



Le 28 juillet 2020

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex
Premier ministre

Réf. : S2020-1368

Objet : Les leviers de la politique foncière agricole

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à une enquête sur l'évolution du foncier agricole et à une série de contrôles destinés à examiner les principaux instruments de politique publique mobilisés pour en assurer la protection. A la suite d'une insertion dans son rapport public annuel 2014¹, la Cour a porté une attention particulière au réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) en contrôlant successivement ses structures faîtières, la Fédération nationale des SAFER et la société Terres d'Europe-SCAFR, ainsi que les SAFER Auvergne-Rhône-Alpes, Centre, et Guadeloupe.

Alors que l'État vise, en application du plan biodiversité du 4 juillet 2018, à stopper l'artificialisation nette des terres et au moment où le départ en retraite du tiers des exploitants agricoles d'ici 2023 induit à la fois un risque de déprise et un volume élevé de transactions sur le marché foncier rural, la préservation des terres agricoles constitue un sujet de première importance tant pour le monde agricole que pour le pays tout entier.

En application des dispositions de l'article R. 143-11 du CJF, la Cour m'a demandé d'appeler votre attention sur les observations et recommandations ci-après. Ces dernières prennent un relief particulier dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie covid-19 qui rappelle l'importance, pour notre pays, de la sécurité de son approvisionnement alimentaire et, par suite, du maintien d'une agriculture forte et orientée vers la qualité de ses productions et le respect de l'environnement.

1. L'ARTIFICIALISATION DES SOLS AU DÉTRIMENT DE L'AGRICULTURE ET LA CONCENTRATION DES TERRES AGRICOLES SE POURSUIVENT

Le phénomène de l'artificialisation des sols est connu : en France, c'est l'équivalent de 596 000 ha en dix ans qui ont été concernés, en raison principalement de l'étalement urbain couplé au développement des transports et des infrastructures, ainsi que d'un prix du foncier agricole comparativement plus faible en France que dans d'autres pays européens.

¹ « Les SAFER : les dérives d'un outil de politique d'aménagement agricole et rural », pp. 91 à 123.

Inégalement réparti sur le territoire, ce phénomène d'artificialisation est particulièrement préjudiciable à l'agriculture périurbaine, à un moment où les filières de proximité sont très recherchées, ainsi que dans les zones littorales et outre-mer. En outre, il concerne, à hauteur de 70 %, des terres agricoles riches, selon une expertise scientifique réalisée à la demande des pouvoirs publics par l'institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et l'institut national de la recherche agronomique (INRA) en décembre 2017.

La superficie agricole utilisée (SAU) continue quant à elle de décroître mais à un rythme moins soutenu. Estimée en 2018 à 28,64 millions d'hectares, elle représentait alors 52 % de la surface du territoire, contre 54 % en 2000 et 63 % en 1950². Entre 2010 et 2018, 282 000 ha de terres agricoles ont été perdus, soit en moyenne 35 000 ha par an.

Pour autant, ces phénomènes sont difficiles à quantifier avec précision, en raison de la multiplicité des outils de mesure utilisés qui divergent fortement sur le rythme de l'artificialisation ; ce dernier tend cependant à s'accélérer entre 2016 et 2018 selon les dernières données de l'observatoire national de l'artificialisation des sols.

Parallèlement et contrairement au modèle d'agriculture à caractère familial que continuent de promouvoir les lois agricoles successives, la concentration des terres agricoles se poursuit. Le nombre d'exploitations agricoles a baissé de plus de la moitié en une trentaine d'années (436 000 exploitations en 2016 contre 1 017 000 en 1988³) et leur surface moyenne est passée de 43 à 63 hectares entre 2000 et 2016. Au regard des orientations retenues depuis dix ans en faveur d'un modèle d'agriculture durable, multifonctionnelle, développée par des entreprises familiales, la question de la structure des exploitations considérée comme souhaitable se pose. La baisse du nombre de nouvelles installations (14 300 nouveaux exploitants en 2017 contre 17 000 en 2000 selon les chiffres de la Mutualité sociale agricole) doit inciter l'État à s'assurer que les instruments conçus pour maîtriser le foncier agricole, en particulier le contrôle des structures et les SAFER, rendent les services attendus et, au besoin, à les faire évoluer.

Une lutte efficace au service de l'objectif du « zéro artificialisation nette » qui mérite d'ailleurs d'être précisé⁴, suppose à la fois une clarification et un renforcement des outils d'observation disponibles. Aujourd'hui, ce processus est seulement amorcé avec la mise en place d'un prototype d'observatoire de l'artificialisation, dont le déploiement sur l'ensemble du territoire national est annoncé d'ici 2023.

2. DES AMÉLIORATIONS SONT NÉCESSAIRES POUR MIEUX MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DU FONCIER AGRICOLE

En complément des instruments de programmation et de planification destinés à influencer sur l'utilisation des terres et les pratiques culturales, les SAFER sont l'un des éléments du triptyque de régulation, avec le contrôle des structures exercé par l'État et le statut du fermage⁵.

S'agissant des SAFER, la Cour a constaté les améliorations mises en œuvre depuis la loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation (LAAAF) dont beaucoup coïncident avec les recommandations qu'elle avait formulées : restructuration territoriale, mise en œuvre de programmes pluriannuels d'activités (PPAS), rénovation du fonds de péréquation entre les SAFER, extension du champ des transactions notifiées aux SAFER afin que celles-ci remplissent leur mission de transparence du marché. Le contrôle des trois SAFER (Centre, Auvergne-Rhône-Alpes et Guadeloupe) et les informations obtenues auprès de la SAFER Bretagne et de la SAFER d'Île-de-France ont permis de confirmer ces progrès.

² Agreste, statistique agricole annuelle 2019.

³ Graphagri 2019.

⁴ Ce que vise une étude confiée au CEREMA devant aboutir à l'automne 2020.

⁵ Dispositifs respectivement prévus par les articles L. 332-1 et s. et articles L. 411-1 et s. du code rural et de la pêche maritime.

La LAAAF a, en effet, consolidé les quatre missions d'intérêt général confiées aux SAFER : d'instrument du remembrement agricole, leur mission a été progressivement élargie à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers, à la consolidation des exploitations agricoles et forestières et au développement durable des territoires ruraux. Pour ce faire, elles interviennent dans des opérations de vente ou de location de biens ruraux, le cas échéant en exerçant leur droit de préemption.

L'exercice de leurs missions est toutefois partiellement contourné par la progression des formes sociétaires d'exploitation et le développement du travail à façon intégral. Celui-ci permet à un exploitant de confier l'intégralité des travaux à une entreprise de travaux agricoles sans limitation de surface et en s'affranchissant des règles du fermage.

S'agissant du fait sociétaire, le moment est venu pour l'État de prendre la mesure des conséquences de la progression des transactions portant sur des parts de sociétés agricoles. Ces transactions, qui étaient au nombre de 275 pour une valeur de 132 M€ en 2014, représentent, en 2018, 8 611 opérations pour une valeur de 1,1 Md€, soit l'équivalent de 18 % du marché foncier agricole, selon les chiffres de la FNSAFER. La constitution sous forme sociétaire, qui permet d'isoler le patrimoine familial et le patrimoine professionnel, concerne aujourd'hui 36 % des exploitations et s'accompagne de l'essor de sociétés de portage foncier et de la concentration des exploitations, avec l'entrée au capital d'associés non exploitants.

La combinaison de ces évolutions permet d'échapper aux instruments classiques de régulation. En l'absence formelle d'installation, d'agrandissement ou de réunion d'exploitations, le contrôle des structures ne trouve pas à s'appliquer. Sauf lorsque la cession porte sur la totalité des parts de la société mise en vente, la SAFER ne peut pas non plus exercer son droit de préemption et se trouve ainsi privée de tout moyen de négociation ou d'intervention. Une adaptation du cadre juridique est donc nécessaire, qui devra intégrer les contraintes énoncées par le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 9 octobre 2014 et du 16 mars 2017 relatives respectivement à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et à la loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle⁶. La voie d'une procédure *ad hoc* d'agrément de cession de parts sociales a été esquissée lors de la consultation lancée à l'été 2019 par le ministre de l'agriculture dans la perspective d'une loi foncière.

La Cour relève par ailleurs que, si une faible proportion des transactions (11 %) réalisées sur le marché de l'espace agricole bénéficie annuellement du savoir-faire des SAFER et des avantages fiscaux afférents, cette activité d'intermédiation est plus significative en terme de surfaces. L'activité de vente concerne en effet 21 % des surfaces, soit 89 327 ha en 2018, auxquels s'ajoute une large part des 126 171 ha de terres conservées ou louées par les SAFER la même année. Ces chiffres plaident en faveur d'une orientation plus affirmée de l'activité des SAFER et de leurs interventions, à la fois en termes de prise de marché mais aussi en termes d'attributions sur des zones ou des opérations présentant des enjeux particuliers en matière agricole, environnementale ou de développement rural. Pour ce faire, les PPAS qui lient l'État et les SAFER doivent exposer de manière plus claire la stratégie d'intervention des SAFER dans leur région. L'État et le réseau des SAFER doivent aussi renforcer le contenu et le suivi des cahiers des charges, dont sont assorties les opérations d'intermédiation foncière, en intégrant des prescriptions environnementales et culturelles qui restent peu mobilisées.

La coopération locale entre les SAFER et leurs partenaires (État, collectivités territoriales, chambres d'agriculture et établissements publics fonciers) doit également être encouragée, autant pour faciliter l'installation des nouveaux agriculteurs, en lien avec les chambres d'agriculture, que pour protéger les espaces agricoles, naturels et forestiers.

⁶ Dans sa décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a censuré le contrôle au titre du contrôle des structures de prises de participations non significatives et dans sa décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017, il a censuré l'hypothèse d'un droit de préemption des SAFER en cas de cession partielle de parts sociales.

Enfin, la Cour souligne la nécessité, pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et pour les ministères économiques et financiers, de suivre avec davantage de vigilance, l'ensemble des questions relatives au réseau des SAFER. Doivent ainsi être définies dans les meilleurs délais, les conditions soutenables de remboursement par la société Terres d'Europe-SCAFR du solde de 8,4 M€ de l'avance remboursable perçue en 1990, non apuré à ce jour. Ce règlement qui n'a que trop tardé du fait de l'attentisme des administrations centrales, doit être l'occasion de préciser le devenir de la participation de l'État, au travers de ses opérateurs, au sein de cette société. L'État devra également clarifier les modalités juridiques, financières et fiscales d'accompagnement du regroupement de la FNSAFER et de Terres d'Europe-SCAFR en une entité unique. Enfin, les missions confiées aux commissaires du Gouvernement auprès de chaque SAFER méritent d'être précisées.

3. UNE RÉGULATION PLUS EFFICACE DU MARCHÉ FONCIER AGRICOLE APPARAÎT DÉSORMAIS CONDITIONNÉE PAR DES CHOIX POLITIQUES

Les évolutions constatées concernant la réduction des terres agricoles, la poursuite de l'artificialisation et la régulation insuffisante du marché foncier rural reflètent le caractère partiellement inadapté des instruments existants et révèlent aussi la difficulté des pouvoirs publics à se prononcer sur la structure souhaitable des exploitations ainsi qu'à concevoir et mettre en œuvre une véritable politique foncière.

Différents leviers permettant de protéger les surfaces agricoles et de réguler le marché foncier agricole peuvent être utilisés dans les pays européens. Ainsi, la Commission européenne a exposé les enjeux du foncier agricole et précisé les instruments de régulation que les États membres peuvent mettre en œuvre (soumission du transfert de propriété des terres à une autorisation administrative, droit de préemption en faveur des fermiers et des agriculteurs, mesures anti-spéculatives, plafonnement de la taille de la propriété foncière) et ceux qui sont proscrits (obligation d'exploitation faite au propriétaire, qualifications professionnelles ou obligation de résidence de l'acquéreur, interdiction de vendre à une personne morale, préférence locale)⁷.

En complément, une meilleure utilisation de la politique agricole commune (PAC) pourrait contribuer à maîtriser les phénomènes de concentration et d'accaparement des terres : calculer les paiements directs sur la base d'avantages environnementaux et socio-économiques et non sur la seule surface ; utiliser les marges de manœuvre déjà prévues pour, par exemple, réduire de 5 % les paiements directs pour la partie du montant supérieure à 150 000 € ; accroître le bénéfice des aides agricoles sur les premiers hectares et donner la priorité aux jeunes agriculteurs.

Au regard des évolutions constatées, des objectifs poursuivis et des instruments mobilisables, trois scénarios paraissent envisageables entre lesquels l'État devra choisir.

Le premier, d'inspiration libérale, viserait à assouplir, voire à supprimer, tout ou partie des instruments de régulation pour laisser jouer plus librement le marché. La suppression expérimentale du contrôle des structures, envisagée en 2018 dans le cadre du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, s'inscrivait dans cette perspective. Son abandon a traduit sa faible acceptabilité par les professionnels concernés et les incertitudes quant aux conséquences d'une telle option sur les phénomènes de concentration et d'artificialisation.

Le choix, à l'inverse, de créer un outil centralisé de régulation du foncier agricole, doté de pouvoirs renforcés, confiés à une autorité administrative indépendante (AAI), a été proposé par des travaux universitaires et relayé à l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'information créée en décembre 2018 par la Commission des affaires économiques. Outre les réserves que la Cour a déjà eu l'occasion de formuler sur la multiplication des AAI, la mise en œuvre de ce scénario paraît malaisée.

⁷ Communication interprétative 2017/C 350/05 sur l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'Union européenne du 18 octobre 2017.

Un scénario plus pragmatique pourrait consister en une révision et une adaptation des éléments constitutifs du dispositif actuel (planification, urbanisme, zones de protection, maîtrise des concentrations, des agrandissements, de l'usage des sols, dispositifs de régulation, régimes d'aides y compris celles de la PAC) en vue d'en améliorer l'efficacité.

S'il n'appartient pas à la Cour de choisir entre ces différentes options dont l'appréciation relève du Gouvernement, elle souligne en revanche que l'importance des enjeux ne s'accommode plus du *statu quo*.

Compte tenu de la nécessité pour les pouvoirs publics de concevoir et mettre en œuvre une véritable politique foncière, la Cour formule dans cette perspective les recommandations suivantes :

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

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 ;

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 vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).