

Salon International de l'Agriculture
Conférence de presse
Mardi 25 février 2020

Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Mercredi 27 novembre 2019 - 101 rue de l'Université - Salle Victor Hugo - Assemblée nationale

Actes de la conférence



Sommaire

Introduction par les députés

Dominique Potier, Jean-Bernard Sempastous et Jean-Michel Clément 3

Manifeste : Neuf propositions pour une loi foncière5

Extraits des interventions de Valérie Masson-Delmotte et de Nathalie Noblet-Ducoudré

sur le rapport du GIEC et de **Olivier de Schutter**, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU6

Interventions

La terre au prisme de la géopolitique

Pierre Blanc, géopolitiste, auteur de *Terre, Pouvoirs et Conflits*7

La question foncière dans la ville politique française : quatre repères

Bertrand Hervieu, sociologue, Académie d'Agriculture 11

Demain, quel statut juridique du sol ?

Benoit Grimonprez, Professeur à l'Université de Poitiers 13

Artificialisation et accaparement : un marché à la dérive

Emmanuel Hyst, Président de la FNSafer..... 16

Structures agraires et systèmes productifs : dimensions économiques, environnementales et sociales

Hubert Cochet, professeur d'agriculture comparée à AgroParisTech 19

Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques

Frédéric Courleux, Directeur des études d'Agriculture Stratégies 24

Annexes 27

Présentation du rapport sur les sols du GIEC.....

Intervention de la députée européenne Maria Noichl



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Le renouvellement des générations est vital pour assurer la sécurité et la qualité de notre alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale dans l'agriculture et aménager l'ensemble du territoire. Cette priorité nationale repose sur un outil majeur : la régulation du marché foncier. Les règles qui le régissent doivent rendre possible la liberté d'entreprendre pour tous et garantir l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée.

La dérive individualiste de la course à l'agrandissement, un relâchement du contrôle, des failles législatives et l'arrivée de fonds spéculatifs à partir de 2008, ont permis une libéralisation à l'œuvre dans notre pays depuis une décennie. Ces désordres deviennent exponentiels. **Il existe un lien entre l'accaparement – compris comme une démesure – l'appauvrissement de la terre et la fragilisation de notre société : il n'y aura pas d'agroécologie sans relève et cette relève est impossible sans une politique foncière juste.**

Les enjeux propres à l'**artificialisation des sols** sont les plus ancrés dans la conscience collective, mais le fait que ce soit devenu une question sociétale et un empilement des lois n'a pas empêché une forme d'incurie collective... Le caractère tragique des enjeux écologiques nous oblige.

Le combat législatif entamé dès 2013 avec une poignée de parlementaires s'apparente à un parcours du combattant ! En 2017, à l'aube d'un nouveau mandat, une vision élargie et renouvelée de ce combat s'est imposée. **C'est le sens de la mission parlementaire conduite en 2018** afin de dresser un état des lieux des solutions et de les hiérarchiser. Cette mission s'est inscrite, par sa nature, dans le temps long mais n'a pu ignorer l'urgence d'arrêter des processus aux conséquences irréversibles. Elle a jeté les bases d'une grande loi foncière pour le XXI^{ème} siècle.

Nous avons besoin d'outils nouveaux et surtout d'une boussole. Nos politiques publiques doivent se réinventer autour d'un nouveau pacte entre le monde urbain et des espaces ruraux. La terre doit pouvoir répondre aux défis majeurs de notre société : assurer notre sécurité alimentaire, lutter contre le changement climatique, préserver la biodiversité, permettre une nouvelle génération et garantir une agriculture à taille humaine. **Le sol est l'assurance vie de tous les êtres vivants !**

Edgard Pisani, grand architecte des politiques foncières des années 1960, faisait déjà figure d'éclairer il y a près de quarante ans en déclarant : « Le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins. »

Le colloque organisé le 27 novembre dernier a réuni 350 participants enthousiastes.

La première partie nous a permis une prise de hauteur avec notamment la présentation pour la première fois à l'Assemblée nationale par Valérie Masson-Delmotte et Nathalie de Noblet-Ducoudré du premier **rapport du GIEC sur les sols et le changement climatique**, puis celles d'Olivier de Schutter, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, et de Pierre Blanc, géopolitiste, qui ont mis en valeur les liens entre les politiques foncières, la paix et la démocratie.

L'objectif des six partenaires (Réseau parlementaire Accélérons, AgroParisTech, AdCF, ARF, Fondation Jean Jaurès, ADNER) était ensuite de **croiser les regards de chercheurs** – allant du juriste à l'économiste en passant par le sociologue - **et de responsables professionnels et politiques afin de plaider pour une grande loi assurant le partage et la protection de la terre**. Par un court témoignage, la députée européenne Maria Noichl a également pointé la dimension européenne de la régulation foncière.

En conclusion du colloque nous avons donné la parole à onze organisations du monde agricole, des collectivités territoriales et des ONG, qui ont apporté un soutien actif à nos neuf propositions pour une loi foncière.

Les députés Dominique Potier, Jean-Michel Clément, Jean-Bernard Sempastous



Salle Victor Hugo - Mercredi 27 novembre 2019



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

9 propositions

1. Inscrire dans la loi le principe selon lequel le sol, comme les autres ressources naturelles, est un « élément du patrimoine commun de la Nation »
2. Réguler l'ensemble des marchés fonciers en assurant leur transparence, leur contrôle et leur orientation sur l'usage et la propriété
3. Permettre un accès à la terre à la nouvelle génération grâce au partage, au portage et au financement du foncier agricole
4. Préciser le statut de l'actif agricole et celui du fermage dans sa dimension sociale et environnementale
5. Tendre vers l'objectif de zéro artificialisation nette avec des règles d'urbanisme cohérentes et une fiscalité qui limite la spéculation
6. Moderniser et démocratiser les instruments de prospective et de mise en œuvre des politiques foncières
7. Créer les conditions favorables au développement de l'agroécologie permettant une nourriture de qualité pour tous, la protection de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique (notamment via la captation carbone des sols)
8. Défendre un ambitieux programme de recherche sur la santé des sols à l'échelle de l'Union européenne, en appui à la future Politique Agricole Commune
9. Lancer, au nom de la paix, un plaidoyer pour un traité onusien visant à lutter contre l'accaparement des terres





Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Valérie Masson-Delmotte et Nathalie de Noblet-Ducoudré, sur le rapport sur les sols du GIEC :

« Le rapport du GIEC est le premier qui ne s'intéresse qu'aux surfaces continentales (ou terres émergées), aux diverses pressions qu'elles subissent à la fois par nos actions directes (usages des sols) et indirectes (via le changement climatique). Il traite de leur contribution au changement climatique passé, et de leur contribution potentielle à l'atténuation du changement climatique. Il propose également un ensemble de solutions pour lutter contre la désertification, la dégradation des terres et la sécurité alimentaire. Les écosystèmes terrestres nous rendent déjà un fier service puisqu'ils absorbent environ 22% des émissions anthropiques de CO₂. Il faut maintenir ce puits de carbone, voire l'amplifier. [...]

Ce rapport présente de nombreuses évidences qu'une meilleure gestion des terres jouera un rôle important dans la lutte contre le changement climatique, mais il met aussi très clairement en évidence que, sans une réduction drastique des émissions de Gaz à effet de serre (GES) de tous les secteurs d'activité, nous ne parviendrons pas à maintenir le réchauffement sous la barre des 2°Celsius. La terre doit en effet demeurer productive pour maintenir la sécurité alimentaire. »¹

Olivier de Schutter, membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU :

« Notre modèle agricole, fondé sur des intrants intensifs (engrais et pesticides) et dépendant de l'industrialisation toujours plus poussée de l'agriculture, est à bout de souffle. La question de l'alimentation ne pourra pas être résolue par la concentration de la production dans les régions les plus efficaces, l'aide alimentaire et le commerce international. Il y a une prise de conscience de ce que l'agriculture familiale apporte en matière de réduction de la pauvreté rurale, de gestion raisonnée des écosystèmes ou de diversité des productions agricoles et des systèmes alimentaires([...] Idéalement, je vois à l'avenir coexister deux grands systèmes alimentaires : d'un côté une chaîne d'approvisionnement mondialisée, où le paradigme du commerce équitable, rémunérateur pour les producteurs et respectueux de l'environnement, doit devenir la règle, et de l'autre des systèmes agroalimentaires locaux. Cela me paraît être la voie à suivre [...]

Le changement doit venir des pays industrialisés, car, à travers nos modes de consommation, nous sommes responsables de cette pression sur les ressources qui introduit une concurrence entre populations riches du Nord et pauvres du Sud. L'Union européenne utilise ainsi 20 millions d'hectares de terre dans les pays du Sud, notamment au Brésil et en Argentine, pour produire le soja consommé par ses élevages industriels ».²

¹<https://www.ipsl.fr/Actualites/Actualites-scientifiques/Rapport-special-du-GIEC-sur-les-liens-entre-le-changement-climatique-et-les-surfaces-continentales?sfns=mo>

²https://www.lemonde.fr/planete/article/2014/04/29/olivier-de-schutter-notre-modele-agricole-est-a-bout-de-souffle_4408689_3244.html



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

La terre au prisme de la géopolitique

Pierre BLANC, géopolitiste, auteur de *Terre, Pouvoirs et Conflits*

Si l'économie, la sociologie et le droit sont des regards essentiels sur la question foncière, on ne saurait oublier le prisme géopolitique. Car la terre se retrouve au cœur des trois mots qui la définissent : territoire, rivalité, puissance.

En premier lieu, la terre cultivée est bien une composante essentielle du **territoire**, cet « espace politique », pour reprendre l'expression d'Henri Lefebvre, en ce sens qu'il est la marque de la décision humaine.

En second lieu, les figures politiques de la **rivalité** violente (autoritarismes, rébellions, révolutions) sont aussi l'histoire d'une terre mal répartie, d'une injustice foncière imposée par des rapports de force politiques et/ou économiques. Autrement dit, pour nous qui sommes attachés à la démocratie, ceci souligne en creux que l'histoire de la démocratie peut être aussi l'histoire d'une terre mieux répartie.

Enfin, l'histoire de la **puissance**, une notion au cœur des réflexions en relations internationales, emprunte aussi le chemin des champs. Des Etats-Unis à la Russie, de la Chine au Brésil, pour ne citer que de grands Etats, on peut refaire une analyse de la politique de puissance à l'aune de la question foncière. Ici, c'est moins cette puissance que je revisiterai avec le prisme agraire, que la question de la prospérité, entendue comme un progrès économique et social collectif. Là encore, le retour vers l'histoire récente montre clairement qu'une terre mal répartie a pu être une entrave à cette prospérité.

En prenant du champ historique et géographique, nous verrons donc ces deux points (le conflit *versus* la démocratie, le mal-développement *versus* la prospérité) dans leur lien avec l'inégalité foncière. Cette géohistoire est d'autant plus à faire que l'actualité est marquée du sceau de la re-concentration foncière.

I. Inégalités foncières et rivalités

Dans un livre que j'ai écrit en 2018 - *Terres, pouvoirs et conflits, une agro-histoire du monde* -, j'ai opéré un balayage de l'histoire mondiale avec le prisme agraire. J'ose en tirer une théorie générale que je me permets de résumer ici. En premier lieu, presque partout dans le monde, l'histoire a produit de l'inégalité d'accès à la terre. En retour, cette inégalité a fortement contribué à certaines vicissitudes historiques, allant des dérives autoritaires aux rebellions et aux révolutions. Ces moments, que j'appelle agro-politiques, sont d'autant plus puissants qu'ils interviennent dans une société encore fortement rurale, et que la population alors en croissance accroît la faim de terres. L'intensité de ces moments est également accrue lorsque la question foncière croise des formulations politiques (marxisme, islamisme, nationalisme) qui catalysent les mobilisations.

1) Revenons sur le premier point. **Il est frappant de voir à quel point l'histoire politique a reconfiguré la possession du sol où, pour reprendre l'expression de John Weaver, comment « la ruée vers la terre a façonné le monde moderne. »**

En fonction des contextes, différents mécanismes ont produit de l'inégalité foncière. Ces mécanismes peuvent être internes, externes ou hybrides mais ils révèlent toujours des rapports de force politiques ou économiques.

Les processus internes, qui par définition ne font pas agir d'acteurs extérieurs aux espaces politiques concernés, ont été à l'œuvre dans la vieille Europe qui n'a pas été colonisée. Par exemple, dans les pays méditerranéens, la dislocation des anciens domaines féodaux a profité à une nouvelle catégorie de nantis, au point qu'on peut parler d'embourgeoisement de la terre. Autre exemple, le néo-servage en Europe de l'Est a conforté la grande propriété dans les grandes plaines d'Europe de l'Est. En revanche, la France a réussi à échapper à cette faim de terres, grâce à la politique de Gambetta puis à la tragique saignée de la Première Guerre mondiale. On peut aussi évoquer la Chine où dans une économie du 19^{ième} siècle marquée par la monétarisation, les mandarins et les hauts dignitaires du régime ont profité de leur situation pour accorder des prêts à taux usuraires. Se sont ainsi constitués des grands domaines où l'on a fait travailler les paysans dépossédés. Ce fut la même chose au Japon où la privatisation de la terre après la révolution Meiji a profité en fait à des usuriers.

Les processus exogènes se réfèrent au colonialisme. En Amérique du Sud, les Couronnes d'Espagne et du Portugal ont opéré une concentration foncière au long cours, d'autant plus que le droit d'ainesse préservait l'intégrité de la grande propriété familiale. Le colonialisme japonais a refaçonné la propriété terrienne en Corée et à Formose (Taïwan), tandis qu'en Indochine la France a reconfiguré le lien à la terre en consacrant une élite coloniale et autochtone, en particulier dans la région du delta du Mékong, en Corée et à Taïwan, le colonialisme japonais. De même, le colonialisme de peuplement a fortement dépossédé les populations autochtones de « l'Afrique des extrémités », autrement dit l'Afrique australe et l'Afrique du Nord.

Enfin, je parlerai de processus mixtes, dès lors que la puissance coloniale n'a fait que renforcer une hiérarchie sociale déjà bien réelle. Ce fut ainsi le cas dans le Raj des Indes où la Couronne britannique a transformé les collecteurs de taxes (les Zamindars) de la période Moghol en grands propriétaires fonciers. Il en fut de même au Moyen-Orient où la grande privatisation foncière, voulue par l'empire colonial ottoman, a consacré une élite économique et politique.

2) Ceci a produit des moments agro-politiques plus ou moins anciens, souvent au contact d'idéologies mobilisatrices.

Ainsi en Europe, cette situation a largement contribué à l'installation de régimes autoritaires. Il n'est pas anodin de constater qu'à la fin de ces dictatures, priorité sera donnée à des réformes agraires pour faire valoir la justice foncière et partant asseoir la démocratie. En Russie, la révolution bolchévique a eu aussi des parfums agraires où, à la différence de l'Europe méditerranéenne, la bascule s'est faite du côté des paysans qui ont été bénéficiaires d'une réforme agraire avant que la collectivisation forcée ne se retourne contre eux.

En Amérique du Sud, les moments agro-politiques ne manquent pas, depuis la révolution au Mexique jusqu'à la révolution sandiniste au Nicaragua, en passant par celle de Cuba. Beaucoup de pays, ne sont pas encore sortis de ces moments agro-politiques car la violence foncière reste

prégnante. Au Brésil, la victoire de Jair Bolsonaro a consacré le poids de l'agro-business ; au Paraguay, le renvoi de Fernando Lugo en 2012 s'est fait parce qu'il voulait mettre un terme à la situation la plus inégalitaire au monde sur le plan foncier ; en Colombie, le processus de paix bien fragile est entre autres hypothéqué par la réussite du programme foncier ; en Bolivie, avec le dernier épisode électoral où par-delà les erreurs d'Evo Morales, l'opposition des basses terres de la région de Santa Cruz est aussi constituée d'une élite foncière qui ne lui a pas vraiment pardonné sa réforme agraire aussi limitée fût-elle.

En Asie, les situations sont également nombreuses. Que serait la Chine aujourd'hui si les paysans sans terre n'avaient pas servi de base au Parti communiste chinois ? A l'inverse, si en Inde les révolutionnaires paysans naxalites n'ont pas réussi à prendre le pouvoir, ils sont encore très présents dans certains Etats. En Indonésie a-t-on oublié les quelque 500000 paysans du Front paysan indonésien écrasés par ce qui allait devenir la dictature de Suharto ? Et comment ne pas rapprocher le djihadisme aujourd'hui sur l'île de Mindanao aux Philippines alors que des paysans sans terre catholiques, victimes du latifundisme sur les autres îles, ont été envoyés sur cette île musulmane ?

Au Moyen-Orient, on peut également citer la révolution iranienne comme moment à résonance agro-politique, tout comme la création du Hezbollah et du PKK à forte base de paysans sans terre. Plus près de nous, on sait maintenant combien la contre-réforme en Egypte de la fin des années 1990 a eu des incidences sociales et politiques. En 2011, les paysans n'ont-ils pas réinvesti des terres qui leur avaient été enlevées ?

Enfin, en Afrique, le Zimbabwe a offert au début des années 2000 un exemple de moment agro-politique violent. En Afrique du Sud où le président Mandela avait veillé à ne pas défaire la nation arc-en-ciel sur l'autel d'une redistribution foncière coercitive, l'inégalité criante entre Blancs et Noirs est aujourd'hui de plus en plus convoquée dans les controverses politiques.

II. La terre et la prospérité

Quand on s'intéresse à la géopolitique du foncier on peut aussi faire une approche par la puissance. Mais comme je l'ai dit en introduction, c'est plutôt par ladite prospérité que je vais le faire. Quelques exemples, montrent en creux ou en relief le lien entre cette prospérité et l'état de distribution de la terre. Aux Etats-Unis, par exemple, les pères fondateurs des Etats-Unis avaient voulu faire de leur pays, une société égalitaire en rupture avec l'Europe aristocratique. Aussi avaient-ils choisi une répartition strictement égalitaire de la terre au travers de loi foncière de 1862 voulue par Lincoln. Or force est d'admettre que cette loi a été centrale dans l'essor économique de ce pays émergent. L'intellectuel péruvien José Carlos Mariategui avait pointé la différence du rapport à la terre comme une différence structurelle de taille entre les Etats-Unis et l'Amérique latine : *« Au Nord, il n'y a pas eu de rois qui disposaient de la terre d'autrui comme de leur bien propre. Sans beaucoup de considération de la part de leurs monarques et plutôt dans un certain état de rébellion morale contre le monarque anglais, les colonisateurs du Nord ont développé un système de propriété privée où chacun payait le prix de sa terre et n'occupait pas plus d'étendue qu'il n'en pouvait cultiver. Au lieu d'une aristocratie guerrière et agricole s'est développée une aristocratie apte à ce qu'on nomme « démocratie ». [...] La féodalité est la tare que nous laissa la colonisation. »* Il voyait donc aussi avec justesse combien cette mauvaise répartition de la terre était au cœur des blocages de l'Amérique latine.

De même, en Asie, les travaux de Joe Studwell notamment ont clairement montré combien la redistribution de la terre fut décisive dans l'essor économique de certains pays du continent. A Taïwan et en Corée du Sud, les dirigeants ont su se détacher des intérêts de l'élite locale pour opérer des réformes agraires afin de lancer ces pays, dès les années 1960, sur le chemin de l'essor économique. Il en fut de même au Japon où la réforme agraire fut facilitée par l'effondrement de l'ancienne élite. Remarquons que ces réformes en Asie ont contrasté avec la solution d'un collectivisme forcé en Chine qui s'est traduit par la disqualification économique que l'on sait, du moins avant 1978. De même, la situation dans ces trois pays a contrasté avec les pays qui ont longtemps préféré le statu quo agraire. Je pense aux Philippines, au Bangladesh et au Pakistan où la pauvreté rurale entrave à l'essor économique et nourrit aussi des dérives politiques.

Enfin, en Europe, le modèle de régulation foncière inauguré dès 1946 et conforté par les lois d'orientation n'a pas été neutre dans l'essor économique de la France. Mais je laisse les experts qui me suivent en parler.

En conclusion, sans aller vers les temps longs de l'histoire, celle-ci montre que l'injustice foncière a toujours empêché la stabilité politique et la prospérité économique. Ceci est d'autant plus à souligner aujourd'hui que l'on assiste à la re-concentration foncière sous la pression de deux processus externe et interne qui se complètent.

Le processus externe tient à la pression de la mondialisation foncière, surtout depuis 2007-2008. Notamment sous la pression de firmes, qui se substituent à la ferme, le monde est ainsi devenu une arène de transactions foncières. Pour ce faire, elles peuvent compter sur **le processus interne de certains pays qui consiste dans la remise en question des régulations foncières, supposées ralentir la productivité.** On assiste de la sorte à des contre réformes agraires ou à des dérégulations foncières en Asie et en Amérique du Sud pour faciliter l'arrivée de ces investissements internationaux mais aussi être autochtones. Doit-on rappeler que l'Afrique est également très prisée par ce phénomène de mondialisation foncière d'autant plus que le droit foncier y est souvent flou et que des Etats peu vertueux et ploutocrates facilitent des transactions au détriment de leurs populations ?

Si la France n'est pas insensible à ce risque, elle doit être encore plus proactive en termes de diplomatie foncière. Mais pour être présente et crédible, **encore faut-il que son modèle de régulation, qui a fait ses preuves avant de montrer ses limites, soit revisité par une nouvelle loi foncière.** S'il en va de sa parole diplomatique, il en va aussi de sa démocratie sociale. Comment pouvoir en effet assurer le travail de la terre à des jeunes générations si celles-ci sont évincées par des appétits plus puissants ? La géohistoire que l'on a évoquée montre malheureusement que ce risque est très grand.



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

La question foncière dans la vie politique française : quatre repères

Bertrand HERVIEU, sociologue, Académie de l'Agriculture

Le débat sur l'opportunité d'élaborer une loi foncière offre l'occasion de rappeler l'importance de la question foncière dans la vie politique française.

Lors de quatre grands tournants que notre histoire politique a connus, la question foncière a occupé une place primordiale, sanctionnée par le législateur.

Le premier moment a été marqué par **la pensée des Physiocrates** pour lesquels « toute richesse vient de la terre, la seule classe productive est celle des agriculteurs et il existe des lois naturelles basées sur la liberté et la propriété privée qu'il suffit de respecter pour maintenir un ordre parfait ». La relation établie par les Physiocrates entre liberté, propriété, sûreté et prospérité, doit être, selon eux, respectée par le souverain et consacrée dans le droit positif. Cette pensée, largement influencée par l'exemple anglais et le mouvement des enclosures, considérait que la propriété foncière garantissait la production agricole et donc la prospérité du pays. Elle a été une source d'inspiration pour les rédacteurs de la Déclaration de l'Homme et du Citoyen de 1789, les Constituants et plus tard les rédacteurs du code Civil.

Le second temps est celui **des débuts de la Troisième République et de l'instauration durable de la République**. Souvenons-nous de cette décennie 1870-1880 : le désastre de Sedan et l'humiliation ressentie par toute la classe politique, la Commune de Paris et l'affirmation du mouvement ouvrier, les incertitudes constitutionnelles quant à l'établissement d'un régime républicain face à la persistance dans la classe politique d'un souhait de retour à la monarchie, enfin, une série de catastrophes climatiques entraînant dans plusieurs provinces des disettes. Face à ces crises et ces incertitudes, Gambetta affirme qu'il faut s'appuyer sur les paysans pour asseoir la République dans le pays. Il déclare dans un discours fondateur : « Faisons chausser aux paysans les sabots de la République, lorsqu'ils les auront chaussés la République sera invincible ». Pour ce faire, il veut répondre aux attentes des paysans toujours menacés de se voir chasser de leur ferme à la Saint-Michel selon les volontés des propriétaires. Partager avec le plus grand nombre les acquis de la Révolution Française, c'est à dire, en l'espèce, permettre l'accès à la propriété de la terre, est l'objectif premier. Ces petits propriétaires devenus des citoyens libres car sécurisés par la propriété seront à la fois des républicains reconnaissants et des patriotes ardents : « En même temps qu'ils sauront défendre les bornes de leurs champs, ils sauront défendre les frontières de la patrie », prédit Gambetta. Ce grand dessein consistant à faire des paysans des propriétaires garants de la sécurité matérielle de leurs familles et de la stabilité du corps social se concrétise avec la création du Ministère de l'agriculture en 1881 et la mise en place d'une série d'institutions : banque, coopératives, assurances mutuelles, institutions de formation... qui vont faire advenir ce projet et le conforter sur le long terme.

Le troisième temps est celui de **la Libération et de l'après-guerre**. L'accès à la propriété, comme le rappelle l'historien Philippe Aries dans son « Histoire des populations françaises et de leur

attitude devant la vie depuis le XVIIIème siècle » (Seuil 1971) a provoqué « le départ définitif et sans esprit de retour des éléments les plus mobiles (et) a laissé à la terre les plus enracinés par l'habitude et surtout par le bien, par l'accès à une propriété toujours plus exigeante et plus accaparante ». La constitution d'un patrimoine et à travers celui-ci l'accession à un statut social l'a emporté sur le développement de la production. La France reste en effet déficitaire en matière de couverture alimentaire alors que plus d'un tiers de sa population est occupée à l'agriculture. La situation semble figée. La jeunesse agricole ressent cette stagnation comme un archaïsme. La Jeunesse Agricole Catholique, mouvement militant d'éducation, se mobilise et avance l'idée fortement contestatrice selon laquelle « la terre est un outil de travail et non pas seulement un patrimoine ». C'est dans cet esprit que le jeune ministre breton et socialiste de l'agriculture du gouvernement provisoire, François Tanguy-Prigent, fait voter une loi sur le statut du fermage qui sera promulguée le 13 avril 1946. Ce retournement de perspective, faisant passer le développement de la production devant l'accès à la propriété, va permettre une restructuration foncière sans précédent et créer les conditions de la modernisation de l'agriculture française que mettront en place les lois d'orientation de 1960 et 1962 ; ces lois parachèveront l'œuvre de la loi de 1946 dans un volet « politique des structures » et par la création des SAFER.

Sous nos yeux se déploie **une nouvelle période qui voit l'épuisement du regard porté sur la terre comme outil de travail**. Le processus d'abstraction de la terre prise non plus comme une parcelle dotée d'un nom et d'une histoire mais comme une part de société anonyme, voire à l'extrême comme la contrepartie d'une action d'un fond de pension bref comme bien abstrait équivalent de tout autre bien, aboutit à un processus que l'on pourrait qualifier de « dépatrimonialisation » de la terre. C'est à ce moment-là que surgit dans nos sociétés développées un nouveau regard qui veut voir dans la terre non plus seulement un bien privé - ce qu'elle demeure - non pas seulement davantage un outil de travail - ce qu'elle reste aussi - mais également un patrimoine commun de la Nation voire de l'Humanité. Bien culturel, bien paysager identitaire, ressource touristique, piège à carbone, conservatoire de biodiversité... de nouvelles fonctions sont assignées à ce bien dont le respect et le produit échappent à la seule propriété privée et davantage encore à une gestion purement financiarisée.

C'est bien l'attente portée par ce nouveau regard patrimonial collectif sur le foncier qu'il convient de traduire sachant que, comme cela a été le cas dans les périodes précédentes, l'œuvre législative en ce domaine se cumule ou se tuile –pourrait-on dire - avec les productions législatives antérieures sans jamais gommer ce qui s'est inscrit successivement et définitivement dans nos pratiques et notre culture.



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Demain, quel statut juridique du sol ?

Benoît GRIMONPREZ, Professeur à l'Université de Poitiers

Plaider pour une nouvelle loi foncière, c'est prêcher pour le droit, donc pour ma paroisse. C'est vouloir que nos idées, mais aussi les faits scientifiques, s'incarnent dans des normes capables d'orienter les comportements.

En tant que juriste et universitaire (double peine), j'ai un rapport torturé au droit. N'en a-t-on pas déjà trop ? A quoi bon une loi de plus, qu'il faudra de surcroît décortiquer, commenter ? Comme tout le monde, je vois dans le droit un antidote à la loi du plus fort. C'est la phrase célèbre : « Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ». Et « en même temps », ne soyons pas dupe, le droit est l'expression politique de la loi du plus fort : il reflète un rapport de force social, aujourd'hui terriblement problématique, car menaçant la durabilité même de notre système social. J'aurais pu intituler mon intervention : l'injustice faite au sol !

Tâchons d'aller à l'essentiel. Si nous prétendons refaire le monde du droit foncier, il y a des codes, des règles à suivre, sous peine d'être immédiatement disqualifié. Alors seulement, on pourra songer à réformer le statut du sol dans notre législation.

I. Du droit de la terre

Le droit, de manière générale, doit reposer sur deux piliers : la justice et la force. Si vous en oubliez un, l'édifice s'écroule. Blaise Pascal, dans *Les Pensées*, le disait plus élégamment : « *La justice sans la force est impuissante. La force sans la justice est tyrannique. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort ou que ce qui est fort soit juste* ». Il convient donc de s'intéresser à la **justice en matière foncière**. La justice consiste à rendre à chacun son bien ou son dû. Depuis Aristote, on a coutume d'en identifier plusieurs sortes.

Il y a d'abord la justice commutative qui joue dans les échanges entre les personnes, pour s'assurer qu'elles reçoivent bien leur juste part du contrat. Si l'on prend les conventions de jouissance de la terre, comme le bail rural, cela veut dire qu'il faut trouver le juste équilibre dans les rapports bailleur-preneur. Or, je crains que cet équilibre ait été perdu et que c'est une cause de la crise que connaît le bail rural.

On parle ensuite de justice corrective pour les rapports imposés aux autres. Le dommage infligé à quelqu'un doit être corrigé. Sauf que la nature est désormais assise au banc des victimes. Dès lors que les activités humaines se fondent sur l'exploitation du capital naturel, ne pas compenser ces pertes c'est courir droit vers l'épuisement des ressources. C'est ce qui arrive aujourd'hui à nos sols. Il y a urgence à leur rendre ce que nous leur prenons.

La dernière sorte de justice est distributive. Elle concerne la répartition des richesses entre les membres de la cité. Le partage donc ! Ce partage des biens, nous disent les philosophes, doit se faire en proportion du mérite de chacun. Pour la terre, qu'est-ce que ça signifie ? *Primo* qu'il existe, en dormance, un droit au sol qui ne demande qu'à germer ! *Secundo*, que c'est à la société, et pas seulement au marché, de définir les critères du mérite permettant d'accéder à la terre.

La justice, c'est bien, mais augmentée **de la force**, c'est mieux. Or, la force normative est la grande faiblesse de la législation moderne. Les normes envahissent le moindre recoin de nos vies. Elles pullulent dans l'anarchie la plus complète. La raison est que moins les règles sont puissantes, plus elles sont nombreuses, complexes, illisibles. De peur d'affirmer un principe clair, le pouvoir se perd en conjectures juridiques. La lutte contre l'artificialisation est en l'exemple typique. Au lieu d'énoncer la sanctuarisation des terres agricoles (ce qui est bien l'objectif), de multiples dispositifs sont bricolés dont on espère secrètement l'inefficacité. C'est un mythe moderne que cette hydre normative toujours plus monstrueuse. Le combat est-il perdu d'avance ? Je ne crois pas. Mais il va falloir pour le gagner un pouvoir, non pas jupitérien, mais herculéen, qui au talent ajoute le courage...

II. De la terre en droit

Après ces envolées juridiques, revenons au plancher des vaches : quelle **place occupe la « terre ferme » dans notre système politique** ? Le foncier, qui nous vient du latin *fundus*, fonds de terre, désigne surtout une surface abstraite. Ce qui a compté jusqu'à présent, ce sont les droits sur cette surface, à travers l'hégémonique droit de propriété. En fait, la propriété de l'homme a complètement occulté les propriétés (qualités) de la terre. Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans la période pré-moderne, avant le XIXème siècle, l'appropriation a un sens radicalement différent. Elle ne traduisait pas la domination de l'homme sur les éléments qui l'environnent. A l'époque, les choses étaient au centre des liens sociaux. Au point que la maîtrise d'un bien ne portait pas sur sa matérialité, sur son corps, mais sur ses utilités concrètes et plurielles. La norme n'était pas la propriété individuelle et exclusive, dont certaines doctrines économiques et politiques ont fait un dogme par la suite. Démystifier la propriété, la remettre à sa juste place sans la nier, c'est permettre au sol d'exister à nouveau en droit.

A ce stade, j'aurais deux défis à lancer au législateur : Cap ou pas Cap ! Cap de qualifier le sol ; Cap de réguler les usages du sol.

Qualifier consiste à nommer juridiquement une chose (ici le sol) pour lui appliquer les règles adéquates. L'esprit de la loi devrait être de reconnaître la terre comme un bien vivant, à l'instar du reste de la biodiversité animale et végétale. Qui dit vivant dit nécessité de respecter la vie des sols et leurs fonctions naturelles. Tout le contraire de nos pratiques actuelles ! Je prophétise qu'après la bientraitance animale, viendra la bientraitance des végétaux et des sols.

Comment traduire cette conception dans la lettre du texte ? Pour ma part, je plaide depuis le début pour une notion connue, qui peut avoir une portée effective en droit : l'inscription dans le patrimoine commun de la Nation. Je trouve cette formule magique : un patrimoine se gère, un patrimoine se transmet et un patrimoine commun se partage. Le législateur qui osera l'écrire sera canonisé ! Pour preuve, on cite toujours la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui a eu l'audace d'intégrer cette ressource au patrimoine commun.

Si le sol a une vie biologique, il a également une **vie juridique intense**. Il fait l'objet de nombreuses opérations qu'il convient demain de mieux encadrer.

L'objectif demeure, plus que jamais, la transition agro-écologique. Pour avancer, je proposerais volontiers de combiner le droit du sol et le droit au sol. Je m'explique. Vous l'avez compris, il va falloir revoir notre façon d'exploiter – vilain mot ! – la terre et écouter un peu ce qu'elle nous dit. Comme le droit de l'eau, le droit du sol doit régler les usages de la ressource. Pourquoi ne pas, pour y parvenir, utiliser la gouvernance et les instruments de régulation des marchés fonciers (que le monde nous envie !) ? Le droit d'accéder au sol serait mis au service du projet agro-écologique. Ainsi, lorsqu'il y aurait attribution de terres (par la SAFER) ou arbitrage entre des candidatures, la décision serait nécessairement assortie d'un cahier des charges environnemental. Celui-ci pourrait prévoir l'accompagnement par une structure indépendante (type association reconnue, institut technique ou de recherche), voire un dispositif de certification attestant de la transition effective. Ce qui se développe aujourd'hui dans les filières animales, c'est-à-dire la coconstruction des normes techniques, peut venir coiffer les productions végétales. Faire des acteurs de la régulation les bras armés de la transition tuerait dans l'oeuf les critiques dont ils sont régulièrement l'objet et leur redonnerait la légitimité nécessaire à leurs interventions.

Il pourrait m'être rétorqué qu'il existe déjà Terre de Liens qui oeuvre dans cet esprit, et la CDC biodiversité, et les conservatoires d'espaces naturels, et la SAFER, les EPF, les départements, et les communes... Tous ces petits ruisseaux qui sont censés faire les grandes rivières ! Si on peut s'en réjouir, on peut aussi se désoler que chacun agisse jalousement dans son coin, en désordre de bataille. Autant de chapelles (syndicales, idéologiques) trop criantes qui accentuent l'archipel ! Or, pour relier des mondes agricoles de plus en plus distants, nous avons besoin de retrouver un horizon commun. Cette unité dans la diversité agricole, seul un nouveau droit commun, c'est-à-dire un socle de principes et de moyens, peut nous la rendre. Là serait toute la noblesse de la future politique foncière.



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Artificialisation et accaparement : un marché à la dérive

Emmanuel HYEST, Président de la FNSafer

Informées par les notaires de toutes les transactions foncières en milieu rural, les Safer sont au cœur de l'observation foncière. En effet, le champ d'application de l'obligation déclarative est vaste : il porte sur les terres, les biens ruraux, les forêts, les exploitations agricoles ou forestières, les parts de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, les parts de groupements fonciers ruraux et les parts de groupements fonciers agricoles.

Toutes ces informations sont centralisées au sein de la FNSafer qui peut ainsi analyser les marchés fonciers sur l'ensemble du territoire et informer de leur évolution.

Depuis plusieurs années, la FNSafer tire la sonnette d'alarme : l'artificialisation des sols se poursuit, l'accaparement des terres et la concentration des exploitations agricoles s'accélère. Cela malgré une certaine prise de conscience des pouvoirs publics, de l'ensemble de la société, et quelques avancées législatives, néanmoins encore insuffisantes.

La gravité des enjeux encourus par ces deux phénomènes n'est plus à démontrer, notamment :

- le risque de voir disparaître agriculture dite « familiale » source de production diversifiée, riche et variée, au profit d'un modèle intégré dans lequel l'exploitant n'est plus qu'un salarié
- la remise en cause de notre souveraineté alimentaire et la délocalisation de la valeur ajoutée
- les difficultés, voire l'impossibilité, d'accéder au foncier, d'installer de jeunes agriculteurs pour renouveler les générations
- la perte d'attractivité des territoires ruraux avec des risques de désertification des territoires, de perte d'emploi, et de déclin du dynamisme des territoires

Il est important de ne pas sous-estimer ces enjeux car le foncier est aussi intimement lié à la paix et à la stabilité politique.

I. L'artificialisation se poursuit

Les données chiffrées sont parlantes : **2018 est une année de hausse avec 55.000 ha artificialisés (après un point plus bas en 2015)**. Il s'agit des surfaces issues du marché de l'urbanisation ou d'un usage sans vente préalable. Cette hausse s'est produite malgré la loi ALUR supprimant la surface minimale constructible et la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 créant l'observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (il ne s'est réuni qu'une fois !) et revisitant les CDPENAF.

En parallèle, les friches se développent, avec une véritable difficulté à les définir, à les recenser, puis à les réhabiliter.

Il est désormais urgent de définir un statut pour le foncier pour qu'il bénéficie de la protection par la Nation car le foncier est une ressource particulière, indispensable à la vie humaine. Sans foncier, il n'y a pas d'eau, ni d'alimentation ! Ce sujet dépasse l'agriculture et concerne l'ensemble des citoyens. Donner un tel statut au foncier permettrait d'asseoir toutes les mesures qui seront prises pour parvenir à l'objectif « zéro artificialisation nette » annoncé par le Président de la République et repris par le Ministère de la transition écologique et solidaire.

II. L'accapement du foncier et la concentration des exploitations agricoles s'accélèrent

La mission de régulation du foncier exercée par les Safer porte sur la transparence des marchés fonciers, leur contrôle et leur orientation.

Pour y parvenir, la loi a doté dès 1960 les Safer d'outils qui se voulaient efficaces : un droit de préemption encadré (exclusion des opérations familiales, des donations jusqu'au 4^{ème} degré, exclusion des opérations forestières...) assorti à un droit de révision du prix.

Ces droits ont été utilisés à bon escient et avec modération : les Safer ont privilégié les négociations amiables qui représentent 90 % de leur activité. Ces outils ont permis le maintien d'une agriculture familiale dans notre pays, d'assurer de nombreuses installations et consolidations d'exploitations, de développer certaines filières, de réguler les prix...

Mais, aujourd'hui, ils ne s'avèrent pas suffisamment adaptés à l'évolution des marchés : apparition des formes sociétaires conduisant au développement d'un marché de parts sociales et apparition du travail à façon conduisant à la multiplication des contrats de prestation de services

Données chiffrées sur l'accroissement des formes sociétaires (d'exploitation ou de portage du foncier) et du marché des parts de société :

- Dans le paysage agricole français, ces sociétés représentent : 64% de la SAU, pour 36% des exploitations (2016)
- En tant qu'acquéreurs sur le marché foncier, ces sociétés ont vu, entre 1993 et 2018 (25 ans) :
 - o Leurs acquisitions multipliées par 4,5 sur le marché des terres et prés : elles acquièrent 19% des surfaces de ce marché en 2018, pour 32 % de la valeur ;
 - o Leurs acquisitions multipliées par 4,6 sur le marché des vignes : elles acquièrent 38% des surfaces de ce marché en 2018, pour 61 % de la valeur ;
- le marché des parts de société croît chaque année : en 2018, 7 200 transactions pour 1,1 milliard d'euros

Les 4 marchés fonciers et la régulation :

- Marché des terres : Pour ce marché historique, les outils dont disposent les Safer sont efficaces pour assurer la transparence, le contrôle et l'orientation des cessions immobilières ;
- Marché de la location : la régulation de ce marché assurée par les CDOA. C'est, un marché opaque qui est, en théorie contrôlé, mais dont les orientations doivent être en adéquation avec le schéma départemental des structures qui est assez limitant ;
- Marché des parts sociales : ce marché, en plein essor depuis 10 ans, était complètement opaque jusqu'en 2015. La loi de 2014 a en effet obligé à informer les Safer de toutes

cessions de parts de société agricole. A priori transparent, le contrôle est inadapté et l'orientation de ce marché est très faible.

- Le marché du travail à façon : il s'agit d'un marché totalement opaque et incontrôlé.

En plein essor, le marché des parts sociales, s'extrait de toute régulation, et remet en cause l'efficacité de toutes les orientations des politiques publiques foncières et agricoles.

Le contexte est malheureusement favorable à l'accaparement : vague importante de départ à la retraite dans les 10 ans à venir, et contournements légaux du contrôle des structures et des Safer. **Si on n'adapte pas les outils de régulation des marchés fonciers, spécialement le marché sociétaire, tout le foncier libéré par cette vague va être accaparé par les structures sociétaires existantes alimentant la concentration au détriment de l'installation.**



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Structures agraires et systèmes productifs : dimensions économiques, environnementales et sociales

Hubert COCHET, Professeur d'agriculture comparée à AgroParisTech

I. Agrandissement/spécialisation : Rappel de la dynamique générale des dernières décennies

D'après les recensements effectués à peu près tous les dix ans par le ministère français en charge de l'agriculture, on est passé de 2,3 millions d'exploitations agricoles en France métropolitaine en 1955 à 490 000 exploitations en 2010, soit une diminution d'environ 80 %. Dans le même temps, la SAU moyenne est passée de 14 ha en 1955 à 55 ha en 2010, soit une multiplication par près de quatre.

Comme le mouvement s'est bien sûr poursuivi depuis 2010, on peut affirmer que depuis 1955, le nombre d'exploitations agricoles a été divisé par 5 et que la SAU moyenne des exploitations a été multipliée par 5.

Ce mouvement général d'agrandissement a facilité l'investissement et la modernisation des exploitations agricoles. Il s'est accompagné d'une spécialisation très poussée des systèmes de production. Cette restructuration intense a entraîné :

- Un accroissement de la production
- Des gains de productivité (physique), encore plus rapide que dans les autres secteurs de l'économie
- Une baisse des prix agricoles

Les conséquences sur l'emploi

Pendant les 30 glorieuses, les jeunes qui quittaient le milieu agricole trouvaient du travail sans difficulté dans d'autres secteurs de l'économie (y compris les Industries Agricoles et Alimentaires). Mais à partir de la deuxième moitié des années soixante-dix, dès lors que les autres secteurs de l'économie n'étaient plus en mesure d'absorber les sortants, ce processus de restructuration a commencé à alimenter l'explosion du chômage. En effet, la disparition d'une exploitation agricole, dont les terres sont reprises par un ou plusieurs voisins qui peuvent ainsi s'agrandir, produit mécaniquement un chômeur de plus (le plus souvent deux).

Entre 1980 et 2010, 770 000 exploitations disparaissent en France. Le nombre d'actifs agricoles passe alors de 1 860 000 en 1979 (1 580 000 millions d'actifs familiaux + 280 000 salariés) à environ 750 000 en 2010³.

- Suppression de plus d'un million d'emplois agricoles en France.

³ Recensement Général Agricole (RGA) de 2010

Depuis 2010, la France aurait encore perdu 20 % d'emplois agricoles ! Et les projections pour 2025 font état d'une diminution probable de - 30 % par rapport à 2010⁴.

Ce mouvement de restructuration massive concerne l'ensemble de l'Europe. A cette échelle (Europe des 28), entre 2007 et 2013, 2.3 millions d'emplois directs agricoles ont disparu (-20%)⁵

Les conséquences sur la Valeur Ajoutée :

- Production et productivité physique ont augmenté dans des proportions considérables
- Mais l'accroissement des coûts a été plus rapide que l'accroissement de la valeur de la production. La valeur ajoutée de la « branche agriculture », telle que définie par l'INSEE a donc régressé, en termes réels (= en monnaie constante) depuis le milieu des années soixante-dix !⁶

Cette diminution de performance en termes économique, est par exemple, due à une dépendance accrue aux importations, notamment de protéines végétales pour nos élevages...

Si le revenu des agriculteurs se maintient tant bien que mal, c'est que cette valeur ajoutée est partagée entre un nombre chaque jour plus réduit d'agriculteurs. Et c'est aussi parce que les soutiens publics, notamment le cadre de la PAC, viennent compléter le revenu des agriculteurs. Ce faisant, ces subventions contribuent à accompagner et amplifier les processus. Il est significatif que les grands types d'exploitations (ou Orientations Technico-Economiques OTEX) qui se sont développés, en surface, depuis 1990 (Grande cultures, bovin viande), sont celles qui consomment le plus d'espace tout en créant le moins de valeur ajoutée/ha et le moins d'emplois/ha.⁷ A force d'avoir les yeux rivés sur notre compétitivité à l'export, ce qui impose d'écraser les coûts (dans un contexte où nos concurrents ne s'imposent pas toujours, il s'en faut, les mêmes normes sanitaires), on a sacrifié la valeur ajoutée sur nos territoires, la création de revenu et donc l'emploi, mais aussi le carbone de nos sols, la biodiversité, nos nappes phréatiques...

Les conséquences environnementales

L'agrandissement continu des exploitations, de la taille des parcelles, ainsi que la spécialisation de plus en plus poussée des exploitations a conduit notamment :

- à une dissociation souvent très marquée entre agriculture et élevage sur de larges pans du territoire national avec d'un côté trop d'effluents d'élevage à gérer et les risques de pollution afférents, et de l'autre des parcelles de plus en plus grandes et des haies arasées, une biodiversité en recul, des taux de matière organique qui baissent dans des sols désormais privés de fumure animale, un recours exclusif aux fertilisants de synthèse et des nappes phréatiques qui récupèrent, ici aussi, les excédents non assimilés par les plantes cultivées....

L'agrandissement continu des exploitations, de la taille des parcelles, ainsi que la spécialisation de plus en plus poussée des exploitations a conduit notamment :

⁴ Piet et Saint-Cyr, op cit.

⁵ Arantxa Guereña and Marc Wegerif, 2019 : *Land Inequality. Framing Document*, International Land Coalition (ILC), Rome.

⁶ Devienne Sophie, 2019 : Les révolutions agricoles contemporaines en France, In Chouquer Gérard et Maurel Marie-Claude, *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*, Presses universitaires de Franche-Comté, 2019, p. 25-51

⁷ Levesque R., 2017 : *Les enjeux de l'accaparement des terres : La situation et les enjeux en Europe et en France*, Terres d'Europe Scafr, conférence CGAAER, le 6/9/2017.

- A des émissions de gaz à effet de serre qui augmentent, à un moindre stockage de carbone dans nos sols, etc...

II. De nouvelles formes, discrètes, d'agrandissement aux effets délétères

Quelques exemples concrets dans les campagnes françaises :

L'emprise croissante des Entreprises de Travaux Agricoles (ETA)

Ce processus était déjà observable, bien que très discret, dans les régions de grande culture, dès les années quatre-vingt-dix... Il est aujourd'hui bien visible dans de nombreuses régions. Il se manifeste par exemple :

- par un agriculteur en difficulté – ou en fin de carrière, sans successeur, et peu désireux de renouveler son matériel – qui confie son exploitation à une entreprise de travaux agricoles (ETA) qui réalise alors la totalité des opérations culturales, et en vient à diriger *de facto* l'exploitation-cliente ;
- par un propriétaire foncier qui reprend en faire valoir direct le foncier libéré en fin de bail, mais le fait faire *ipso facto* en prestation intégrale à un entrepreneur ;
- par un fils d'agriculteurs, ayant lui-même un autre métier, dont le père part en retraite, mais qui « reprend » l'exploitation paternelle (au lieu de céder les terres en fermage) pour la faire faire « de A à Z » par un entrepreneur.

Du côté de l'entreprise qui prend ainsi en charge la conduite de plusieurs exploitations « clientes », on peut alors observer les tendances suivantes :

- Pour rationaliser le temps de travail et l'utilisation des machines, l'entrepreneur n'implante qu'une seule culture sur chaque exploitation-cliente, et conçoit sa rotation avec d'autres exploitations prises en « prestation intégrale », de façon à ne réaliser qu'une seule rotation à l'échelle de l'ensemble des exploitations prises en sous-traitance. On assiste alors à une simplification extrême des assolements et itinéraires techniques pour rentabiliser un matériel de grande capacité...

Il en résulte le développement d'exploitations de très grande taille (1000-3000 ha) dont le nombre, en grandes cultures, était déjà estimé à environ un millier en 2007.⁸ Ces ETA voient aujourd'hui leur emprise foncière s'accroître, bien que ce phénomène reste peu visible, dans les statistiques agricoles, par le maintien du statut d'agriculteur de chaque exploitation « cliente ». On atteint là la quintessence du processus d'agrandissement en surface, avec son cortège d'effets délétères...

Le développement de certaines formes sociétaires et le portage du capital...

Les formes sociétaires d'exploitations agricole, en fort développement au détriment des exploitations unipersonnelles, sont de nature juridique variée, et il n'est pas question, ici, d'en faire le procès.

Mais les conditions d'émergence de certaines d'entre-elles posent cependant question. A titre d'exemple, on peut citer les cas suivants :

⁸ Carlier D. et Perrier-Cornet Ph., 2007 : L'agriculture ultratechnologique, un avenir pour la ruralité ?, *Séminaire Entrepreneurs Villes et Territoires*, Les amis de l'Ecole de Paris, séance du 9 mai 2007

- Une solution provisoire au problème de la succession
- Le processus d'agrandissement continu des exploitations (taille, capital) pose de redoutables problèmes au moment de la transmission de l'outil de production à la génération suivante. Ecartant bien sûr tout espoir de reprise hors cadre familial, la reprise par les successeurs est parfois impossible tant le poids du capital est démesuré pour un jeune qui s'installe.

Dès lors, deux voies sont possibles : soit on divise l'exploitation pour installer plusieurs jeunes sur des exploitations d'un autre genre (ce qui n'est pas sans poser des problèmes techniques et renvoie à un changement de paradigme en matière de développement agricole...) ; soit on fait entrer au capital des porteurs de capitaux susceptibles d'alléger le poids de la reprise... Mais qui ? Comment ? Avec quelles conséquences ?

- Sont d'abord sollicités d'autres membres de la famille, (GFA par exemple), ce qui permet à celui qui prend en charge l'exploitation agricole de se décharger d'une partie du foncier sur les parents, les frères et soeurs, quitte à leur payer un loyer (*via* le GFA).
- puis on peut répartir le capital d'exploitation entre plusieurs personnes physiques (création de formes sociétaires) extérieures à la famille,
- enfin, il est possible de faire appel à des personnes morales....

Il s'agit donc d'une solution transitoire.... Car les détenteurs de parts exigent tôt ou tard leur dû au fur et à mesure que se relâchent les relations familiales (collatéraux, puis neveux et nièces, etc.). Qui, à terme, contrôlera les parts sociales ? Pendant combien de temps l'exploitant conservera-t-il le contrôle effectif du processus productif ? À terme, l'exploitant agricole devra-t-il rendre comptes à un conseil d'administration représentant désormais des actionnaires ?

Des formes sociétaires constituées d'emblée par des investisseurs ...

Parfois encore, et de plus en plus souvent, ces formes sociétaires sont mise en place d'emblée indépendamment de tout objectif de transmission... comme le support de nouvelles formes de production caractérisées par une séparation de plus en plus nette entre les porteurs du foncier et du capital d'une part, les travailleurs d'autre part.⁹ C'est ce type de structures sociétaires qui s'illustrent aujourd'hui par une participation croissante au marché foncier, participation ciblée sur l'acquisition des meilleures terres et des plus gros « morceaux », le marché des parts de société allant dans le même sens.¹⁰

Sauf portage solidaire du foncier et/ou du capital, (cela existe heureusement, cf Terre de Lien...), le risque est grand de voir une partie significative de ces parts tomber entre les mains d'investisseurs soucieux que leurs placements soient rémunérés au taux d'intérêt moyen accessible dans les autres secteurs de l'économie, voire nettement plus s'il s'agit d'actionnaires. Investisseurs qui auront les yeux rivés sur le taux de retour sur investissement (et le taux de rentabilité interne TRI), pas sur le maintien de la valeur ajoutée et de l'emploi, pas sur la sauvegarde de la biodiversité et du taux de carbone dans les sols, pas sur l'entretien de nos paysages....

⁹ Cochet H., 2016 : Séparation capital/travail, flexibilité et rémunération des facteurs de production : la fin de l'exploitation agricole familiale ? *Economie Rurale* n°357-358 /janvier-mars 2017, 7-22

¹⁰ Safer / Terres d'Europe Scafr, 2017 : *Les grandes tendances des marchés fonciers ruraux*, Le prix des terres en 2016.

Par ailleurs, ces évolutions, qui nous éloignent peu à peu de l'agriculture familiale, portent en elles de nouvelles modalités de répartition de la valeur ajoutée entre capital et travail, la part revenant à la rémunération du capital étant amenée à s'accroître au détriment de celle consacrée à la rémunération du travail, évolution déjà à l'œuvre, dans de nombreuses régions du Monde. Plus la taille de l'entreprise augmente et plus la part du travail salarié s'accroît, au point de constituer à terme la totalité du travail fourni, plus la part de la valeur ajoutée consacrée à la rémunération du travail et à la création de revenu (du travail) baisse.¹¹¹²

Dès lors, investissements et accroissements de la productivité du travail n'ont plus pour objectif l'accroissement (ou le maintien) de la rémunération du travail (comme c'est le cas dans les exploitations agricoles familiales). Il a surtout pour objet l'accroissement de la rémunération des détenteurs des capitaux investis.¹³

A l'échelle mondiale, ce processus est en marche avec les conséquences que l'on sait... : Accroissement des inégalités d'accès au foncier, paupérisation de large pan de la population rurale, conséquences irréversibles sur l'environnement...

III. Maitriser ces dérives et enrayer ce processus mortifère avant qu'il ne soit trop tard...

Il y a donc urgence. Il convient d'enrayer ces dérives mortifères ; de mettre un terme à un processus aux conséquences délétères sur l'emploi, la valeur ajoutée, la diversité de nos écosystèmes et leur niveau de biomasse.

Il est donc urgent de travailler à la réunion des conditions nécessaires au développement d'un modèle agricole différent, qui permette tout à la fois de préserver (et d'augmenter) la valeur ajoutée produite sur nos territoires, qui permette aux agriculteurs de vivre décemment, qui donne envie à davantage de jeunes de s'installer et qui permette de préserver les fonctionnalités de nos écosystèmes.

Parmi ces conditions, il semble incontournable de mieux partager le foncier agricole et de le préserver par une meilleure maîtrise des marchés concernant la terre, dans toutes ses dimensions.

¹¹ Cochet H., Merlet M.: "Land grabbing and share of the value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues", *International Academic Conference 'Global Land Grabbing'6* - 8 April 2011, University of Sussex, Brighton, UK

¹² Cochet H., 2017: Capital-Labour Separation and Unequal Value Added Distribution: Repositioning Land Grabbing in the General Movement of Contemporary Agricultural Transformations, *The Journal of Peasant Studies*, 2017, Vol 44, N°3. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2017.1311866>

¹³ Cochet H., 2015. Controverses sur l'efficacité économique des agricultures familiales : indicateurs pour une comparaison rigoureuse avec d'autres agricultures, *Revue Tiers Monde*, N° 221 janvier-mars 2015, pp. 9-25, Armand Colin, Paris



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

Réguler les marchés fonciers agricoles : les principaux arguments économiques¹⁴

Frédéric COURLEUX - Directeur des études d'Agriculture Stratégies

Les terres agricoles répondent à des caractéristiques bien spécifiques dont l'examen permet d'avancer que la régulation des marchés fonciers reste une nécessité. Dans la première partie de cette étude, nous avons été recueillir auprès de grands penseurs de l'économie les principaux traits qui éloignent les terres agricoles d'un simple bien ou d'un facteur de production quelconque. Les pères fondateurs de l'école néo-classique, Léon Walras et Alfred Marshall, ont reçu une attention toute particulière dans la mesure où leurs analyses s'éloignent largement des préceptes en faveur de la dérégulation des marchés pourtant prônés actuellement par les économistes se réclamant de ce courant de pensée.

Si les sols diffèrent par leurs qualités physique, chimique et biologique, leur fertilité est largement la résultante des améliorations que le travail de l'homme leur apporte : la fertilité est construite. Alfred Marshall a été un des principaux économistes à avoir remis en cause l'approche selon laquelle la fertilité des sols était un « don de Nature » pour s'intéresser à la fin du 19ème siècle aux relations entre propriétaires et tenanciers et aux moyens, par la loi ou la coutume, de donner aux paysans un cadre incitatif et sécurisé pour qu'ils investissent dans la fertilité de leurs terres.

La terre est une ressource fixe en quantité et dans l'espace. Certes, des terres agricoles peuvent être « gagnées » sur d'autres usages comme la forêt, mais on ne peut créer ex nihilo de nouveaux hectares et l'on perd des terres agricoles via leur artificialisation et l'urbanisation. De plus, on ne peut déplacer des terres agricoles qui sont par essence localisées dans l'espace. Ces deux fixités sont à l'origine de rentes de rareté et de localisation et de phénomènes de concentration qui ont, de longue date, intéressé les économistes notamment pour les limites au développement économique qu'elles sont susceptibles de provoquer.

Les terres agricoles sont le support de nombreux droits et l'objet de nombreuses restrictions d'ordre public. La législation foncière vise précisément à garantir la coexistence harmonieuse des différents ayants droit. Elinor Ostrom a contribué à populariser le concept de faisceaux de droits par son étude de la gestion des ressources naturelles communes, ce qui permet de prendre quelques distances avec la vision « propriétaire », très présente dans les débats mais peu fondé dans les faits du « propriétaire-souverain sur son bien ». Le concept de faisceaux de droits s'applique particulièrement bien aux terres agricoles, surtout en France où les droits du fermier sont clairement établis et coexistent avec ceux du propriétaire.

¹⁴ Rapport disponible en ligne : <http://www.agriculture-strategies.eu/wp-content/uploads/2019/11/191127-Réguler-les-marchés-fonciers-agricoles-VFinale.pdf>

Les terres agricoles ne peuvent être soumises aux seules lois de marchés laissés à eux-mêmes, car l'offre de terres ne répond pas aux prix comme une marchandise lambda. Pour Karl Polanyi, la terre ne relève pas de la définition de marchandises qui ont, elles, été produites pour être vendues. En outre, la terre ne peut être réduite à sa seule dimension économique et être « désencastrée » des rapports sociaux et politiques qui fondent chaque communauté humaine. Les terres agricoles constituent une composante importante de la souveraineté nationale, elles sont une ressource commune quelle que soit l'échelle considérée, du local au global.

Dans la seconde partie de l'étude, nous discutons les principaux arguments allant dans le sens d'une remise en cause de la régulation des marchés fonciers agricoles en France. Avec le statut du fermage, notre régime foncier agricole s'éloigne assez largement du modèle de la propriété privée absolue, exclusive et unitaire que certains économistes du développement considèrent comme un passage obligé pour le développement agricole car, à défaut, cela handicaperait l'accès au crédit des agriculteurs. Force est de constater qu'en France, depuis l'après-guerre, les protections accordées aux fermiers leur ont donné une stabilité quasiment équivalente à la propriété. De la sorte, ils n'ont pas eu à mobiliser leurs capacités d'investissement pour contrôler le foncier. Au contraire, les investissements productifs, ceux qui permettent d'accroître la productivité du travail, ont pu être privilégiés. Si les régulations du foncier limitent les prérogatives des propriétaires, c'est en premier lieu pour donner aux fermiers les conditions propices pour entreprendre et investir.

La crise agricole actuelle n'est pas la conséquence d'une régulation des marchés fonciers qui aurait empêché l'expression des économies d'échelle en agriculture. La politique foncière agricole ne saurait porter le chapeau des errements d'une politique agricole commune (PAC) qui a fait le choix de connecter le marché intérieur européen à des prix internationaux le plus souvent de dumping, sans donner pour autant aux agriculteurs des filets de sécurité contracycliques comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis. Le contrôle des concentrations d'exploitation n'a pas figé la taille des exploitations et, au contraire, on assiste actuellement à une simplification excessive des systèmes de production dans les structures les plus grandes.

Le contrôle des loyers de la terre à l'œuvre depuis 1946 est un facteur d'autant plus positif pour la compétitivité de l'agriculture française que plus de 63% des terres sont en location. Il évite les phénomènes spéculatifs et limite les effets de capitalisation des aides de la PAC dans le prix de la terre. L'efficacité de transfert du soutien public en est améliorée, même si l'augmentation du montant des reprises d'exploitation appellerait un renforcement des mesures pour éviter que les nouveaux entrants aient, en quelque sorte, à verser au fermier sortant l'équivalent de plusieurs années d'aides de la PAC de manière anticipée. Le différentiel de prix de la terre observé avec d'autres pays européens comme l'Allemagne s'explique aussi par la moindre efficacité à limiter, outre-Rhin, l'effet de capitalisation des subventions de la PAC.

La rentabilité d'un actif financier dépend de son niveau de risque, c'est-à-dire de la probabilité de perdre son placement. Or, une parcelle de terre agricole compte parmi les supports les moins risqués. Une augmentation du montant des fermages se répercuterait immédiatement dans le prix de la terre, le taux de rentabilité en serait inchangé. Dans le contexte actuel de taux d'intérêt bas et de liquidités financières abondantes, l'offre de capitaux extérieurs à l'agriculture est supérieure à la demande de la part de fermiers qui préféreraient ne pas avoir à exercer leur droit de préemption lorsque leurs propriétaires décident de vendre. Le foncier agricole ne souffre donc pas d'un manque d'attractivité. Les propositions visant à remettre en cause la régulation pour faciliter l'accès à des capitaux extérieurs semblent oublier qu'avec un

statut de fermage moins protecteur, la demande de portage disparaîtrait puisque les fermiers chercheraient alors à acheter leur foncier pour être certains d'en contrôler l'accès.

Le fermage est le mode d'exploitation habituellement privilégié lors de l'installation des nouveaux agriculteurs. Au cours de leur carrière professionnelle, ils se portent progressivement acquéreurs d'une partie du foncier qu'ils cultivent. Ainsi s'opère un mouvement qui rapproche le foncier du travail : la régulation des marchés fonciers organise une sorte de réforme agraire permanente à la base du mode d'organisation de la production agricole de type familial. Les stratégies de contournement du statut du fermage sont principalement le fait de propriétaires-exploitants qui en connaissent d'autant mieux les avantages qu'ils ont pu en bénéficier pour acheter le foncier. Cette question de solidarité intergénérationnelle s'exprime également pour les propriétaires non agriculteurs dont une part importante sont les descendants des anciens fermiers.

En définitive, si les fondements de la politique foncière agricole sont solides, quelques améliorations et renforcements législatifs semblent nécessaires pour adapter la gouvernance du foncier aux évolutions que connaît l'agriculture française. Parmi les pistes d'évolution, une meilleure articulation entre la politique foncière agricole et la PAC semble d'autant plus nécessaire qu'elles visent toutes les deux le même objectif du renouvellement des générations.



Partager & protéger la terre

Plaidoyer pour une nouvelle Loi foncière

ANNEXES

- [Présentation du rapport sur les sols du GIEC](#)
- [Intervention de Maria Noichl](#)