détriment de l'accès à la terre d'autres agriculteurs.

En parallèle de ces trois défis, le foncier agricole français va connaître un bouleversement profond sous l'effet d'un double mouvement : 50 % des agriculteurs partiront à la retraite d'ici dix ans, et la moitié des surfaces agricoles, détenues par des plus de 65 ans, pourrait changer de main. Cette transformation est l'occasion de réaffecter du foncier à des projets agroécologiques, en opérant un saut qualitatif.

Les SAFER doivent devenir des actrices majeures de la transition agroécologique, ce qui nécessite d'étendre leur contrôle à toutes formes de cessions de parts, de décorréliser leur financement des opérations immobilières qu'elles réalisent et de rendre plus transparentes leurs décisions. Il faut également en équilibrer la gouvernance entre professions agricoles, pouvoirs publics et société civile.

Il est nécessaire de garantir que les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA) – qui orientent les attributions d'autorisation d'exploiter et les décisions des SAFER – donnent systématiquement la priorité aux projets agroécologiques et en agriculture biologique. Les collectivités territoriales, qui ont un rôle à jouer dans l'élaboration des SDREA, disposent d'une palette d'outils pour préserver les terres agricoles, par l'aménagement du territoire ou le rachat des terres, afin de les louer en régie.

Les pouvoirs publics ont tous les outils en main pour impulser une préservation de la terre au bénéfice d'une agriculture paysanne, sans qu'il soit nécessaire d'opérer de rupture légale ou administrative dans la gestion et l'organisation du foncier agricole.

Cette note est le fruit du groupe de travail « Agriculture et alimentation » du Lierre. Sa rédaction a mobilisé plus d'une dizaine de personnes travaillant au sein de la fonction publique d'État au niveau central et déconcentré, de la fonction publique territoriale et d'instituts de recherche. Elle repose également sur des échanges avec des experts, des agriculteurs et des acteurs de terrain non membres du Lierre.

Sa préparation a été coordonnée par Vincent CARLIER.

Table des matières

Introduction	4
I. La préservation quantitative et qualitative du foncier agricole, un prérequis essentiel au déploiement de l'agroécologie	7
1. La terre, un facteur de production des activités agricoles rare et menacé	7
2. Garantir la préservation quantitative des surfaces agricoles actuelles.....	10
3. Dépasser la préservation quantitative des terres : remettre en exploitation des sols agricoles et développer des formes de poly-usage des espaces.....	14
4. Maintenir le potentiel agronomique des sols face aux processus de dégradation à l'œuvre .	16
II. Repenser les modes de gestion et de gouvernance du foncier agricole afin de favoriser l'accès au foncier des porteurs de projets agroécologiques	20
1. Un accès à la propriété et à l'usage du foncier agricole complexe sur les plans financier et administratif.....	20
2. Faciliter l'accès à la propriété foncière aux porteurs de projets agroécologiques	22
<i>A. Repenser le fonctionnement des SAFER et leurs priorités en faveur des projets agroécologiques.....</i>	<i>22</i>
<i>B. Limiter la concentration des terres ainsi que son accaparement par des entreprises sans vocation agricole première</i>	<i>24</i>
3. Au-delà de la propriété, permettre l'accès au droit d'usage des terres aux porteurs de projets agroécologiques	27
<i>A. Développer de nouvelles formes de portages du foncier en faveur de l'agroécologie</i>	<i>27</i>
<i>B. Pour la mise en valeur des terres, repenser le contrôle des structures et réorienter les terres vacantes pour soutenir les projets agroécologiques</i>	<i>30</i>
III. Engager une transition agroécologique des systèmes en place grâce aux outils fonciers	35
1. L'accompagnement nécessaire des exploitants en place vers l'agroécologie.....	35
2. Le contrôle des structures et les attributions SAFER, des signaux forts à l'attention de l'ensemble des porteurs de projets agricoles.	36
3. Les baux ruraux environnementaux, un outil d'incitation aux changements de pratiques .	37
Conclusion.....	40
Glossaire des abréviations.....	42

Introduction

Sujet de tous temps hautement politique et symbolique, dans un pays dont la culture agricole est fortement ancrée, la question agraire a perdu en France un peu de sa centralité avec la baisse spectaculaire du nombre de travailleurs du secteur primaire et de son poids relatif dans le PIB national. Ceci étant dit, loin de toutes caricatures idéologiques sur la redistribution de la terre, **les sols, notamment agricoles, sont devenus un enjeu majeur, pour la production et la souveraineté alimentaires, mais aussi pour la production énergétique, l'extension des villes et infrastructures, le climat, la biodiversité, la santé humaine...** Si cette note a vocation à se concentrer sur les questions scientifiques, juridiques, administratives en lien avec le foncier et les systèmes agricoles, **il est important de garder à l'esprit la charge symbolique de la terre et de sa possession.**

Les politiques foncières sont des éléments essentiels et structurants des politiques agricoles de la France. **Le foncier agricole et sa gouvernance se distinguent, dans notre pays, par des mécanismes de préservation et de gestion complexes et protecteurs dont les principes de base, édictés par le Code Rural, font aujourd'hui toujours sens.** Dans les travaux préparatoires autour du Pacte et de la loi d'orientation et d'avenir agricoles (PLOAA), l'annonce faite par le Ministre M. Fesneau de ne pas faire de cette loi une remise à plat globale du droit de fermage et de la propriété des terres semble salubre car le cadre général reste pertinent et les pressions pour déréguler la gestion de ce foncier sont grandes. Par ailleurs, le Pacte d'orientation pour le renouvellement des générations en agriculture, volet de la loi susnommée, est porteur d'annonces pertinentes pour l'évolution du secteur.

Pour autant, **le système actuel accumule des dysfonctionnements, déjà potentiellement graves aujourd'hui, et qui pourraient devenir particulièrement dommageables dans les années à venir.** Les défis que doit relever l'agriculture sont multiples dans un contexte de bouleversements écologiques majeurs, de concurrence dans l'usage des terres (production alimentaire végétale, animale, pour le local, le national ou l'export, production énergétique, urbanisme...) mais également de changements sociétaux profonds du monde agricole. Par exemple, le départ en retraite dans les dix prochaines années de 50% des agriculteurs actifs, et les mouvements de terres qu'il occasionne déjà¹ vont nécessairement redessiner en profondeur, et à brève échéance, l'organisation de la propriété et de l'usage des terres agricoles.

¹ [Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires \(n° 3853\) par M. Jean-Bernard SEMPASTOUS](#)

En parallèle, **le cadre entourant la gestion du foncier français doit être revu à l'aune des différentes crises qui touchent le monde agricole, qui sont autant d'injonctions à penser nos systèmes d'actions dans une logique de "santé globale"** des êtres humains, animaux et écosystèmes², à la fois pour s'y adapter et les atténuer. C'est dans cette perspective que nous renouvelons notre appel à généraliser au niveau national des modèles agricoles agroécologiques, qui sont une réponse opérationnelle à ces enjeux, voire un moyen de faire émerger de nouveaux rôles sociétaux de l'agriculture. Réciproquement, les modes de production les plus à même de favoriser une préservation qualitative des sols, voire une protection contre des pressions de l'urbanisation, sont des modes de production agroécologique³ (que nous pouvons définir succinctement comme l'ensemble des systèmes agricoles s'appuyant sur le bon fonctionnement des écosystèmes, un faible recours aux intrants de synthèse, et une approche systémique à l'échelle des exploitations et des territoires). En effet, l'agriculture s'insère toujours dans un contexte pédoclimatique⁴ et l'influence. L'agroécologie peut permettre de préserver ou de revitaliser ce contexte pédoclimatique, qui est un aspect structurant du foncier agricole, trop souvent dans l'angle mort des réflexions sur le sujet, et de prendre en compte les écosystèmes internes à l'exploitation agricole, et les écosystèmes connexes ou environnants.⁵

Dans le cadre de cette transition nécessaire, qui fait l'objet d'un large consensus scientifique⁶, **l'agriculture française ne pourra faire l'économie d'une réflexion de fond sur la gestion de la terre, sur les contours et les outils de la politique foncière**, pour favoriser l'agroécologie sur l'ensemble du territoire.

Aussi, cette note se propose d'explorer **comment les politiques foncières actuelles, et les outils opérationnels qui leur sont associés, doivent être pensés pour favoriser le développement des projets agroécologiques sur le territoire français, au regard des politiques actuelles et des enjeux à l'œuvre**. Nous nous intéresserons uniquement aux

² Voir [note Lierre "Mettre en place une véritable stratégie de transformation agricole et alimentaire"](#)

³ Dans cet appel renouvelé, que nous allons détailler ci-dessous, nous ne faisons finalement que reprendre la proposition française lors de la COP21 intitulée : 4 pour 1000, visant à généraliser l'agroécologie au niveau mondial afin de permettre une captation massive du CO2 atmosphérique par les sols agricoles, plan que la France s'est alors engagée à mettre en oeuvre sur son territoire.

⁴ Relatif au pédoclimat, c'est-à-dire à l'ensemble des conditions de climat auquel est soumis un sol.

⁵ Article L1 du Code Rural et de la pêche maritime : "II.-Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire. Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique.

⁶ Par exemple Gascuel-Oudou, Chantal et al. 2022. "[A Research Agenda for Scaling up Agroecology in European Countries](#)." *Agronomy for Sustainable Development* 42(3): 53. (April 19, 2023), Poux, and Aubert. 2018. [Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine](#). IDDRI - ASca.; Solagro. 2016. [Le Scénario Aferres 2050](#). Solagro; France Stratégie. 2021. [Rapport d'évaluation des politiques de l'alimentation pour l'Assemblée nationale](#). France stratégie.

politiques agri-foncières, non au droit de l'urbanisme, en proposant un diagnostic des outils actuels et en émettant des propositions. Le terme foncier fait référence à l'association d'une ressource – la terre – à des droits fonciers, communément appelés les droits de propriété et d'usage. Penser une politique foncière et ses outils nécessite d'appréhender conjointement ces différentes dimensions. Aussi, c'est en s'adossant à cette définition du foncier que nous développerons notre argumentaire.

Nous espérons que **nos propositions pourront utilement contribuer au débat public sur le pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricole**, dont les premiers éléments ont été publiés le 15 décembre 2023. Ce pacte et cette loi sont en effet une occasion cruciale de mettre en place les politiques publiques nécessaires pour répondre simultanément aux enjeux de renouvellement des générations et de transformation agroécologique de notre système agricole et alimentaire.

Nous réaffirmons tout d'abord la nécessaire préservation qualitative et quantitative des terres agricoles, qui doit guider les politiques foncières agricoles (I). Ensuite, nous réfléchissons à de nouveaux modes de gestion et de gouvernance du foncier visant à garantir l'accès à la terre pour les porteurs de projets agroécologiques, via un travail sur les trois piliers de la gestion de ce foncier (Autorisations d'Exploiter, SAFER et propriété) (II). Dans un troisième temps, nous examinons comment les outils de gestion du foncier, notamment le fermage, peuvent induire une transition agroécologique des systèmes agricoles en place (III)

I. La préservation quantitative et qualitative du foncier agricole, un prérequis essentiel au déploiement de l'agroécologie⁷

1. La terre, un facteur de production des activités agricoles rare et menacé

La chute des rendements de l'agriculture, y compris du système conventionnel, sous l'effet des aléas et changements climatiques et de l'épuisement des sols, touche déjà de nombreuses régions du monde⁸. Comme l'illustre l'effondrement de la production agricole espagnole lors de l'été 2023, cette réalité est à nos portes et demande que nous l'anticipions. **Le préalable le plus évident est la nécessité de disposer d'un foncier de qualité, et en quantité suffisante, pour encaisser les chocs qui percutent déjà notre système agricole** (réchauffement climatique, sécheresses, érosion des sols...), et **permettre une transition vers des systèmes plus respectueux des ressources et plus efficaces : les systèmes agroécologiques.**

Un choix de société doit aujourd'hui s'opérer sur **la préservation de la qualité de cette "trame brune"**. Les pratiques agricoles intensives ont accru la perte de matière organique dans les sols, diminuant leur fertilité. **Négligée ces dernières décennies, la qualité de la terre est pourtant essentielle pour une production agricole qualitative et synergétique avec son écosystème.** Une caractéristique des systèmes agricoles actuels, intensifs en intrants et en travail du sol, est qu'ils peuvent maintenir une production agricole non diversifiée sur des sols morts. Il est nécessaire de rappeler que ces techniques agricoles menacent en réalité la capacité de production des sols à moyen et long terme, notamment en favorisant leur érosion, en réduisant la biodiversité⁹ et en polluant les eaux souterraines. Le sol n'a ainsi d'autre itinéraire que de finir stérile. A contrario, l'agroécologie démontre une capacité de production équivalente aux systèmes agricoles conventionnels sans s'accompagner pour autant des externalités négatives pré-citées, lorsque les sols sont en bon état et que l'on prend en compte la diversification des productions¹⁰.

Il est donc nécessaire de **mettre en place des systèmes agroécologiques sur des sols en bonne santé, pour bénéficier immédiatement d'une productivité maximale de ces**

⁷ La plupart des éléments de diagnostic de cette partie sont issus des rapports L'état des terres agricoles en France, 2022 et La propriété des terres agricoles en France, 2023, publiés par Terre de Liens.

⁸ Ray, Deepak K. et al. 2019. "[Climate Change Has Likely Already Affected Global Food Production.](#)" PLOS ONE 14(5): e0217148. (January 5, 2024).

⁹ Cf. par exemple les revues de la littérature de Humi et al., Soils, agriculture and food security: the interplay between ecosystem functioning and human well-being (2015) et Duru et al., How to implement biodiversity-based agriculture to enhance ecosystem services: a review (2015), ainsi que l'[expertise collective INRAE-IFREMER](#) (2023) sur les impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques)

¹⁰<https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2013-2-page-183.htm#no130>, Solagro. 2016. *Le Scénario Aftierres 2050*. Solagro. (April 26, 2023).

systèmes, et préserver la qualité du sol. En sus, les sols morts ou dégradés sont ceux pour lesquels l'agroécologie est la plus nécessaire : si la productivité y est basse dans un premier temps, ces systèmes agricoles ont la vertu de régénérer les sols (sur plusieurs années, une temporalité malheureusement difficile à concilier avec certains impératifs économiques), et donc de leur restituer progressivement leur capacité productive ainsi que leur capacité à fournir des services écosystémiques (stockage du carbone et de l'humidité dans les sols, absorption des eaux, accueil de micro et macro faune...).

D'un point de vue quantitatif, le foncier agricole a été trop longtemps considéré comme une variable d'ajustement dans le développement des territoires, dans le contexte de déprise agricole et d'industrialisation du territoire national. **La terre nourricière est donc menacée en France.** Malgré le principe de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à l'horizon 2050 consacré récemment par le législateur, la consommation foncière (c'est-à-dire la destruction) des espaces naturels, agricoles et forestiers s'est stabilisée ces cinq dernières années à environ 20 000 ha/an¹¹. Cette perte problématique de surfaces se couple en sus à l'apparition de nouveaux usages des terres agricoles, tantôt subis, tantôt choisis par les exploitants, qui accentuent la pression sur ces surfaces dévolues initialement à la production agro-alimentaire (développement du photovoltaïque, méthanisation, compensation carbone par exemple). Pour assurer la sécurité et la souveraineté alimentaires de notre pays, et participer à celles de l'Europe, tout en opérant une bascule de notre système agricole vers l'agroécologie, **il est donc nécessaire de préserver la quantité de terres agricoles disponibles.**

Cela est **d'abord un moyen sûr d'atténuer les baisses transitoires de production liées à la transition agroécologique que nous appelons de nos vœux,** en parallèle de l'évolution des régimes alimentaires, avant que l'agroécologie déployée comme un système ne rattrape, voire dépasse les rendements des systèmes agricoles conventionnels. Il faut ici être précis sur ce sujet touchant à la sécurité alimentaire de nos concitoyens : les scénarios d'agroécologie prévoient que, même sur des sols en bonne santé ou restaurés, la productivité du fourrage et du grain soient plus basses. Mais les rendements à l'hectare, s'appuyant aussi sur des cultures intercalaires et associées, sont supérieurs à l'agriculture conventionnelle¹².

Sur ce sujet, les scénarios systémiques de soutenabilité agricole supposent de réduire fortement les protéines d'origine animale dans notre alimentation¹³, leur production étant très peu efficiente (3 à 10 calories d'origine végétale consommées pour ne produire qu'une

¹¹ [Tableau de bord et analyses de la consommation d'espaces naturels et agricoles | Cerema](#)

¹² <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2013-2-page-183.htm#no130>, Solagro. 2016. *Le Scénario Aftierres 2050*. Solagro. (April 26, 2023).

¹³ Christian, COUTURIER et al. 2021. "Quels systèmes alimentaires durables demain ? Analyse comparée de 16 scénarios compatibles avec les objectifs de neutralité climatique." Solagro - Iddri. <https://www.un.org/fr/actnow/food>

calorie animale¹⁴. Cette végétalisation de l'alimentation pourrait permettre donc une diminution conséquente des besoins en grains et fourrage¹⁵, permettant de réorienter le grain vers l'alimentation humaine, en réorientant une partie des terres occupées par la production de fourrage vers la production d'alimentation humaine ou d'autres usages, et en augmentant fortement la capacité de production de calories pour nos sociétés. **Cette transition agroécologique reposant en partie sur le retour de l'agro-sylvo-pastoralisme, un modèle sans élevage industriel et une transition vers une alimentation bien moins carnée**, impliquent donc une place importante des formes traditionnelles d'élevage dans le modèle agricole que nous défendons. L'agroécologie se propose donc de nous rendre indépendants des intrants de synthèse, de très fortement diminuer la dépendance de notre agriculture aux énergies fossiles et d'augmenter la production de calories à l'hectare, tout en restaurant les sols et en les rendant de nouveau aptes à nous fournir de grands services écosystémiques. **Invoquer une baisse transitoire de production de calories et une baisse définitive de rendement sur la monoculture de grains** (aujourd'hui largement destinée à nourrir les élevages¹⁶), **pour disqualifier l'agroécologie est donc bien une imposture.**

En résumé, **cette transition agroécologique nécessaire et souhaitable, demande néanmoins une grande vigilance sur les pertes de surfaces agricoles**, car l'artificialisation des terres agricoles, couplée à une baisse de rendement structurelle due au changement climatique et à la baisse de rendement transitoire due au changement de modèle agricole, pourrait poser des problèmes de sécurité alimentaire, surtout si elle ne s'accompagne pas de changements de régimes alimentaires simultanés.¹⁷

Il est à noter que le soutien des politiques publiques à la généralisation de l'agroécologie est rendu complexe par le fait qu'il n'existe à ce jour par de définition juridique du terme. Seule une "démarche agroécologique" est évoquée par le législateur dès l'article L1 du code rural et de la pêche maritime, sans entraîner de conséquences concrètes permettant de baser des politiques publiques sur cette définition. Il nous semble qu'une loi de programmation agricole votée en 2024 ne saurait faire l'économie d'une définition juridique des systèmes agroécologiques. Cette définition devrait insister sur le caractère systémique de l'agroécologie, par opposition à la mise en place de pratiques

¹⁴Marc Dufumier. 2015 "Enjeux alimentaires mondiaux et agricultures familiales" p. 413-42
Rapport d'information n° 504 (2011-2012), déposé le 18 avril 2012 - Le défis alimentaire à l'horizon 2050 - Délégation sénatoriale à la prospective

¹⁵ Barbier, C., Couturier, C., Dumas, P., Kesse-Guyot, E., and Pharabod, I. (2020). Empreintes sol, énergie et carbone de l'alimentation. Partie 1: empreintes de régimes alimentaires selon les parts de protéines animales et végétales. [Expertise]. ADEME, 33.
>>> De l'empreinte aux sols des différents régimes alimentaires : Tableaux 6 et 7, page 12

¹⁶ 60% des grains consommés en France sont produits en France et destinés à l'alimentation animale. Cela correspond à 30% des grains produits en France, sachant que les grains exportés (50% de la production française) sont également en partie destinés à l'alimentation animale (Agreste. 2023. Bilan d'approvisionnement agroalimentaire 2021-2022. Agreste. <https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/disaron/Chd2317/detail>).

¹⁷Christian, COUTURIER et al. 2021. "Quels systèmes alimentaires durables demain ? Analyse comparée de 16 scénarios compatibles avec les objectifs de neutralité climatique." Solagro - Iddri.

isolées se réclamant de l'agroécologie. Une piste pour une telle définition pourrait être de lister un certain nombre de critères pour qu'une exploitation puisse se prévaloir d'un système agroécologique¹⁸, sans remettre en cause la diversité des systèmes agroécologiques.

Proposition 0 : Travailler à une définition juridique collective des systèmes agroécologiques, en y rattachant ou non les différents labels existants, et en y incluant la question essentielle de la préservation des sols par les pratiques agricoles.

Face à ce constat d'un foncier agricole rare et menacé, tant qualitativement que quantitativement, il est crucial d'assurer la préservation du foncier agricole français, en quantité (I.2), mais également en qualité (I.4), voire de permettre l'augmentation quantitative et l'amélioration qualitative des surfaces agricoles, condition sine qua none du développement de systèmes agroécologiques ambitieux. Notons que cette préservation quantitative ne doit pas pour autant être synonyme d'un immobilisme total autour de ce foncier. Elle passe au contraire par des changements de gouvernance substantiels, des réflexions autour du polyusage des sols, des formes nouvelles d'exploitation de ce foncier, etc (I.3).

2. Garantir la préservation quantitative des surfaces agricoles actuelles

Face à la perte hémorragique toujours en cours de terres agricoles en France¹⁹, **la préservation quantitative du foncier agricole français est un préalable essentiel à une gestion apaisée de celui-ci.** Cette préservation quantitative, si elle veut répondre à un objectif de santé globale des êtres humains, des animaux et des écosystèmes, ne peut cependant être synonyme de destruction accélérée d'espaces naturels ou forestiers, tout aussi cruciaux écologiquement, socialement, qu'agronomiquement. L'agroécologie fonctionne notamment toujours en synergie avec des zones naturelles. **La préservation des espaces agricoles doit donc être indissociable de celle des espaces naturels et forestiers,** dans la droite ligne de l'esprit de création des Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) : il s'agit donc de penser la préservation de ces Espaces Naturels, Agricole et Forestiers (ENAF) dans leur ensemble, face aux dynamiques d'artificialisation à réguler.

¹⁸ par exemple, appliquer de manière ambitieuse plusieurs pratiques dont la diversification et la rotation des cultures, la couverture du sol, l'apport de matière organique au sol, la préservation du fonctionnement du sol, la limitation des intrants de synthèse, la présence d'infrastructures agroécologiques, l'adaptation aux changements climatiques

¹⁹ Destruction de 20.000 ha/an selon le Cerema. C'est la superficie totale de la Martinique qui disparaît tous les 5 ans. ([Tableau de bord et analyses de la consommation d'espaces naturels et agricoles | Cerema](#))

Les CDPENAF sont aujourd’hui composées²⁰ de 4 à 5 élus de collectivités locales, 2 à 3 représentants de l’Etat, 7 à 8 acteurs du monde agricole, contre seulement 2 représentants des acteurs forestiers et 2 associations agréées de protection de l’environnement. **Une modification de leur composition semble donc d’abord nécessaire pour y rééquilibrer la représentativité de chacun de ces espaces**, et l’ouvrir plus largement à la société civile.

Sans rentrer dans les dispositifs du Code de l’environnement, du Code de l’urbanisme et du Code rural visant à cette préservation des ENAF²¹, il se trouve au cœur de la philosophie de ces textes une logique: **“Éviter, Réduire, Compenser”**. Si ce cadrage est pertinent, il est inefficacement appliqué, avec des porteurs de projet qui n’envisagent souvent guère que la phase “Compenser”, compensation d’ailleurs particulièrement délicate, voire impossible, dans le cas de sols détruits par artificialisation.

Le volet d’évitement de la consommation de terres est crucial. Si l’objet de la note n’est pas d’ouvrir le sujet du ZAN, insistons cependant sur la nécessité d’éviter la consommation de terres agricoles à forts enjeux : dans un monde résilient, la préservation de ce patrimoine devient indispensable²². Pour préserver notre sécurité alimentaire dans le contexte de baisse de rendements à prévoir avec les changements climatiques, il est nécessaire de préserver la surface agricole²³ (en plus de faire évoluer nos régimes alimentaires)²⁴. Les réflexions des collectivités et des acteurs qui consomment du foncier doivent s’appuyer véritablement sur une prise en compte de la valeur agronomique des sols, et une priorisation de l’urbanisation vers les espaces de faible valeur agricole et environnementale. Les mécanismes de protection renforcée de certaines terres agricoles, aujourd’hui complexes à déployer (ZAP, PAEN²⁵), doivent donc être plus faciles à mettre en œuvre et renforcés, notamment dans leur pérennité et la difficulté de leur remise en cause.

En cas de consommation non évitable, la réduction des impacts sur le fonctionnement des écosystèmes touchés est clé : à cet effet, l’intégration des agriculteurs et des associations environnementales aux processus de travail sur les documents d’urbanisme reste aujourd’hui lacunaire, faute de communication efficace et d’appropriation de ces documents

²⁰ Article D112-1-11 - Code rural et de la pêche maritime, membres avec voix délibérative

²¹ Dispositions du code de l’environnement sur la séquence “éviter réduire compenser” concernant la biodiversité, droit de l’urbanisme à travers les PLU/PLUi, trajectoire de zéro artificialisation nette, loi LAAF mettant en place la compensation collective agricole (CCA) et les CDPENAF, etc

²² Paris est l’exemple même d’une cité entourée de terres très fertiles, qui ont finalement été ensevelies sous du béton. Gardons à l’esprit qu’avant le vingtième siècle, et la capacité de transporter rapidement sur de grandes distances des denrées périssables, pour qu’une ville puisse croître, il fallait qu’elle produise dans son immédiate périphérie un excédent agricole important.

²³ Rapport CGAAER n°22107 : Stratégies d’usage des terres en France dans l’objectif d’assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité

²⁴ Poux, and Aubert. 2018. [Une Europe agroécologique en 2050 : une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine](#). IDDRI - ASca.

²⁵ ZAP = Zones agricoles protégées ; PAEN = périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains

par la profession agricole. Une intégration systématique des contraintes du monde agricole dans les PLU est nécessaire, par exemple par la **généralisation de consultations spécifiques du monde agricole** (au-delà de la seule Chambre d'agriculture) **lors de leurs élaborations**.

La compensation, enfin, est aujourd'hui trop souvent utilisée comme solution de facilité pour s'épargner une véritable réflexion sur l'évitement et la réduction. Ce travers pointe un premier défaut : **la sous-estimation des impacts d'un projet sur l'économie agricole d'un territoire dans les procédures de Compensation Collective Agricole (CCA)**. Ces procédures non automatiques²⁶ s'appuient sur des estimations de perte de valeur agricole, occultant totalement les fonctions écologiques et climatiques des sols. Cet état de fait, alors que nous allons dépasser le degré et demi de réchauffement dans les prochaines années (si nous ne l'avons pas déjà atteint)²⁷, interroge dans le pays à l'origine des accords de Paris, qui était porteur de l'initiative 4 pour 1000²⁸. **La compensation doit donc impérativement prendre en compte le spectre complet des incidences générées** (climat, ruissellement des eaux etc.). La généralisation de ces dispositifs à l'ensemble des projets consommateurs d'espaces agricoles, pourrait permettre de compenser plus exhaustivement les atteintes au foncier agricole, mais pourrait s'avérer problématique pour les petits porteurs de projets. Afin d'éviter des études potentiellement longues sur des montants limités, il serait judicieux d'étudier la possibilité de verser des montants forfaitaires de CCA, définis par chaque CDPENAF pour les projets les plus petits.

La mise en œuvre administrative de la CCA est à fluidifier, afin d'éviter une non utilisation des fonds de compensation : il faudrait à cet effet redonner la **possibilité à l'Etat ou à une CDPENAF remodelée de reprendre la main sur ces fonds en l'absence d'utilisation**, consigner et suivre les fonds en question, ou prévoir des sanctions en cas de non utilisation. Enfin, **les fonds de CCA sont aujourd'hui à flécher systématiquement en direction des modèles agricoles les plus vertueux** : ceux-ci devraient être réservés au soutien à des démarches ou projets collectifs en agroécologie.

²⁶ mises en place uniquement pour des projets sur sols agricoles, soumis à étude d'impact automatique, au delà d'un seuil de 5ha modifiable par le préfet de département au besoin

²⁷ https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2024-01/2023GlobalClimateHighlights_FR_1.docx

²⁸ Vidéo "[Comprendre le 4 pour 1000 en 3 minutes](#)", Ministère en charge de l'Agriculture

Proposition 1.0 : Revoir la composition des CDPENAF pour y accroître la représentation de tous les types d'agriculture et des acteurs de la préservation des espaces naturels et forestiers, ainsi que de la société civile

Proposition 1.1 : Renforcer l'évitement et la réduction des impacts des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements sur les terres agricoles, via notamment des dispositifs de protection des terres agricoles françaises, sans dissocier cette protection de celle des espaces NAF

- Systématiser la prise en compte de la valeur agronomique des terres dans les projets d'urbanisation et de documents d'urbanisme et pondérer la consommation de terres agricoles par leur valeur agronomique : un hectare à forte valeur agronomique devrait être comptabilisé, pour la trajectoire ZAN, pour plus d'un hectare.
- Faciliter le déploiement de Zones agricoles protégées (ZAP, PAEN) et créer un système similaire pour les espaces forestiers et naturels.

Proposition 1.2 : En cas d'évitement ou de réduction insuffisante, compenser de façon financière plus efficacement et plus systématiquement les pertes de terres agricoles françaises via la CCA

- Élargir le champ d'application de la CCA aux projets de plus d'1 hectare, sans condition de soumission à étude d'impact systématique (contre 5 ha aujourd'hui). Pour les projets de faible ampleur (<5ha), proposer la possibilité d'un versement d'une compensation collective forfaitaire à l'hectare déterminée par la CDPENAF sans étude préalable pour éviter au porteur une étude agricole trop lourde.
- Mettre en place une consignation obligatoire des fonds de CCA à la Caisse des dépôts avant utilisation, et une reprise en main par l'Etat ou la CDPENAF sous 5 ans, afin de s'assurer de leur utilisation effective et rapide. A défaut, prévoir des sanctions pour non utilisation des fonds par le porteur.

Proposition 1.3 : Renforcer les exigences vis-à-vis des actions financées par la CCA pour garantir la compensation des impacts négatifs sur le fonctionnement de l'agroécosystème, notamment concernant son potentiel nourricier et les autres services écosystémiques rendus

- Transformer la CCA en une compensation collective pour l'agroécologie, en imposant le fléchage des fonds de CCA vers des démarches locales collectives agroécologiques.

3. Dépasser la préservation quantitative des terres : remettre en exploitation des sols agricoles et développer des formes de poly-usage des espaces.

Au-delà de cette préservation de terres, la remise en exploitation de terres agricoles inexploitées est un levier à ne pas négliger. En zones périurbaines notamment, certaines terres agricoles inexploitées font l'objet de logiques de rétention foncière, leurs propriétaires espérant céder ces terres à des prix élevés après qu'elles soient devenues urbanisables. Il est donc nécessaire de **renforcer les outils à disposition de la puissance publique face à ces dynamiques de rétention foncière**. La communication sur la trajectoire de sobriété foncière en cours semble déjà cruciale, pour faire comprendre aux propriétaires leur faible intérêt à la rétention de terres dont la probabilité de devenir urbanisables est aujourd'hui faible et doit devenir presque nulle avec le ZAN. Des outils financiers pourraient en outre être mis en place pour encourager les détenteurs de foncier devenu non urbanisable à y installer rapidement de nouveaux porteurs : fiscalité allégée sur quelques années (déduction de TATFNB²⁹) pour les terres louées rapidement, ou alourdie sur les terres non exploitées. **Certains outils à disposition de la puissance publique mériteraient également d'être simplifiés afin de faciliter la reprise de terres, notamment incultes**. La procédure « terres incultes³⁰ », outil permettant de faire constater l'état d'inculture, dans un périmètre défini, puis de contacter tous les propriétaires avant de rentrer en possession des terres en question, est aujourd'hui particulièrement longue, difficile à mettre en place, et objet de nombreux contentieux³¹. Elle mérite d'être simplifiée et sécurisée juridiquement.

En parallèle, **les politiques de préservation des terres agricoles et de reconquête d'espaces agricoles sont encore trop souvent fondées sur une logique dichotomique opposant des terres agricoles, à usage agricole, à des terres urbanisées, naturelles et forestières souvent pensées comme inadaptées à l'agriculture**. Le zonage des PLU et PLUi en est d'ailleurs une illustration. **Il est donc urgent de mener une véritable réflexion sur le poly-usage des sols agricoles, naturels et forestiers**. Il est par exemple possible d'envisager un usage agricole, même minoritaire, de parcelles non "agricoles" : forestières (agroécologie et culture de la vanille en Outre-Mer, pré-bois pour l'élevage en alpages sur les massifs montagneux), naturelles (exploitation agricole raisonnée en milieux sensibles ou tourbières permettant le maintien des particularités de ces milieux), voire urbanisées (maraîchage et aquaculture en ville, remise en état de vergers urbains à des fins

²⁹ Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB)

³⁰ <https://ressources.terredeliens.org/recolte/preserver-le-potentiel-de-production-d-une-cave-cooperative>

³¹ <https://ressources.terredeliens.org/recolte/l-intervention-de-foncier-de-bretagne-a-saint-gildas-de-rhuys-56-2>
<https://www.senat.fr/rap/r22-799/r22-7991.pdf>

Cette procédure est rarement utilisée (quelques cas par an au plus) et nécessite entre 2 et 4 années pour aboutir.

<https://www.ouest-france.fr/bretagne/moelan-sur-mer-29350/friches-a-moelan-sur-mer-un-refere-suspend-la-poursuite-du-projet-81e8b3cc-9934-11eb-9a6f-78d2651024e7>

pédagogiques, etc), en particulier sur les zones frontières entre espaces : lisières forestières, zones périurbaines. A l'inverse, **certaines parcelles agricoles pourraient accueillir d'autres usages** : production d'énergie strictement encadrée (à travers de véritables projets agrivoltaïques³², et sous réserve d'une priorisation du développement en zones urbanisées et sur toitures), captage de carbone et réservoirs de biodiversité (trame de haies, etc), sans pour autant que ce processus ne dérive en une perte de terres et de production agricole. De manière générale, les terres agricoles doivent permettre d'articuler production agricole, biodiversité et fourniture d'une diversité de services écosystémiques (stockage du carbone dans les sols, lutte contre l'érosion) : cette articulation est justement au cœur de la vision agroécologique. Elle nécessitera potentiellement des changements forts dans l'attribution d'aides PAC, reconnaissant aujourd'hui imparfaitement ces polyusages possibles³³

Ces poly-usages d'espaces, même en faible nombre, ne sont certes pas la solution absolue à une recherche de sécurité alimentaire, mais **apportent dans certains cas des co-bénéfices à l'usage agricole et aux autres usages** : exploitation agricole en pré-bois favorisant le développement d'espèces atypiques et assurant le confort thermique des animaux, projets agrivoltaïques encadrés rendant un service aux productions abritées, cultures en ville permettant un stockage de carbone et la limitation d'îlots de chaleur, etc. En dépassant une logique purement quantitative, elles sont aussi l'occasion, notamment en milieu urbain, de **recréer un lien crucial avec le monde non agricole, nécessaire à la bonne compréhension par la population des enjeux et des pratiques agricoles**, pour éviter une "ostracisation" dommageable des exploitations agricoles hors des espaces urbains.

Proposition 1.4 : Renforcer et multiplier les outils permettant de limiter la rétention foncière de terres agricoles

- *Dans les territoires couverts par des documents d'urbanisme alignés avec la trajectoire ZAN, clarifier ce qui ne sera jamais urbanisé pour les propriétaires, afin de lever les freins à la maîtrise foncière et d'usage pour les exploitants, notamment en périphérie de grosses villes où des terres pour les ceintures maraîchères sont nécessaires.*
- *Dans ces mêmes communes, mettre en place une communication et des outils fiscaux et financiers d'incitation (exonération temporaire de TATFNB par exemple) à la remise en exploitation de terres devenues inconstructibles*
- *Assouplir la démarche de mise en place d'une procédure "Terres incultes" et en généraliser l'usage en cas de terres inexploitées.*

³² Par exemple, taux de couverture des panneaux de 20 à 25% recommandé par l'INRAE maximum, entre autres préconisations (INRAE, University of Montpellier, UMR ABSYS, 2, Place Viala, 34060, Montpellier, France Christian Dupraz, Assessment of the ground coverage ratio of agrivoltaic systems as a proxy for potential crop productivity)

³³ L'attribution d'aides découplées PAC sur une surface herbagère est subordonnée en règle générale à la présence d'au moins 50% de couvert consommable fourrager

Proposition 1.5 : Identifier les potentiels espaces non majoritairement agricoles, mais aptes à accueillir un usage agricole

- Assurer dans chaque département un recensement, suivi par la CDPENAF, des zones à usages mixtes et zones tampons pouvant être utilisées partiellement ou totalement pour l'agriculture : vergers en milieux périurbains, friches agricoles, zones de reconquête forestière pouvant être transformées en parcelles d'agroforesterie, etc.

Proposition 1.6 : Lancer un travail réglementaire de simplification de la combinaison d'usages agricoles et autres sur des parcelles non actuellement agricoles :

- Sécuriser voire élargir l'éligibilité à la PAC (modulée) de surfaces mixtes (pré-bois, vergers urbains, zones agrivoltaïques sous conditions)
- Exonérer de taxes de défrichement les projets d'éclaircie de parcelles forestières ne remettant pas en cause la nature forestière de la parcelle et permettant de maintenir un couvert arboré sur l'ensemble de la parcelle considérée, afin de concilier sur une même surface activité agricole, notamment pacage et activité forestière
- Encourager financièrement les démarches d'agriculture urbaine, notamment à visée pédagogique via le FEADER ou le Fonds Vert par exemple, selon les porteurs

4. Maintenir le potentiel agronomique des sols face aux processus de dégradation à l'œuvre

Les itinéraires techniques promus depuis quelques décennies (pesticides, engrais de synthèse, important travail du sol) engendrent une forte diminution du potentiel productif des sols, en tout cas dans une vision écosystémique du sol, de ses capacités à se régénérer et à fournir les mêmes aménités sans apport d'intrants chimiques. Cet appauvrissement des sols, qu'il soit d'origine biologique, chimique (perte du complexe argilo-humique, pollution, acidification...) ou mécanique (compaction, croûte de battance³⁴, engorgement...) est d'autant plus alarmant dans un contexte de changement climatique car il accroît la vulnérabilité aux aléas, annoncés et déjà constatés comme plus fréquents et prononcés (canicules, assèchement, inondations...). Ceci se couple à la réduction des services écosystémiques rendus par les sols érodés du fait des pratiques mises en œuvre, donc leur potentiel d'atténuation des changements climatiques.

En effet, **les sols agricoles peuvent stocker de très importantes quantités de carbone** grâce aux micro-organismes qu'ils contiennent et aux apports de carbone par les végétaux

³⁴ Croûte superficielle compacte formée par l'action des gouttes de pluie et le fractionnement des agrégats à la surface du sol, augmentant le ruissellement et perturbant la germination / levée

(notamment les réseaux racinaires) et par les engrais organiques³⁵. La pratique du labour, notamment avec des tracteurs compactant la terre et la retournant très profondément, fait remonter à la surface la matière organique qui, en se décomposant, libère des quantités massives de carbone, et cette pratique peut favoriser l'érosion des sols. Il est donc important de **privilégier autant que possible un travail minimum du sol, tout en limitant très fortement l'usage d'herbicides**³⁶. La réhabilitation des sols à travers le travail superficiel de la terre et les pratiques écologiques stimule la vie des sols et les apports carbonés, faisant de millions d'hectares de terres agricoles des puits de carbone extrêmement efficaces. C'est précisément ce qui est recherché à travers l'initiative "4 pour 1000", qui vise à augmenter de 4/1000 par an le contenu en carbone des sols mondiaux.

A ce titre, il est incompréhensible que le Sénat ait rejeté le 15 février 2024 la proposition de loi de la sénatrice socialiste Nicole Bonnefoy visant "à préserver des sols vivants", incluant notamment un diagnostic décennal des sols agricoles³⁷.

Nous ne minimisons absolument pas la difficulté pour les agricultrices et agriculteurs de modifier leurs pratiques, ancrées culturellement depuis des décennies voire des siècles, et permettant l'exploitation, même dans des conditions de plus en plus mauvaises, de terres abîmées par cette pratique. C'est pourquoi il nous semble illusoire d'attendre des exploitants agricoles pris individuellement et concentrés sur l'équilibre économique fragile de leur ferme de faire évoluer en profondeur leurs pratiques vers une trajectoire souhaitable à moyen-long terme. **Il relève donc de la responsabilité des pouvoirs publics d'intégrer cette problématique**, en considérant que la qualité de la terre dans les exploitations individuelles est un commun. Il est donc nécessaire de proposer un autre modèle économique aux agriculteurs, a minima durant la transition de leurs systèmes, incluant la réhabilitation de leurs terres.³⁸

La promotion des systèmes agroécologiques respectant les écosystèmes qui accueillent la production agricole, et notamment les sols, constitue donc un enjeu qualitatif tout aussi prégnant que le maintien des surfaces. Bien évidemment, ces vertus écologiques d'un projet agricole doivent primer dans l'attribution des terres. Le fléchage de toutes les terres changeant de mains, vers des projets d'agroécologie adaptés au contexte local, incluant ou non une phase de revitalisation des sols, doit passer par une modération

³⁵ Pellerin, Sylvain, and Laure Bamière. 2020. "Stocker Du Carbone Dans Les Sols Français, Quel Potentiel Au Regard de l'objectif 4 Pour 1000 et à Quel Coût ?"

³⁶ Les mérites de systèmes en non-labour ou en techniques culturales simplifiées reste un champ de recherche et développement actif du fait des arbitrages entre restauration de la vie du sol, impact sur la structure du sol et usage d'herbicides. Cf par exemple <https://www.inrae.fr/actualites/agriculture-conservation-gestion-adventices-est-point-critique> et <https://www.inrae.fr/actualites/agriculture-conservation-se-passer-labour-pas-si-facile>

³⁷ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-066.html>

³⁸ Cette dernière consiste notamment en l'injection sur plusieurs années de matières organiques, via le pâturage notamment, aptes à revitaliser les écosystèmes souterrains, permettant au sol de redevenir productif en l'absence d'intrants chimiques et de labour.

importante du coût de ces terres concédées à ces porteurs de projets vertueux. En effet, malgré des rendements attendus dans les premières années nécessairement inférieurs, ces projets sont porteurs d'externalités positives très importantes pour l'ensemble de la biosphère. **La prise en considération d'une phase transitoire de baisse de rendements ne doit pas être comprise comme un recul mais comme un investissement.** En effet, la restauration progressive d'un meilleur fonctionnement des processus biologiques dans des systèmes agro écologiques adaptés au contexte local permet à terme de limiter les pertes de rendements, voire de les accroître³⁹, et d'assurer une production diversifiée⁴⁰. A contrario, le modèle conventionnel érode le potentiel productif des sols⁴¹. C'est donc bien une concession faite aux conservatismes et aux intérêts économiques de court terme que de souscrire au statu quo, c'est s'engager dans une démarche tout sauf responsable, car négligente de la capacité de la France à alimenter sa population et au-delà.

Proposition 1.7 : S'engager résolument dans des modèles agro-écologiques, préservant le potentiel des sols, en renforçant les exigences de la BCAE de la PAC sur la rotation des cultures et en intégrant la notion de rotation dans les écorégimes

- *Hausser simultanément le niveau d'aides et le niveau d'exigence des Mesures Agroenvironnementales et Climatiques (MAEC) de la PAC systèmes "grandes cultures", dès la prochaine révision du PSN, afin de réorienter les crédits vers des MAEC plus exigeantes mais plus rémunératrices.*
- *Mettre en place des aides spécifiques aux agriculteurs pour la réhabilitation de leurs sols : MAEC localisées spécifiques sur des sols en mauvais état, etc.*
- *Prohiber les pratiques agricoles les plus destructrices de sols, en haussant progressivement les exigences de la PAC (notamment de la BCAE⁴² "Rotation des cultures") en matière de rotation des cultures et de mise en place de cultures intermédiaires, avec en particulier la prochaine échéance de la révision du Plan stratégique national (PSN) de la PAC en 2025.*

³⁹ Cf. par exemple la revue de la littérature par Tamburini, Giovanni et al. 2020. "Agricultural Diversification Promotes Multiple Ecosystem Services without Compromising Yield." *Science Advances* 6(45): eaba1715. doi:[10.1126/sciadv.aba1715](https://doi.org/10.1126/sciadv.aba1715).

⁴⁰ Solagro. 2016. *Le Scénario Aferres 2050*. Solagro. (April 26, 2023).

⁴¹ Cf. par exemple les revues de la littérature de Hurni et al., Soils, agriculture and food security: the interplay between ecosystem functioning and human well-being (2015) et Duru et al., How to implement biodiversity-based agriculture to enhance ecosystem services: a review (2015), qui montrent que les pratiques intensives en intrants et en travail du sol favorisent l'érosion et en réduisent la biodiversité, ce qui réduit le potentiel productif d'un sol.

⁴² Bonne condition agricole et environnementale. La PAC actuelle en contient 8, qui, couplées à d'autres exigences, constituent un socle de règles à respecter par les demandeurs d'aides PAC, la "conditionnalité"

Proposition 1.8 : Massifier l'évaluation de l'état des sols, la diffusion de l'information et l'accompagnement des agriculteurs à la revitalisation de leurs terres

- Généraliser un diagnostic (pris en charge par la puissance publique) approfondi des sols dans leurs différentes composantes⁴³, et ultérieurement une estimation des progrès ou de la dégradation de la qualité du sol pour toutes les terres changeant de propriétaire ou d'exploitant. Cette compétence pourrait être attribuée à la SAFER (avec l'appui technique des Chambres d'agriculture), étant donné qu'elle est déjà chargée d'évaluer le prix du foncier agricole, l'évaluation de la qualité agronomique d'un sol et donc de sa valeur vont de pair. Il pourrait être financé, lors d'une transmission d'installation, par un rehaussement de l'aide d'Etat à la prise en charge du diagnostic d'exploitation à céder⁴⁴ (AITA)
- Sur la base notamment du diagnostic mentionné au point précédent, faire élaborer et mettre à jour une cartographie précise de l'état et de la qualité des sols par les chambres d'agriculture, incluant notamment l'état de leur complexe argilo-humique, leur biodiversité, leur capacité d'absorption des eaux et du carbone etc, et leur demander de proposer des recommandations et des accompagnements, afin de permettre la réhabilitation des sols.
- Publier et diffuser ces données auprès des professionnels du secteur pour mettre en évidence les pratiques agricoles les plus favorables à la qualité des sols.

Pour assurer un déploiement massif d'une agroécologie ambitieuse à l'échelle française, et pour préserver le bien commun que constituent les sols agricoles, des changements substantiels sur la répartition du foncier agricole, sa gestion et sa gouvernance, sont nécessaires. Par ailleurs, toute tentative de protection des sols agricoles déconnectée d'une réflexion sur la rémunération et l'endettement des agriculteurs serait inefficace, puisque **la préservation des sols agricoles ne peut se faire sans des agriculteurs bien rémunérés et soutenus dans leur passage à des systèmes agroécologiques.**

Cela implique d'abord une priorité donnée à l'agroécologie, aux porteurs de projets agroécologiques sur les terres libres ou se libérant (partie II).

Cela implique également d'utiliser les outils des trois piliers de gestion du foncier en France (fermage, contrôle des structures, portage foncier et SAFER) pour influencer sur les pratiques des exploitants en place et néo-exploitants (partie III).

⁴³ Ce diagnostic était envisagé dans le Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture récemment présenté par le gouvernement, mais il n'était mentionné qu'au sujet de la vente de terres, alors qu'il devrait concerner également les changements d'exploitants.

⁴⁴ Plafonnée à ce jour à 1500€/exploitation, Volet 5 du programme pour l'accompagnement et la transmission en agriculture (AITA)

II. Repenser les modes de gestion et de gouvernance du foncier agricole afin de favoriser l'accès au foncier des porteurs de projets agroécologiques

1. Un accès à la propriété et à l'usage du foncier agricole complexe sur les plans financier et administratif

L'accès au foncier agricole pour les porteurs de projets, agroécologiques ou non, est d'abord structurellement complexe, du fait des particularités du système français. Il n'existe pas toujours de correspondance entre la propriété et l'usage dans le domaine agricole où seulement 35% des terres cultivées appartiennent aux agriculteurs qui les exploitent⁴⁵. **Les exploitants bénéficient d'un système protecteur** concernant l'usage du foncier depuis la loi sur le fermage en 1946, mais **cette protection constitue aussi un frein pour des propriétaires peu enclins à confier un droit d'usage quasi autonome et transmissible dans le cadre familial à l'exploitant agricole**⁴⁶.

Pour autant, cette matrice foncière va connaître de profondes évolutions dans les 10 prochaines années sous l'effet d'un double mouvement : 50 % des exploitants agricoles partiront à la retraite, pendant que la moitié des propriétés vont faire l'objet d'une transmission du fait de la pyramide des âges (la moitié de la SAU étant détenue par des propriétaires de plus de 65 ans)⁴⁷. **Cette transformation profonde et imminente est aussi l'occasion de recréer des liens entre exploitants et propriétaires, et surtout de rediriger du foncier vers des projets agroécologiques**, sous réserve d'une vigilance sur différentes tendances déjà constatées.

Actuellement, **la redistribution des terres agricoles est orientée pour deux-tiers des surfaces vers un agrandissement des exploitations existantes, aux pratiques souvent conventionnelles**⁴⁸, ce qui constitue **un véritable frein à l'installation de productions agroécologiques** et conforte *a contrario* des exploitations conventionnelles. La modernisation de l'agriculture (mécanisation, concentration de la production) a aussi engendré une capitalisation des actifs de production, à laquelle n'échappe pas le foncier. Historiquement basées sur des formes de sociétés à dimension familiale, des sociétés de portage foncier ou d'exploitation agricole tendent progressivement à s'ouvrir à d'autres

⁴⁵ [La Propriété Des Terres Agricoles En France](#). Terre de Liens, 2023.

⁴⁶ La propriété des terres agricoles en France, Terre de Liens, 2023

⁴⁷ La propriété des terres agricoles en France, Terre de Liens, 2023

⁴⁸ [Etat Des Terres Agricoles En France](#). Terres de Liens, 2023.

investisseurs, et accroissent ainsi la tension sur le foncier agricole. Enfin, ces constats globaux doivent aussi être affinés à l'échelle de chaque territoire : la pression sur le foncier agricole, même si elle se traduit globalement par une difficulté d'accès aux terres pour la mise en place de pratiques agroécologiques, peut être tantôt liée à des phénomènes de déprise agricole, comme en zone de montagne, tantôt due à des pressions immobilières en zone littorale, urbaine et périurbaine ; la présente note n'aborde pas ces spécificités géographiques.

Au-delà de ces questions de disponibilité du foncier, d'autres écueils plus pratiques empêchent l'accès au foncier des porteurs de projets agroécologiques. En termes de gouvernance et de procédures administratives, les ventes et attributions de terres restent des processus encore opaques pour des exploitants non issus du milieu agricole. Les démarches sont complexes : information lacunaire, procédure peu transparente, règle et/ou mode de décision favorisant (explicitement ou non) des projets d'exploitants en place⁴⁹. En parallèle, certains exploitants souhaitant s'installer font face à de nombreuses difficultés financières empêchant l'accès à la propriété au vu du prix des terres et des actifs agricoles, et du manque de soutien de certains projets agroécologiques par les banques et financeurs du secteur. En cas de concurrence entre exploitants, des pressions s'exercent sur les nouveaux arrivants, que certains qualifient d'*ordre social*, dont le fonctionnement repose sur « *un système d'impunité, d'exclusion, de déni, de pression et de censure* » (Ali Romdhani, sociologue). La qualité des sols récupérés, parfois très faible, ne facilite pas ces projets⁵⁰.

Nous développons ici quelques leviers administratifs et financiers pour assurer un accès facilité à un usage du foncier sécurisé et autonome aux porteurs de projets agroécologiques. Il est d'abord important de permettre à ceux pour lesquels c'est une nécessité d'avoir accès à la propriété d'une partie de leurs terres, via des modifications dans la régulation du marché foncier par la SAFER (II.2A) et le développement d'autres outils d'encadrement de la propriété foncière (II.2B). Outre ces terres en propriété, le mouvement à venir de libération de terres doit permettre de rediriger un maximum de terres en location vers ces porteurs, via un portage foncier au service de l'intérêt général, un ajustement du contrôle des structures et des choix forts sur la mise en fermage de terres (III).

⁴⁹ A. Baysse-Lainé, « Vers un accès au foncier plus inclusif pour les néo-agriculteurs ? Informations, réseaux et autochtonie », *Espaces et sociétés* n°186-187, 2022

⁵⁰ voir partie I.3 sur la préservation de la qualité des sols

2. Faciliter l'accès à la propriété foncière aux porteurs de projets agroécologiques

A. *Repenser le fonctionnement des SAFER et leurs priorités en faveur des projets agroécologiques.*

La France a la particularité de pouvoir s'appuyer sur **un outil relativement unique et robuste, les Sociétés d'Aménagement Foncier et Rural (SAFER)**. Malgré leur statut de sociétés de droit privé, elles disposent des prérogatives de la puissance publique, avec en particulier les missions d'assurer un contrôle des mutations foncières (droit de préemption, contrôle des prix) et celle de redistribuer des terres dont elles disposent en portefeuille (rétrocession des parcelles ou transfert de l'usage aux agriculteurs selon différentes modalités).

Les SAFER doivent devenir un acteur majeur de la transition agroécologique, en particulier dans le contexte de transmission massive du foncier évoqué *supra* ; **il serait toutefois nécessaire de corriger certains aspects de leur fonctionnement** parfois perçu comme monolithique et peu transparent. Le PLOAA peut être une vraie opportunité sur ce sujet : il permettra de prioriser les différents items qui leur sont dévolus ainsi que de revoir leur composition, et de prévoir dans les agréments de 5 ans aux SAFER les modalités de suivi et de contrôle du respect de ces nouveaux objectifs.

Les Programmes Pluriannuels d'Activités (PPAS) discutés régulièrement entre l'Etat et chaque SAFER sont le dispositif central prévu par les arrêtés ministériels qui confèrent aux SAFER des prérogatives. Un virage doit être pris dans leur contenu et en particulier dans leur objectif. Même si la préservation de l'environnement constitue déjà un axe possible pour les rétrocessions, **une hiérarchie doit être introduite parmi les différents objectifs des SAFER, afin de garantir une primauté à la préservation des ressources naturelles et de l'environnement**, et une priorité doit être accordée aux exploitants engagés dans un projet de transition agroécologique.

Pour être réellement suivi d'effets, **ce nouveau contrat entre les SAFER et l'Etat doit aussi prévoir une profonde évolution de la gouvernance des SAFER dans ses différents organes** (Conseil d'administration et comité technique). Il est nécessaire que ses décisions sur l'avenir du foncier agricole s'opèrent sous le contrôle d'une pluralité d'acteurs maîtrisant les enjeux techniques (agronomiques et environnementaux) et d'aménagement du territoire. Cela appelle une participation accrue de la pluralité des différentes formes d'agriculture, en assurant notamment la contribution effective des différents syndicats agricoles et la présence de spécialistes des différentes filières concernées, mais aussi d'acteurs de la société civile (associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs...). Il serait

également utile de rendre plus effective la participation des collectivités territoriales en l'élargissant aux intercommunalités porteuses de PAT notamment⁵¹ et d'intégrer des organes spécialisés de l'Etat (Agence de l'eau, DREAL, OFB...)⁵².

Enfin, ces changements de priorités et de gouvernance doivent s'accompagner de **modes d'attribution plus favorables au développement de projets agroécologiques**. Pour exemple, lors d'opérations avec absence de candidat avec un projet en agroécologie, il semble pertinent de développer le stockage du foncier, associé à une autorisation temporaire d'exploiter. Les terres pourraient être stockées pendant plusieurs mois par la SAFER, laissant du temps aux acteurs du territoire de trouver des candidats, les terres pouvant être exploitées dans l'intervalle de manière temporaire. Le Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture présenté par le gouvernement le 15 décembre 2023 prévoit la mise en place d'un groupe de travail pour réfléchir à l'allongement de la durée de stockage des terres agricoles par les SAFER, pour leur permettre d'allouer plus facilement les terres à des projets agroécologiques. Cela va dans le bon sens, à condition que ce groupe de travail inclut la diversité des parties concernées par cette question, en particulier les organisations agricoles minoritaires, et des acteurs spécialisés dans les freins fonciers à la transition agroécologique. En outre, cette mesure nécessite en parallèle de travailler sur la manière d'identifier et de faire émerger des projets agroécologiques. Le Pacte d'orientation prévoit également de rénover la gouvernance des SAFER, avec la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un code de déontologie. Le code de conduite et de déontologie rédigé avec l'appui de l'Agence Française Anticorruption et adopté à l'AG de la FN SAFER 2023 est bienvenu, mais il sera crucial qu'il soit rigoureusement appliqué et suivi.

Proposition 2.1 : Modifier les orientations de la SAFER dans les PPAS, en priorisant les projets de transition agroécologique :

- Réviser l'ensemble des PPAS SAFER sous 1 an pour intégrer comme première priorité l'installation de porteurs de projets agroécologiques.
- Renforcer le contrôle des Commissaires de gouvernement (DGFIP / DRAAF) sur les opérations SAFER afin d'assurer la priorisation quasi systématique des projets agroécologiques face aux autres types de projets. Former plus fortement ces commissaires de gouvernement au contrôle des structures.
- Envisager la création d'un 3e commissaire de gouvernement représenté par les DREAL, en charge de s'assurer de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux dans la priorisation de candidatures et les attributions SAFER.

⁵¹ En effet, les conseils départementaux et régionaux participent inégalement aux réunions selon les CT SAFER

⁵² Ce type de propositions est détaillé plus généralement dans la note n°2 du Lierre sur la gouvernance du système agricole et alimentaire.

Proposition 2.2 : Modifier la gouvernance des SAFER

- *Modifier les équilibres et rapports de force en présence lors des comités techniques des SAFER, en intégrant tous les types d'agriculture et d'agriculteurs, mais aussi les acteurs de la société civile, de l'environnement et des collectivités.*
- *Augmenter la transparence du fonctionnement des SAFER en prévenant les conflits d'intérêt via un organisme calqué sur la HATVP (obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêt pour les membres des Conseils d'Administrations et des Comités techniques) et en assurant l'application du code de déontologie prévu par le Pacte d'orientation.*
- *Augmenter la transparence des décisions des SAFER, qui doivent être argumentées, et rendre publics les conflits d'intérêts possibles entre des représentants désignés au sein des mêmes organisations majoritaires.*

Proposition 2.3 : Modifier à la marge les procédures SAFER

- *Mieux utiliser les autorisations d'occupation temporaire (AOT) gérées par les SAFER pour que les candidats aient le temps de se manifester et de consolider économiquement leur projet, ou de réhabiliter des terres très appauvries ; assurer le financement public de ce portage transitoire du foncier.*
- *Engager une réflexion sur les modes de financement des SAFER afin de limiter leur dépendance aux marges issues de leurs transactions foncières, ce qui peut entraîner de collisions entre objectifs contradictoires. Il serait plus transparent que les crédits nécessaires au fonctionnement des SAFER soient publics.*

B. Limiter la concentration des terres ainsi que son accaparement par des entreprises sans vocation agricole première

La terre étant un facteur de production non substituable et en quantité finie pour la production agricole, **l'accroissement de la concentration des terres a donc pour conséquence inévitable la raréfaction des terres disponibles**, avec plusieurs effets négatifs : un fort pouvoir de marché pour certains grands fermiers et les grands propriétaires de terres (sur les marchés fonciers comme sur les marchés de produits agricoles, s'ils sont aussi exploitants), une perte de souveraineté du pays si les terres sont contrôlées par des acteurs étrangers⁵³ ou encore une homogénéisation des pratiques.

⁵³Ce phénomène est pour le moment résiduel (1%), mais n'est pas susceptible d'émerger en quelques années avec les mouvements prévisibles sur le marché foncier si la législation ne le limite pas par anticipation.

La loi Sempastous⁵⁴ (2021) a apporté des éléments importants : elle soumet à un contrôle de l'Etat les opérations de prise de contrôle d'une société possédant ou exploitant des biens immobiliers à usage ou à vocation agricole, conduisant à ce qu'un seuil d'agrandissement significatif soit dépassé⁵⁵. Ce contrôle des transferts de parts sociales prend la forme d'une demande d'autorisation préfectorale et fait l'objet d'une instruction par la SAFER concernant les motivations du projet. La décision finale tient compte d'éventuelles mesures de compensation⁵⁶. Ce sujet est stratégique puisqu'en 2021, la fédération nationale des SAFER estimait que, bien que très minoritaires, les transactions sur le marché des parts sociales (7270 transactions contre 103 500 pour le marché foncier classique) concernaient une majorité (58%) des surfaces échangées.

Cependant, cette nouvelle branche du contrôle des structures reste insuffisante :

- Les seuils de soumission ne sont pas les mêmes que les seuils de soumission à autorisations d'exploiter (AE) classiques (cf. partie II.3), ces derniers étant généralement plus sévères. L'acquisition de terres par un tiers via les parts sociales reste plus aisée que la mise en exploitation ;
- Ce contrôle nécessite l'accès à des informations relatives à l'actionnariat des sociétés qui, soit ne sont pas disponibles (lien perfectible entre SAFER et DDFiP), soit nécessitent une expertise financière dont ne disposent pas encore les structures de contrôle (DDT, SAFER) ;
- Les objectifs poursuivis ne mentionnent pas explicitement le développement de l'agroécologie⁵⁷ ;
- De nombreuses transactions restent non soumises au contrôle des SAFER (transactions sous les seuils régionaux, pourtant nombreuses, cessions intra-familiales sous conditions, etc).

Plus généralement, cette disposition utile soumet une partie des transactions à l'appréciation des SAFER. Elle dépend donc non seulement de l'appréciation qui sera faite de chaque dossier, mais aussi des enjeux de gouvernance des SAFER. Pour éviter ces biais, il pourrait être envisagé de **fixer un seuil maximal de foncier agricole qui peut être contrôlé par une personne physique ou morale.**

Par ailleurs, **le contournement du contrôle des structures ne se limite pas aux seules opérations abordées par la loi dite "Sempastous" : par exemple, il faudra étudier la**

⁵⁴ [LOI N° 2021-1756 Du 23 Décembre 2021 Portant Mesures d'urgence Pour Assurer La Régulation de l'accès Au Foncier Agricole Au Travers de Structures Sociétaires \(1\)](#). 2021.

⁵⁵ Fixé par le représentant de l'Etat dans la région entre 1,5 et 3 fois la SAU moyenne des exploitations régionales

⁵⁶ Code Rural et de la Pêche Maritime - Articles: L333-2 à 3

⁵⁷ Code rural et de la pêche maritime, Article L333-1

possibilité d'intégrer pleinement les baux emphytéotiques dans le périmètre de contrôle des SAFER, afin que ces dernières puissent préempter de la même manière que pour une vente, car c'est un risque de contournement important des SAFER et de la loi Sempastous⁵⁸. La question du démembrement des propriétés est aussi un angle mort du contrôle des transactions des terres dont il s'agit d'évaluer dans les meilleurs délais l'impact sur le contournement de la réglementation et le cas échéant de l'intégrer pleinement aux mécanismes de régulation. ⁵⁹

Proposition 2.4 : Restreindre plus fortement la prise de contrôle de sociétés, via le contrôle des structures par la SAFER, et mettre ce dernier au service d'une agroécologie ambitieuse

- Former les ministères et services déconcentrés à mieux détecter les fraudes au contrôle des structures via la prise de contrôle par des sociétés.
- Intégrer explicitement l'objectif de promotion de l'agroécologie dans les objectifs du contrôle de structures en complétant l'article 333-1 du code rural et de la pêche maritime.
- Lors de l'instruction de la demande de la mise en place de mesures compensatoires dans le cadre de la loi dite Sempastous, évaluer ces mesures au regard de leur soutien à l'agroécologie, voire généraliser des mesures compensatoires tendant à ramener la surface de terres détenues par le porteur sous le seuil d'agrandissement excessif des SDREA tout en orientant les terres libérées vers des projets agroécologiques.

Proposition 2.5 : Envisager la création d'une surface maximale de foncier contrôlable par une personne physique ou morale, dans la lignée de la notion d'"agrandissement excessif" des SDREA. Aligner le seuil d'agrandissement significatif mobilisé par la loi Sempastous sur ce seuil plus restrictif d'agrandissement "excessif".

Proposition 2.6 : Envisager un élargissement des pouvoirs de la SAFER concernant les mouvements de foncier directs ou par l'intermédiaire de capitaux, en étudiant notamment les risques de contournement de la SAFER via des baux emphytéotiques ou du démembrement de propriétés.

⁵⁸ Foncier agricole et bail emphytéotique, Question écrite n°07839 au gouvernement de M. Laurent Burgoa à l'Assemblée Nationale, 2023

⁵⁹ Question N° 11668 au gouvernement de M. Lovisolo à l'Assemblée Nationale., 2023

3. Au-delà de la propriété, permettre l'accès au droit d'usage des terres aux porteurs de projets agroécologiques

A. Développer de nouvelles formes de portages du foncier en faveur de l'agroécologie

Ces ajustements pris au niveau des SAFER, il reste à **conforter d'autres acteurs qui ont émergé dans le paysage du foncier agricole, afin d'apporter une complémentarité aux compétences des SAFER et faciliter l'accès au droit d'usage**, notamment sur le portage du foncier agricole.

Des acteurs comme Terre de Liens permettent l'émergence de projets agricoles qui répondent aux demandes sociales et à la définition de l'agroécologie donnée dans le Code Rural, tout en mobilisant la société civile, grâce au système de financement participatif. Certaines collectivités territoriales prennent également leur pleine part dans cet effort, en rachetant des terres et en les louant à des exploitants ou en les exploitant en régie.

Ces phénomènes émergents doivent être soutenus pour assurer une force de portage foncier complémentaire des SAFER, et au service de l'intérêt général. Cette installation facilitée de nouveaux exploitants qui ne souhaitent pas, ou ne peuvent pas, s'engager dans un investissement lourd sur le foncier support mériterait néanmoins d'être menée à plus grande échelle, et de disposer de moyens financiers à la hauteur des mutations annoncés : appui de la Banque des territoires, de la Caisse des Dépôts ou autres outils à inventer.

Le **Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture déjà évoqué prévoit la création de deux outils financiers** semblant aller dans le bon sens. D'abord, l'Etat va garantir jusqu'à 2 Md€ de prêts, en partie dédiés à l'installation⁶⁰. Ensuite, l'Etat va créer un fonds "entrepreneurs du vivant" de 400 M€, confié à la Caisse des Dépôts pour soutenir en fonds propres des fonds de portage nationaux ou régionaux. Pour que ces outils aient le maximum d'effet, **il faudra que leur cadrage et leur mise en œuvre priorisent les installations en agroécologie.** De plus, une partie seulement de ces fonds (15%) sera consacrée au portage foncier de moyen terme, (60 à 80 millions d'euros)⁶¹, un montant dérisoire au regard du volume de transactions annuelles sur le marché foncier agricole (plusieurs milliards). Par ailleurs, le Pacte prévoit de "faciliter le portage de capitaux par des personnes morales, sans fragiliser la maîtrise de celui-ci par les agriculteurs". **Cette annonce devra être encadrée⁶² pour que ces dispositions favorisent réellement l'installation de nouveaux exploitants aux pratiques agroécologiques,** et ne conduisent pas à accroître la

⁶⁰ L'autre objet de ces garanties est de soutenir les "investissements transformants" dont la "viabilité écologique" sera vérifiée

⁶¹ [Article](#) Terres de Liens, 2023,

⁶² Article [Le GFA d'épargnants, un outil financier contre productif](#), terres de Liens, 2023

financiarisation et les tensions foncières. Cet encadrement semble devoir passer par des fonds de portage foncier publics, ou par des structures privées accréditées par l'Etat, sous réserve qu'ils oeuvrent à l'intérêt général en répondant à plusieurs critères stricts (par exemple, non lucratifs, non spéculatifs, avec une gouvernance sans conflits d'intérêts, avec mise en fermage obligatoire des terres pour respecter l'autonomie des agriculteurs, et mise en place systématique de projets agroécologiques lors de l'attribution de terres). **Ces structures pourraient alors se voir garantir des droits spécifiques : priorité importante sur la reprise de terres par rapport à des fonds non agroécologiques et non accrédités, voire délégation du droit de préemption** par les fermiers ne l'activant pas. En effet, un fermier en place est prioritaire à l'achat des terres qu'il exploite, mais s'il ne peut ou ne veut pas acheter, il risque de perdre ses terres. Pouvoir déléguer son droit de préemption à une structure de portage de son choix d'intérêt général, lui garantissant la poursuite de son bail serait un pas important.

En France, **plusieurs organismes⁶³ permettent de nouvelles installations agricoles, souvent porteuses de projets agroécologiques au sens strict** et plus généralement de nouvelles pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Les principales structures permettant l'accompagnement à l'installation des porteurs de projets agricoles sur l'ensemble du territoire sont les ADEAR⁶⁴ et les Chambres d'Agriculture. Terre de Liens vient compléter leur action en mettant à disposition des nouveaux entrants dans la production agricole du foncier. Les groupements départementaux et régionaux d'agriculture biologique et les CIVAM⁶⁵ apportent des appuis techniques à la transition vers plus de durabilité des agriculteurs, lors de l'installation ou déjà installés. Enfin, des incubateurs d'entreprises agricoles comme "Mosagri" (ex : CAE Mosaique en PACA) accompagnent les porteurs de projet dans l'émergence et le développement de leur entreprise agricole, facilitent le passage en Agriculture Biologique, etc.

Ces organismes ont un rôle majeur en ce qu'ils accompagnent l'installation de nouveaux agriculteurs, la reprise d'exploitation, et concrétisent l'engouement de nombreux jeunes ou personnes désireuses de se reconverter professionnellement dans le secteur agricole, malgré les conditions économiques difficiles de nombre d'agriculteurs et les freins à l'installation. Etant donné les besoins massifs en main d'œuvre agricole que va demander l'évolution de nos systèmes de production, la nécessité de déconcentrer la démographie en zones urbaines, et l'importance, tant économique qu'écologique, de revitaliser de nombreux territoires ruraux, **ces organismes sont donc des outils essentiels de la refonte du modèle agricole.**

⁶³ Nombre des organismes cités ci-après sont des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) au sens du Code Rural et de la Pêche Maritime.

⁶⁴ Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural

⁶⁵ Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

Les organismes assument, chacun dans leur domaine de compétence, des rôles "d'incubateurs d'entreprises", de centres de formations ou de re formations, tout en permettant d'inclure les nouveaux arrivants ou les agriculteurs désireux de faire évoluer leurs pratiques dans des réseaux dynamiques, innovants, ancrés dans les territoires, et en leur donnant de la visibilité. **L'activité de ces organismes d'accompagnement doit ainsi être soutenue, les pouvoirs publics doivent favoriser leur développement, ainsi que la création de nouveaux organismes de ce type**, qu'ils soient généralistes ou plus spécialisés. En effet, ces organismes bénéficient actuellement d'un soutien financier dérisoire eu-égard à l'importance de leurs actions. En 2023, le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural (CASDAR) s'élevait à 126 M€ alors que les Organismes Nationaux à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) n'en ont capté que 7,7 M€. Pour exemple, parmi eux, la Fédération InPACT (Initiative Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale), dont sont membres le réseau des CIVAM, la fédération des ADEAR, Terre de Liens ou encore le mouvement interrégional des AMAP pour ne citer que quelques adhérents de ce réseau se partagent environ 1,5 M€.

En outre, il est important que **ces organismes trouvent toute leur place dans le parcours d'accompagnement à l'installation** qui sera mis en place sous le nom de "France services agriculture" dans le cadre du Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations agricoles. En particulier, il est important que les chambres d'agriculture, points d'accueil de ce parcours, orientent les porteurs de projets vers ces structures.

Proposition 2.6 : Mettre en place des fonds de portage foncier ou des appuis à l'acquisition de foncier pour soutenir les projets agroécologiques

- Créer un fond spécifique de portage foncier pour soutenir les projets agroécologiques au niveau national, ou des fonds régionaux

Proposition 2.7 : Créer des mécanismes de soutien financier pour l'accès au foncier de porteurs en agroécologie

- Pour pallier au manque de soutien d'une partie du secteur bancaire à certains projets agroenvironnementaux innovants, mais peu balisés, envisager la mise en place de prêts garantis par l'Etat (PGE) pour des porteurs de projets agroécologiques

Proposition 2.8 : Faciliter l'action des fonds de portage foncier en agroécologie

- *Mettre en place une priorité renforcée pour l'accès aux terres des fonds de portage foncier agroécologique accrédités par l'Etat*
- *Envisager une délégation du droit de préemption du fermier en place à un fonds de portage foncier agroécologique.*
- *Permettre l'exonération fiscale des ventes de terres agricoles à des projets agroécologiques, en la couplant cependant à une vérification renforcée de la mise en place effective du projet agro écologique sur les terres reprises.*

Proposition 2.9 : Identifier, soutenir et développer les structures d'accompagnement et d'incubation de projets agroécologiques

- *Orienter l'activité de conseil et d'accompagnement des chambres d'agriculture vers la création de projets agroécologiques ou la conversion d'exploitations traditionnelles en agroécologie*
- *Assurer que dans leur rôle de point d'accueil départemental de France services agriculture prévu dans le cadre du Pacte d'orientation, les chambres d'agriculture orientent les porteurs de projets vers les organismes d'accompagnement spécialisés.*
- *Permettre aux projets agroécologiques incubés par des organismes d'accompagnement identifiés d'avoir un accès prioritaire aux fonds de portage foncier et d'être privilégiés dans l'accès aux terres entre autres, afin de soutenir à la fois les porteurs de projets et les structures d'accompagnement.*
- *Augmenter substantiellement le financement des ONVAR pour développer leur place et leurs actions dans l'accompagnement à l'installation de nouveaux agriculteurs et l'évolution des pratiques.*

B. Pour la mise en valeur des terres, repenser le contrôle des structures et réorienter les terres vacantes pour soutenir les projets agroécologiques

En France, **le contrôle des structures vise à réguler l'accès à l'exploitation des terres agricoles, et par ce biais, à orienter les formes prises par les exploitations agricoles françaises.** Géré par les DRAAF et les DDT, ce système est basé sur un système d'autorisations ou de déclarations, préalables à la mise en valeur d'une terre par son propriétaire, ou son locataire. Lorsque l'exploitation dépasse une certaine taille⁶⁶, une autorisation d'exploiter (AE) est requise. Cette autorisation, examinée en DDT, n'est délivrée qu'après une comparaison avec les demandes concurrentes, provenant d'autres agriculteurs intéressés par cette mise en valeur. Ces demandes sont priorisées selon divers critères listés

⁶⁶ Par exemple, 75 hectares en Bourgogne Franche-Comté dans le SDREA BFC 2021

par le Code Rural et spécifiés dans les Schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA), la prise en considération des critères environnementaux restant limitée. Le processus peut également impliquer un examen par la Commission Départementale d'Orientation Agricole (CDOA).

Le contrôle des structures reste un outil pertinent pour encadrer l'exploitation des terres agricoles en France. Ses modalités pourraient cependant être revues pour assurer qu'un maximum de changements d'exploitation des terres soient fléchés vers les projets les plus ambitieux sur le plan de l'agroécologie, afin de permettre leur déploiement. Pour atteindre cet objectif, une re-priorisation des objectifs du contrôle des structures semble d'abord nécessaire. En effet, à ce jour, l'installation d'agriculteurs est "l'objectif principal" de cette politique ; les trois autres objectifs, portant notamment sur la taille des exploitations ou leur performance environnementale⁶⁷, restent en partie accessoires et inégalement pris en compte.

Ces grandes priorités posées par le Code rural se déclinent ensuite dans les différents SDREA, l'installation étant souvent à nouveau fortement favorisée. **Il semble nécessaire de réviser dans la foulée de la modification du Code Rural déjà évoquée les SDREA,** en priorisant les projets agroécologiques dans les demandes en CDOA.

Pour modifier ces SDREA, **leur élaboration doit, pour être efficace, sortir d'une logique de cogestion syndicats majoritaires / État et intégrer systématiquement les propositions d'autres syndicats agricoles et de nouvelles parties prenantes,** agricoles ou non. La déclinaison des SDREA se fait enfin en CDOA, or le fonctionnement de ces commissions reste perfectible et n'est pas exempt de biais. Par ailleurs, il devient nécessaire de réaliser des bilans des précédents SDREA par rapport aux objectifs fixés, étape souvent négligée, Enfin, les porteurs de projets agroécologiques doivent être soutenus dans leurs démarches. Il semble potentiellement **important de les soulager de certaines démarches administratives, dont les AE,** a minima au démarrage de leurs exploitations, ou lorsque celles-ci restent de taille modeste.

Le Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations agricoles⁶⁸ prévoit de revoir les règles de priorité dans le cadre du contrôle des structures, pour prioriser les projets agroécologiques dans les zones humides et les aides d'alimentation de captage, et pour favoriser le maintien en bio de terres déjà exploitées en bio. Ces évolutions vont dans le bon sens, mais sont insuffisantes : (i) la révision des règles de priorité devrait concerner tout

⁶⁷ Objectifs cités par l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime : "consolider ou maintenir les exploitations afin de permettre à celles-ci d'atteindre ou de conserver une dimension économique viable", "promouvoir le développement des systèmes de production permettant de combiner performance économique et performance environnementale", "Maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements et les concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même personne physique ou morale excessifs au regard des critères précisés par le schéma directeur régional des exploitations agricoles"

⁶⁸ présenté le 15 décembre 2023 par le gouvernement

le territoire, et non simplement les zones humides et les aires de captages, (ii) les pratiques considérées comme agroécologiques devraient être suffisamment restrictives, comme suggéré en proposition 0 (on peut notamment douter de la pertinence d'y inclure le label HVE), (iii) le maintien en bio devrait être élargi aux terres en voie de conversion vers le bio, (iv) ces ajustements devraient intervenir via une modification de la partie du code rural qui cadre les SDREA, et non simplement via une modification de l'instruction technique sur les SDREA. Surtout, il sera important de prendre les mesures pour permettre l'émergence de projets agroécologiques : sans projet agroécologique parmi les candidats, les améliorations apportées au contrôle des structures seront sans effet.

Proposition 2.10 : Modifier les objectifs du contrôle des structures ainsi que leur hiérarchie, et prioriser en conséquence les porteurs de projets agroécologiques, face aux autres projets, de façon quasi systématique en CDOA

- *Modifier le Code Rural pour inscrire comme objectif principal du contrôle des structures sur tout le territoire la généralisation d'une agroécologie ambitieuse.*
- *Modifier le Code rural pour imposer aux SDREA, qui définissent en fonction du contexte régional les critères de priorisation des autorisations d'exploiter (L. 312-1, III), la priorisation de critères environnementaux, et réviser les SDREA à la suite. Prioriser plus fortement via les SDREA les demandes en fonction de l'implication agroenvironnementale des exploitations demandeuses.*
- *Imposer via le Code Rural que les terres bio ou en conversion à céder soient attribuées en priorité à des porteurs de projets bio, y compris celles en fermage. Du point de vue du contrôle des structures, cela implique d'affecter un rang de priorité maximal quasi systématique aux projets d'agriculteurs bio (ou équivalents).*
- *Envisager, sur le modèle de l'article 5 de loi "Sempastous", un allongement des délais de publicité de la demande d'AE en l'absence de demandeur en agriculture biologique ou agroécologie⁶⁹, notamment sur les terres bio ou en conversion, et permettre l'attribution d'une autorisation d'exploiter temporaire pour se donner le temps de trouver des candidats adéquats.*

⁶⁹ LOI n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires

Proposition 2.11 : Modifier la gouvernance du contrôle des structures en impliquant davantage les syndicats agricoles minoritaires mais aussi les acteurs de la société civile, de l'environnement et des collectivités, notamment les collectivités porteuses de projets alimentaires territoriaux (PAT).

- Modifier la gouvernance de la conception régionale des SDREA,
- Modifier la composition et les rapports de forces en CDOA. Les porteurs de PAT pourraient être systématiquement consultés lors des votes en CDOA sur des projets sur le territoire du PAT (cf note gouvernance),
- Augmenter la transparence du fonctionnement des CDOA en prévenant les conflits d'intérêt avec la HATVP .

Proposition 2.12 : Simplifier les demandes d'AE des porteurs de projets en agroécologie

- Rendre les démarches administratives des porteurs de projets en agroécologie plus aisées, en modifiant les seuils de soumission de ces exploitations au contrôle des structures. Le seuil de soumission pour des exploitations conventionnelles pourrait être maintenu tandis que celui relatif aux exploitations en agroécologie serait augmenté.

L'attribution facilitée d'AE aux porteurs de projets en agroécologie n'est cependant pas une garantie de fléchage des terres à louer vers ces porteurs. Ce fléchage pourrait être renforcé par un travail sur les baux et la location de terres, en particulier chez des propriétaires réticents à la location ou chez des propriétaires publics, **en incitant plus fortement la mise en fermage de terres publiques ou vacantes à des porteurs de projets agroécologiques.** Par exemple, le renforcement de la procédure "Terres incultes" déjà évoqué dans le I.3 n'est pas suffisant. En effet, la mise en culture selon les méthodes conventionnelles des terres récupérées peut constituer une perte écologique nette pour les milieux en friche, potentiellement riches en biodiversité. Il est donc pertinent, si l'on accélère la mise en œuvre de cette procédure, de la limiter strictement aux mises en valeur agroécologiques.

Proposition 2.13 : Mettre en œuvre de manière plus systématique la procédure “terres incultes” et l’orienter au profit exclusif de l’agriculture biologique ou de pratiques agroécologiques.

- Renforcer la mission de recensement des friches agricoles dévolue aux CDPENAF en l’élargissant au recensement des terres incultes et à la pré-identification des propriétaires, ainsi qu’en attribuant aux services de l’Etat et aux chambres d’agriculture des moyens dédiés pour assurer ce recensement, aujourd’hui mal effectué
- Limiter l’octroi des terres issues de la procédure “terres incultes” à la seule mise en exploitation sous certification agriculture biologique ou via projet agroécologique

Proposition 2.14 : Renforcer la communication et les moyens des structures effectuant une médiation entre propriétaires fonciers réticents à mettre en valeur leurs terres, et les exploitants en recherche de terres à louer :

- Massifier le principe d’espaces tests basés sur des prêts à usage ou commodats entre porteurs agroécologiques et propriétaires qui hésitent à louer, pouvant être transformés ensuite en baux, voire baux ruraux à clauses environnementales (BRE) élargis à tout propriétaire, si le propriétaire et le locataire sont satisfaits de l’usage des terres⁷⁰

Proposition 2.15 : Lors de la cession de terres publiques ou de la mise en fermage de terres publiques, prioriser l’utilisation de ces terres par des systèmes agroécologiques (voir aussi proposition partie III.2).

En mobilisant efficacement les 3 piliers de la régulation du foncier agricole français (SAFER, contrôle des structures, droit du fermage), en y associant de nouvelles structures de portage foncier, d’accompagnement ou de médiation entre propriétaires et exploitants, un accès facilité au foncier agricole pour les porteurs de projets agroécologiques est possible. Cependant, **ces porteurs de projets, a fortiori dans le paysage agricole français, ne peuvent être les seuls artisans de la réorientation de nos systèmes agricoles.** Les outils de régulation foncière doivent également être mis à profit pour **accélérer l’évolution des exploitations conventionnelles déjà en place vers des pratiques agroécologiques.**

⁷⁰ Sans imposer ces BRE pour éviter des conflits non utiles. Effect of Farmland Arrangements for the Protection of Natural Areas on the Basic Psychological Needs of the Farmers Involved, Christine Léger Bosch

III. Engager une transition agroécologique des systèmes en place grâce aux outils fonciers

1. L'accompagnement nécessaire des exploitants en place vers l'agroécologie

Malgré les départs massifs en retraite à venir, et les futures installations, **les porteurs de projets agroécologiques en place ou à venir représentent une minorité d'exploitations agricoles en France**. Permettre à ces agriculteurs engagés dans la transition d'accéder au foncier ne sera pas suffisant pour assurer un déploiement massif d'une agroécologie ambitieuse.

De plus, les départs en retraite s'accompagnent d'agrandissements (65 % vers des exploitants déjà en place)⁷¹ ou de transmissions intra et hors cadre familial pour qui, même en présence de volontés de changements de pratiques, il existe forcément une inertie du système d'exploitation et de l'écosystème agricole (capital, infrastructures en place, contrats amont/aval), freinant les changements. Enfin, la moitié des exploitants en place seront encore en activité dans 10 ans. La majorité des fermes actuelles devront évoluer fortement pour s'orienter vers des systèmes agroécologiques. Pour ce faire, **le système de gestion du foncier français existant peut être modifié puis utilisé**, non pas dans son objectif souvent mis en avant de régulation du foncier (comme en partie II), mais **comme un moyen détourné, pour inciter aux changements de pratiques**. Les outils fonciers existants sont de formidables leviers pour pousser des systèmes en place vers la rupture agroécologique, urgente et nécessaire, à condition de les repenser à la marge.

Pour l'ensemble des terres n'étant pas sur le marché du foncier mais changeant d'exploitant, une incitation aux changements de pratiques sur les terres reprises, et en amont des reprises, est nécessaire. Il s'agit donc ici de **reprendre et réaffirmer l'esprit du contrôle et de la politique des structures à la française**, qui ne se bornent pas à réguler le marché foncier, mais cherche bien, par le foncier et son attribution, à **influer sur l'agriculture de notre pays**. (III.2).

Pour les exploitants déjà en place, la grande majorité d'entre eux, les modalités d'exploitation des terres pourraient être améliorées via les baux ruraux, et les exploitations incitées à modifier leurs pratiques via des leviers fiscaux et réglementaires, en utilisant plus pertinemment mais avec précautions le droit du fermage au service des ruptures agroécologiques (III.3).

⁷¹ La propriété des terres agricoles en France, Terre de Liens, 2023

2. Le contrôle des structures et les attributions SAFER, des signaux forts à l'attention de l'ensemble des porteurs de projets agricoles.

Le contrôle des structures peut jouer un grand rôle sur les formes prises par les exploitations françaises. En priorisant, dans l'attribution d'autorisations d'exploiter ou des attributions SAFER, des exploitations qui, sans être qualifiées d'agroécologiques, s'inscrivent dans une démarche d'évolution vers de l'agroécologie, l'Etat enverrait un signal clair aux exploitations en recherche de foncier : s'inscrire dans une démarche de ce type est un moyen efficace d'obtenir des terres supplémentaires. Cela légitimerait également des exploitants qui, sans révolutionner complètement leurs systèmes, tentent de les infléchir, sans forcément recevoir le soutien étatique ou du monde agricole qu'il leur faudrait pour persévérer dans leurs démarches. Ceci pourrait être élargi aux attributions SAFER ne concernant pas des porteurs en agroécologie. **L'objectif serait alors, dans l'esprit direct de la politique des structures, d'infléchir la forme et les systèmes adoptés par les exploitations** avant même que celles-ci ne déposent de demande d'autorisation d'exploiter.

Proposition 3.1 : En l'absence de porteurs de projets globaux agroécologiques, prioriser plus fortement les exploitations s'inscrivant dans des changements de systèmes vertueux en CDOA et dans les attributions SAFER

- *En cas de concurrence entre AE, lier plus fortement la priorisation des demandes à l'implication agroenvironnementale antérieure des AE demandeuses : conclusion d'un BRE, contractualisation de MAEC ou de PSE sur une partie de leurs parcelles à date de la demande, plantation de haies, rotations culturales...*
- *Sur des parcelles en bio, conditionner la reprise de ces parcelles au maintien des surfaces en bio, ou, en l'absence d'exploitation demandeuse en bio, à des exploitations s'inscrivant dans une démarche agroécologique.*

De façon plus poussée, **une concertation pourrait être menée sur l'idée d'accorder des autorisations d'exploiter conditionnées à des pratiques agroécologiques, en cas de concurrence forte** sur une parcelle à enjeux environnementaux par exemple : bien que plus compliqué à mettre en place, ce type d'AE, qui existent déjà,⁷² pourrait être délivré sous condition que l'exploitant reprenant les terres y signe un bail rural environnemental (cf suite), ou y contractualise le cas échéant une MAEC, ou encore y replante des haies dans une zone à faible densité de haies. Cette proposition n'est cependant pas sans risques : elle ajoute une complexité administrative au contrôle des structures, la faisabilité administrative du suivi de ces AE n'est pas garantie, et cela impliquerait de l'adosser à des sanctions ou retraits d'AE en cas de non-respect.

⁷²Notamment en cas d'agrandissements visant à une restructuration parcellaire (AE attribuées sous réserve d'effectuer une libération de foncier ailleurs, pour réorganiser un parcellaire)

Proposition 3.2 : Entamer une concertation sur l'idée de conditionner à de futures pratiques agroécologiques l'attribution de certaines AE :

- *Envisager de mettre en place des AE conditionnelles (éventuellement en cas de forte tension sur le foncier et de concurrence élevée sur demande d'AE), contraignant les attributaires d'AE exploitant finalement le foncier à mettre en place des pratiques agroécologiques.*

3. Les baux ruraux environnementaux, un outil d'incitation aux changements de pratiques

La politique d'usage du sol agricole ne peut porter sur le seul flux des achats, ventes et locations de terres. Il faut par conséquent faire évoluer l'utilisation des terres agricoles, y compris en l'absence de changement de propriétaire ou d'exploitant. Par ailleurs, une particularité de la gestion du foncier français est également la dispersion de la propriété privée rurale en France : **tout changement massif ne pourra donc se faire qu'avec un mouvement de fond des propriétaires ruraux, en lien avec les fermiers** en place sur leurs terrains. Dans ce contexte, agir sur le fermage est essentiel, tout en préservant les grands acquis du système, et notamment son caractère protecteur pour les fermiers.

Le fermage est en effet la principale modalité d'exploitation des terres agricoles en France : il couvre les deux-tiers de la surface agricole française⁷³, avec des disparités entre le nord (davantage de fermage) et le sud (moins de fermage). Il est régi par un bail spécifique, le bail rural, qui est obligatoire dès que la surface louée est significative (typiquement un hectare). Ce bail a la particularité d'être protecteur pour l'exploitant, à travers différents mécanismes : le prix du bail est encadré (par arrêté préfectoral) ; la durée initiale est d'au moins 9 ans ; son renouvellement est automatique ; il est transmissible à la famille du fermier ; la cessation du bail par le bailleur n'est possible que dans des cas limités (changement d'usage acté dans un PLU(i), reprise de l'exploitation par le bailleur ou par ses proches, etc) ; le fermier dispose d'un droit de préemption en cas de vente.

Le bail rural est donc un outil protecteur pour l'exploitant, mais il ne dispose pas, dans sa structure, de mécanismes encourageant une exploitation dans des modalités agroécologiques, si ce n'est qu'un état des lieux d'entrée et de sortie du bail doit garantir la non-dégradation du fonds.

Une variante du bail rural, appelée **bail rural environnemental**, a été créée en 2006. Cette variante ajoute au bail rural classique des clauses environnementales. Ce bail, à l'usage

⁷³[La Propriété Des Terres Agricoles En France](#). Terre de liens, 2023

aujourd'hui limité⁷⁴ est aujourd'hui restreint à certaines pratiques, certains porteurs ou certaines zones (Natura 2000, etc) et est essentiellement utilisé par les propriétaires fonciers institutionnels ou associatifs, dont la mission implique de préserver des espaces naturels⁷⁵.

Plusieurs pistes pourraient être explorées pour renforcer l'incitation à contractualiser via des BRE. En priorité, il s'agit de permettre à tous les propriétaires de contracter des BRE. Par ailleurs, différents mécanismes d'incitations sont possibles, par exemple fiscaux ou résidant dans l'évolution de condition de révision des baux, afin d'y inclure des clauses écologiques. Ces mécanismes pourraient être expérimentés sur les territoires à enjeux écologiques avant d'être généralisés.

Une évolution des conditions de renégociation de baux ne peut cependant être que limitée et réalisée avec précaution, au risque de fragiliser l'équilibre des relations preneurs-bailleurs et, in fine, la situation des exploitants agricoles non propriétaires. Une modalité pourrait être, par exemple, de permettre cette renégociation seulement pour un certain pourcentage, seulement des terres louées à un unique preneur, à l'expiration d'un délai de 9 ans à partir du dernier renouvellement du bail (9 ans étant la durée minimale d'un bail rural), et sous réserve que cette renégociation, ou ce changement de preneur, se fasse au profit d'un bail rural environnemental, avec accord des deux parties pour la renégociation. Une autre modalité pourrait être de permettre cette renégociation uniquement dans des zones à enjeu environnemental (par exemple aire d'alimentation de captage, zone Natura 2000).

Pour les preneurs d'autre part, des incitations fiscales et des assouplissements semblent nécessaires pour encourager le passage en BRE. Quant aux acteurs publics, il devrait leur être imposé la mise en place de pratiques agroécologiques lors de signatures de baux sur leurs terres. En effet, les terres détenues par des acteurs publics représentent 5% de la surface agricole utile française. De nombreuses communes possèdent notamment des terrains dits "communaux", sur lesquels des BRE pourraient être généralisés. Les SAFER peuvent également jouer le rôle de bailleurs dans le cadre de la mise à disposition d'un terrain ou de sa mise en location en attente de rétrocession (on parle parfois de "baux SAFER"). Ces baux pourraient être obligatoirement construits sur le modèle des baux ruraux environnementaux pour ce qui concerne l'intégration de conditionnalités agroécologiques. Des baisses de fermage pourraient alors également être consenties sur les terrains des acteurs publics couverts par des BRE.

⁷⁴ La mise en place d'un BRE est possible si l'une des 3 conditions suivantes est a minima remplie : les clauses du BRE visent uniquement à garantir le maintien de pratiques agricoles et d'infrastructures agroécologiques sur les parcelles concernées, le bailleur est une personne morale de droit public, associations agréées de protection de l'environnement, fondation, etc, ou les parcelles exploitées se trouvent dans un espace doté d'un statut spécifique (Parc National, zone Natura 2000, etc)

⁷⁵ Sur 340 baux ruraux environnementaux étudiés par le CEREMA en 2015, 90 étaient la propriété de Terre de Liens, 40 de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), 50 de la Fondation pour la protection des habitats et de la faune sauvage. CEREMA. (2015). Le bail rural à clauses environnementales (BRE) et le paysage « agro-environnemental ». France: CEREMA - Direction territoriale Méditerranée, 93.

Le **Pacte d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture**⁷⁶ prévoit la mise en place d'un groupe de travail pour réfléchir à l'évolution des baux ruraux, pour étudier notamment le passage du bail oral au bail écrit, l'allongement des baux, des incitations pour passer aux BRE et la stimulation de la mise en culture des terres sous-exploitées. Il évaluera également le dispositif des obligations réelles environnementales. **Ce groupe de travail devra examiner ces pistes afin d'utiliser progressivement les baux comme un tremplin vers la transformation de l'agriculture.** Pour qu'il puisse fournir des contributions utiles à la réflexion, il sera important qu'il associe toutes les parties prenantes, notamment les syndicats agricoles minoritaires, les administrations en charge de la préservation de l'environnement, et des associations de la société civile, œuvrant à la promotion de l'agroécologie.

Proposition 3.3.1 : Favoriser la conversion côté bailleurs des baux ruraux existants en baux ruraux environnementaux

- *Élargir la possibilité d'usage des BRE à l'ensemble des propriétaires fonciers français, leur usage étant à ce jour limité à certains acteurs, certaines zones ou, pour les autres cas, au maintien de pratiques agroécologiques et non à leur mise en place.*
- *Encourager la mise en fermage de terres via des baux ruraux environnementaux par des dispositifs d'exonération ou au contraire de majoration fiscale côté bailleur selon si un BRE est associé ou non à la terre.*

Proposition 3.3.2 : Encourager les preneurs de baux ruraux existants à les convertir en baux ruraux environnementaux

- *Encourager les collectivités ou structures publiques signant des BRE avec un preneur à en réduire le montant des fermages pour encourager ces preneurs.*
- *Permettre au preneur du bail de demander à tout moment la transformation du bail en bail rural environnemental, c'est-à-dire sans attendre la fin du bail.*

Proposition 3.4 : Lors de la mise à bail d'un terrain par un acteur public ou parapublic, généraliser la mise en œuvre de pratiques agroécologiques

- *Systématiser, dans les baux gérés par les SAFER, les clauses agroécologiques.*
- *Imposer, pour les propriétaires publics, le recours au bail rural environnemental*

⁷⁶ présenté le 15 décembre 2023 par le gouvernement

Conclusion

Tous ces constats, aussi critiques puissent-ils être parfois, et toutes ces propositions, aussi ambitieuses qu'elles puissent paraître à certains, **ne sont en rien un désaveu du système de gestion des terres agricoles dans notre pays. Ils illustrent au contraire la possibilité d'articuler l'existant et le souhaitable, sans remettre en question l'existence ou les compétences d'aucun des acteurs agricoles, qui ont tous un rôle majeur à jouer dans la transformation agroécologique.** Il est urgent dans les questions énergétiques, d'urbanisme, agricoles, de transport et autres secteurs de nos sociétés qui vont devoir s'adapter au changement climatique et à la raréfaction des ressources, de **prendre au sérieux le consensus scientifique sur les sols et d'accélérer la mise en œuvre des solutions** déjà existantes. Le chantier "sols" de la planification écologique est encore balbutiant et il devra faire l'objet d'une attention accrue pour assurer l'intégration des autres chantiers et pour assurer que la question des sols sera bien prise en compte dans la territorialisation de la planification. S'engager sur le chemin de cette transition crédible, et à portée de main pour les pouvoirs publics, implique de remettre en cause certains intérêts, au bénéfice de l'intérêt collectif que représente la production d'une alimentation saine et durable.

Il s'agit aussi d'**adopter une approche territorialisée, à un échelon fin, pour répondre aux problématiques très variables selon les zones agricoles**, qui peuvent passer de zones de déprises avec des terres incultes à des zones de culture intensives avec des phénomènes d'agrandissement des exploitations, au sein d'une même région, voire d'un même département.

Les outils administratifs, juridiques, techniques, scientifiques, les principes sont déjà sur la table. En bien des cas, nous ne demandons que le respect des lois actuelles, par exemple en ce qui concerne l'un des objectifs de l'article L. 331-1 du code rural et de la pêche maritime, cité plus haut, qui dispose "Maintenir une agriculture diversifiée, riche en emplois et génératrice de valeur ajoutée, notamment en limitant les agrandissements et les concentrations d'exploitations au bénéfice, direct ou indirect, d'une même personne physique ou morale excessifs". Ainsi, **le PLOAA est l'occasion, soit de mettre à nu les limites des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires en ce qui concerne l'exécution et le respect des lois foncières** qui sont censées s'appliquer au secteur primaire, soit **de mettre l'action des pouvoirs publics en cohérence avec le droit, les consensus scientifiques précédemment évoqués, et ses engagements internationaux lors de la COP 21.**

Le sujet du foncier agricole est très technique et **nous avons voulu proposer un document accessible au plus grand nombre**, bien qu'exigeant sur les mécanismes juridiques et administratifs qui le sous-tendent. Toutes les mesures, réflexions et propositions formulées ici, si elles semblent inconcevables à certains, ont alors sans doute été mal comprises. En effet, nous sommes convaincus que la transformation agro-écologique repose sur trois piliers :

- un accompagnement efficace des installations agricoles vers cette nouvelle dynamique de production, en harmonie avec les écosystèmes ;
- la formation aux enjeux que nous avons soulevés des fonctionnaires d'Etat et des agents des associations participant à la régulation du foncier agricole ;
- l'harmonisation des critères entre les différents acteurs, en vue d'atteindre le même objectif.

Bien sûr, la principale motivation de ces transformations foncières doit être la transformation écologique, la régénération des écosystèmes et des zones rurales, dans le but de nourrir durablement et sainement la population ainsi que de préserver notre environnement. Mais **c'est aussi l'opportunité d'améliorer les conditions de vie des agriculteurs**, de permettre le développement d'entreprises agricoles dynamiques et innovantes, de revitaliser des zones rurales, et de permettre le maintien d'une agriculture paysanne, à taille humaine, souhaitée par les Français, nécessaire à la résilience du pays et à sa souveraineté alimentaire.

Glossaire des abréviations

ADEAR : Associations pour le développement de l'emploi agricole et rural

AE : Autorisation d'exploiter

AOT : Autorisation d'occupation temporaire

BRE : Bail rural à clauses environnementales

CAE : Coopérative d'activité et d'entreprises

CCA : Compensation collective agricole

CNAF : Comité National de promotion de l'Agriculture Familiale

CDOA : Commission départementale d'orientation agricole

CDPENAF : Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement

DDFIP : Direction départementale des finances publiques

DDT : Direction Départementale des Territoires

CIVAM : Centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural

DRAAF : Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

ENAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

FNAB : Fédération Nationale d'Agriculture Biologique

HATVP : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

LAAF : Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

MAEC : Mesures agroenvironnementales et Climatiques

NAF : Naturels, Agricoles et Forestiers

ONF : Office national des forêts

PAC : Politique Agricole Commune

PAEN : périmètre agricole et espace naturel

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PLOAA : Pacte et la loi d'orientation et d'avenir agricoles

PLU : Plans Locaux d'urbanismes

PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

PPAS : Programme Pluriannuel d'Activités de la SAFER

PSE : Paiements pour services environnementaux

PSN : Plan stratégique National (de la PAC)

SAFER : Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

SAU : Surface agricole utile

SCEA : Société civile d'exploitation agricole

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDREA : Nouveau schéma directeur régional des exploitations agricoles

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

TATFNB : Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

ZAN : Zéro artificialisation nette

ZAP : Zone agricole protégée

CONTACT PRESSE :

Adam Forrai, Responsable des Affaires générales, 06. 79. 28. 75. 02,
adam.forrai@le-lierre.fr

Fondé en 2019, le Lierre rassemble plus de 1700 fonctionnaires, experts, consultants, acteurs des politiques publiques, convaincus que la transformation de l'action et des politiques publiques est indispensable pour répondre aux urgences écologiques et sociales.

Pour plus d'informations ou pour rejoindre Le Lierre :

<https://le-lierre.fr/>

