

Paris, le - 2 NOV. 2020

Le Premier Ministre

17 10 / 20 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé relatif aux leviers de la politique foncière agricole.

Par courrier en date du 28 juillet 2020, vous m'avez adressé un projet de référé sur les leviers de la politique foncière agricole. J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des analyses et recommandations de la Cour.

A titre liminaire, je souhaite rappeler que **le Gouvernement conduit une politique ambitieuse de limitation de l'artificialisation des sols.**

Ainsi, la feuille de route partenariale relative à la lutte contre l'artificialisation des sols porte une stratégie globale de lutte contre l'étalement urbain visant :

- à proposer un nouveau modèle d'aménagement du territoire,
- à accompagner les collectivités pour le mettre en œuvre,
- à mettre en cohérence les outils normatif et fiscaux existants avec l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et de limitation de la spéculation foncière,
- et à renouveler le partenariat avec les collectivités au service d'un objectif commun de sobriété foncière notamment à travers les programmes de l'Agence Nationale de la Cohésion des territoires, Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain ainsi que les dispositifs de « projets partenariaux d'aménagement » (PPA) et d'opérations de revitalisation territoriale » (ORT).

Les mesures de niveau législatif prévues dans cette feuille de route figureront pour l'essentiel dans le projet de loi faisant suite aux travaux de la convention citoyenne pour le climat. Le Gouvernement a déjà annoncé, lors du conseil de défense écologique du 27 juillet 2020, que l'objectif de division par deux du rythme de l'artificialisation dans les dix prochaines années sera inscrit dans ce projet de loi, ainsi que les moyens pour y parvenir. Un moratoire sur les nouvelles zones commerciales emportant une artificialisation sera par ailleurs organisé par la voie législative, une première instruction ayant été adressée aux préfets pour les appeler à une particulière vigilance sur ces projets.

Par ailleurs, l'accès à des données fiables et partagées concernant le rythme de l'artificialisation des sols a constitué une priorité des travaux du Gouvernement en vue de définir cette feuille de route. La mise en place de l'observatoire national de l'artificialisation (recommandation n° 1), en application du plan biodiversité adopté par le Gouvernement en juillet 2018, s'est ainsi d'abord concentrée sur la mise à disposition de données relatives à l'artificialisation des sols, rapidement mobilisables, à savoir les fichiers fonciers. La construction de l'observatoire se poursuit désormais avec la production d'un référentiel de données d'occupation et usage du sol à grande échelle (OCSGE). Celui-ci sera mis en place dès que les résultats de son prototypage auront été probants, *a priori* cet automne.

Ces données indiquent, entre 2009 et 2017, une diminution régulière du rythme d'artificialisation. L'évolution de la planification foncière a contribué à cette diminution, en incitant aux approches supra-communales et en renforçant les exigences de sobriété foncière. Ces résultats n'ont toutefois pas permis de faire cesser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Malgré la prise de conscience des enjeux liés à l'artificialisation des sols, il subsiste un décalage trop important dans le temps concernant les effets produits par les documents de planification. Une circulaire aux préfets en 2019 a ainsi appelé à une intervention renforcée auprès des élus dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme afin de limiter les surfaces ouvertes à l'urbanisation nécessaire au développement du territoire. Un scénario de simple révision et d'adaptation des éléments constitutifs du dispositif actuel (planification et zones de protection) n'apparaît donc pas suffisant pour lutter contre l'artificialisation. C'est la raison pour laquelle la feuille de route prévoit un volet « évitement et réduction » dans la planification et, plus largement, d'autres volets incitatifs.

Ainsi, le Gouvernement souhaite relancer la réhabilitation des friches et la réutilisation des terrains artificialisés. Pour ce faire, il a lancé l'outil *CartoFriches*, plateforme d'aide à la réalisation d'inventaire des friches, et a annoncé, dans le cadre du plan *France Relance*, la création d'un fonds, doté de 300 millions d'euros, pour réhabiliter les friches polluées, les transformer en sites « prêts à l'emploi », couvrir les déficits d'opérations en cœur de ville, reconstruire ou rénover des îlots urbains pour y accueillir des habitants, des commerces et des emplois et favoriser des projets sobres en foncier.

En second lieu, le Gouvernement souhaite favoriser le maintien d'une agriculture périurbaine. Dans cette perspective, un mécanisme de protection des zones agricoles plus opérationnel que les outils spécifiques existants de protection des espaces agricoles est envisagé. Il pourra s'appuyer sur les projets de territoire visant à préserver et développer le foncier agricole, par exemple à travers la reconquête des friches agricoles. Les projets d'agriculture urbaine et péri-urbaine à vocation nourricière, sociale ou éducative pourront utilement être pris en compte dans les schémas d'organisation afin que la densification des villes et l'objectif de « zéro artificialisation » soient conçus ensemble et associés à un développement de l'agriculture en ville et autour des villes. Les projets alimentaires territoriaux, dès lors qu'ils contribuent à l'aménagement du territoire et du paysage, au maintien et à la diversification de l'agriculture, à la restauration de la qualité des sols et à l'approvisionnement local en produits de qualité, devront être intégrés dans la réflexion globale sur la maîtrise du foncier.

En outre, le Gouvernement développe les outils de maîtrise du foncier pour relever les défis liés au changement climatique et à la perte de la biodiversité

Le foncier agricole rend des services écosystémiques essentiels dès lors que les systèmes de production sont à bas niveau d'intrants et s'appuient sur des pratiques agroécologiques. Lorsque ces conditions sont remplies, l'agriculture aide à la protection de la ressource en eau, au maintien et à la restauration des continuités écologiques, mais aussi à la préservation des écosystèmes. L'instauration d'un droit de préemption des collectivités dans les zones de captage est un exemple illustrant ces enjeux. Ce droit de préemption, instauré par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique à la suite des conclusions des Assises de l'eau, permettra aux collectivités et à leurs groupements d'acquérir par préemption des terres agricoles dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable. Il garantira que les terrains concernés conserveront leur vocation agricole et que leur exploitation sera compatible avec l'objectif de préservation de la ressource en eau.

Toutefois, comme le mentionne la Cour des comptes, la concentration des terres se poursuit. Outre le changement de modèle agricole qui s'ensuit, cette concentration contribue à une pression croissante sur l'environnement : agrandissement des parcelles et régression des infrastructures agro-écologiques (haies, talus, murets, ...), diminution de l'élevage au bénéfice des grandes cultures et impact accru sur l'eau et la biodiversité. C'est pourquoi l'Etat et le réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont engagés pour renforcer le contenu et le suivi des cahiers des charges dont sont assorties les opérations d'intermédiation foncière. Cela est en particulier essentiel pour la maîtrise du foncier présentant des enjeux environnementaux. Un travail de définitions, adaptées aux grands types d'enjeux (zones humides, aires d'alimentation de captage ...), est actuellement conduit, qui permettra d'appuyer concrètement les techniciens des SAFER dans la rédaction des cahiers des charges.

S'agissant de la dette contractée par la société Terres d'Europe – SCAFR, il sera demandé au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de procéder à son recouvrement conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

En ce qui les recommandations de la Cour, j'apporte les précisions suivantes :

Recommandation n°1 : Accélérer et achever d'ici à 2023 la mise en place de l'observatoire de l'artificialisation des sols, dans sa dimension interministérielle et territoriale

L'observatoire national de l'artificialisation, mis en place dans sa première version depuis juillet 2019, a permis la publication d'un premier état annuel de l'artificialisation des sols, reposant sur les fichiers fonciers. Il fournit des données comparables à toutes les échelles du territoire, notamment en termes de flux, et permet une meilleure appropriation du phénomène par les acteurs, au premier rang desquels les collectivités prescriptrices de documents d'urbanisme, et les citoyens.

En vue d'améliorer ses capacités, il est envisagé d'intégrer à l'observatoire des données « d'occupation des sols à grande échelle » par les opérateurs en charge du développement (IGN, CEREMA et IFSTAR). Un prototype de description, qui a associé les acteurs locaux, est en cours d'élaboration sur le schéma de cohérence territoriale (SCOT) d'Arcachon. Les résultats sont attendus pour l'automne 2020. La validation de son déploiement à l'échelle nationale dépendra non seulement du résultat de ce test, mais aussi de la capacité à financer à la fois le déploiement et la maintenance du dispositif dans la durée, ainsi que de l'engagement des collectivités à l'utiliser.

Les travaux sur cet outil se poursuivent dans un cadre interministériel avec, notamment, la réunion régulière de groupes de travail techniques associant la maîtrise d'ouvrage et les opérateurs.

Il importe également d'obtenir l'adhésion des collectivités locales responsables de la planification à un tel outil national, en particulier pour celles qui ont déjà développé leur propre dispositif au niveau local. Le ministère de la transition écologique a déjà initié une démarche de pédagogie et de dialogue en ce sens. La mise en place d'une gouvernance associant les collectivités pourrait être de nature à répondre à cet enjeu.

Plusieurs pistes sont à l'étude :

- confier cette gouvernance à l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF), moyennant des adaptations ;
- ou construire une nouvelle forme de gouvernance, avec une composition similaire à celle du groupe de travail « sobriété foncière » qui a travaillé sur la définition, la trajectoire et les mesures visant à atteindre l'objectif de zéro artificialisation net.

Les discussions se poursuivent entre les ministères concernés et les différentes parties prenantes, dans le contexte d'une accélération des travaux et en cohérence avec les propositions relatives à la sobriété foncière formulées par la convention citoyenne sur le climat.

Il s'agira également d'intégrer pleinement les données relatives à l'outre-mer tant au niveau de la cartographie nationale que des analyses conduites afin de mieux prendre en compte les problèmes de la politique foncière agricole liés à l'étroitesse du marché foncier agricole dans ces départements.

Je serai particulièrement attentif à la mise en œuvre rapide du dispositif.

Recommandation n°2 : Définir un cadre d'intervention des SAFER sur parts sociales leur permettant d'agir en sécurité et de rendre compte précisément de ces opérations sous le contrôle renforcé des commissaires du Gouvernement

Je souscris à cette recommandation. En effet, les SAFER peuvent acquérir, soit à l'amiable la totalité ou une partie des parts de société, soit par préemption la totalité des parts de sociétés, depuis l'adoption de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Les conditions d'acquisition de ces parts sociales font l'objet d'un contrôle par les commissaires du Gouvernement. Pour ce faire, la SAFER leur fournit un dossier explicitant notamment le but poursuivi, les informations collectées et le cas échéant, une convention de garantie d'actif et de passif faisant état des engagements du cédant.

Compte tenu de la technicité de ces transactions et des risques pris par la SAFER, il est indispensable de renforcer le contrôle des commissaires du Gouvernement.

Dans cette perspective, depuis 2018, la direction nationale d'interventions domaniales a mis en place un groupe de travail national chargé de redéfinir le rôle des commissaires du Gouvernement et de proposer des mesures de simplifications dans les relations entre les SAFER et leurs tutelles.

De plus, afin de s'inscrire dans la recommandation formulée par la Cour des comptes, un sous-groupe de travail composé de la direction générale des finances publiques, de la fédération nationale des SAFER et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, travaille sur la thématique « des parts sociales de sociétés agricoles et viticoles » afin de déterminer une méthode d'évaluation des parts la plus adéquate au regard des transactions constatées sur le marché, d'une part, et, d'autre part, au suivi de ces cessions de parts. Des orientations sont dès maintenant en cours de finalisation relatives à la méthode d'évaluation.

En effet, la complexité de certains montages financiers nécessite une analyse plus approfondie de l'ensemble des éléments constitutifs de ces parts sociales. Les conclusions de ce groupe de travail permettront de mieux encadrer la sécurité des transactions des SAFER sur le marché sociétaire et de faciliter leur analyse par les commissaires du Gouvernement.

Recommandation n°3 : Regrouper la FNSAFER et Terres d'Europe SCAFR au sein d'une entité unique avant la fin de l'année 2021

Je suis favorable à cette recommandation qui vise à regrouper l'association FNSAFER et la société Terres d'Europe-SCAFR (TDE SCAFR) au sein d'une entité unique avant la fin de l'année 2021. Les modalités juridiques, financières et fiscales permettant d'accompagner le regroupement de l'association et de la société en une entité unique sont en cours d'analyse.

Par ailleurs, conscientes de la nécessité de renforcer la lisibilité de leur tête de réseau, la gouvernance de TDE-SCAFR et celle de la FNSAFER ont acté, lors du conseil de surveillance de TDE-SCAFR du 9 juillet 2020, le principe du regroupement des deux entités. Une résolution en ce sens a été votée à l'unanimité lors de l'assemblée générale de TDE-SCAFR le 22 septembre 2020. Les premières mesures de rapprochement des deux entités sont en cours d'examen.



Jean CASTEX