

16 17 18 juin 2015 - Le Mans

FONCIER : ENTRE AVENIR ET HÉRITAGE

Présenté par :

Antoine DAURELLE, membre du bureau de Jeunes Agriculteurs

Sébastien RICHARD, membre du conseil d'administration de Jeunes Agriculteurs

François RIHOUE, membre du conseil d'administration de Jeunes Agriculteurs



Rapport d'orientation amendé



SOMMAIRE

Introduction.....	7
1. Mettre la propriété foncière au service de l’agriculture.....	9
1.1. Origine et organisation de la propriété foncière.....	10
1.1.1. Eléments historiques.....	10
1.1.2. Le notaire et la publicité foncière.....	11
1.1.3. Le bornage et le cadastre.....	13
1.1.4. Les taxes foncières : un système à bout de souffle.....	15
1.1.4.1. Bloquer la hausse de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties.....	15
1.1.4.2. Limiter la TFNB aux minima des fermages des barèmes départementaux....	16
1.1.4.3. Plafonner le remboursement de TFNB dû par le fermier au bailleur.....	16
1.1.4.4. Exonérer totalement les jeunes agriculteurs pendant cinq ans.....	17
1.1.4.5. Augmenter la TFNB sur les parcelles non inscrites à la MSA.....	18
1.1.5. Les usages locaux : qu’en faire ?	18
1.2. Faire évoluer la boîte à outils foncière.....	19
1.2.1. L’attribution préférentielle.....	19
1.2.2. Les SAFER.....	20
1.2.3. Le contrôle des structures.....	22
1.2.4. Le fonds agricole.....	24
1.2.5. L’aménagement foncier agricole et forestier.....	25
1.2.6. Le Registre des actifs agricoles.....	27
1.3. Freiner le changement de destination des terres agricoles.....	29
1.3.1. La consommation de foncier agricole et les CDPENAF.....	29
1.3.2. Agir sur l’urbanisme et ses zonages.....	30
1.3.3. Agir sur la fiscalité liée à l’urbanisme et au foncier.....	33
1.3.3.1. La taxe sur le changement de destination.....	33
1.3.3.2. Redonner une impulsion à la taxe sur les friches commerciales.....	35
1.3.3.3. Instaurer une taxe sur les prix excessifs liés à la vente de terrains constructibles.....	35
1.3.3.4. Taxer les réserves foncières inexploitées.....	37

1.3.4.	Remettre en valeur les terres incultes.....	37
1.3.4.1.	Rénover la procédure de mise en valeur des terres incultes.....	37
1.3.4.2.	Faire évoluer la déclaration de parcelle en état d'abandon.....	38
1.3.4.3.	Utiliser les friches inexploitable pour la compensation écologique.....	39
1.3.4.4.	La question des indivisions.....	39
1.3.5.	La compensation agricole.....	40
1.3.6.	La forêt et le boisement compensateur.....	41
1.4.	Environnement et publicisation de la propriété agricole.....	43
1.4.1.	La question de la propriété agricole publique.....	43
1.4.2.	Les zonages environnementaux.....	44
1.5.	Pour une nouvelle PAC "déconnectée" du foncier.....	47

2. Les baux ruraux au cœur de l'accès au foncier

	des jeunes agriculteurs.....	49
2.1.	La formation des fermiers et bailleurs.....	50
2.2.	Réformer les instances liées aux baux ruraux.....	51
2.2.1.	Le tribunal paritaire des baux ruraux.....	51
2.2.2.	La commission consultative paritaire départementale des baux ruraux.....	52
2.2.3.	La commission consultative paritaire nationale des baux ruraux.....	53
2.3.	Réformer et protéger le statut du fermage.....	54
2.3.1.	Sanctuariser le droit de préemption du fermier.....	54
2.3.2.	Faciliter la résiliation du bail par le preneur.....	55
2.3.3.	Protéger le foncier agricole grâce aux baux ruraux.....	55
2.3.3.1.	Le cas de la résiliation du bail pour changement de destination.....	55
2.3.3.2.	La reprise du bailleur pour construire une maison.....	56
2.3.4.	Le sort de certaines plantations.....	57
2.3.5.	Les parcelles de subsistance.....	57
2.3.5.1.	Les parcelles de subsistance de l'ancien exploitant.....	57
2.3.5.2.	L'exploitation de subsistance du propriétaire bailleur.....	58
2.3.6.	Lutter contre la gestion intégrale par tiers ou certaines formes de travail à façon.....	58
2.3.6.1.	Adapter le cadre actuel.....	59

2.3.6.2.	Instaurer en urgence de nouveaux outils de régulation.....	59
2.3.7.	Relancer la chasse aux pas-de-porte.....	60
2.3.8.	La question du bail environnemental.....	61
2.3.9.	Permettre la cessibilité du bail à un jeune qui s'installe.....	62
2.4.	Supprimer certains types de baux.....	64
2.4.1.	Supprimer le bail cessible hors du cadre familial.....	64
2.4.2.	Supprimer le bail à complant.....	65
2.4.3.	Supprimer les locations annuelles renouvelables.....	66
2.5.	Promouvoir les autres types de contrats.....	67
2.5.1.	Maintenir les baux à long terme.....	67
2.5.2.	Maintenir le bail emphytéotique.....	68
2.5.3.	Le bail à construction.....	69
2.5.4.	Le sort du commodat ou prêt à usage.....	69
2.5.5.	Les conventions de mise à disposition des SAFER.....	70
2.5.6.	Les concessions temporaires de réserves foncières.....	70
2.5.7.	Les baux de petites parcelles.....	71
2.6.	Remarques à propos de certaines évolutions législatives.....	72
2.6.1.	La question prioritaire de constitutionnalité.....	72
2.6.2.	L'enterrement du « bon père de famille »	72
2.7.	A la recherche d'outils de portage et d'investisseurs ?.....	74
2.7.1.	Garder les propriétaires actuels.....	74
2.7.2.	Trois méthodes à promouvoir.....	75
2.7.2.1.	Un portage temporaire pour que l'exploitant devienne propriétaire.....	75
2.7.2.2.	Un portage agricole du foncier.....	77
2.7.2.3.	Autres formes innovantes de portage.....	78
2.7.3.	Agir sur les prix.....	78
Conclusion.....		80
Annexes.....		82
Sigles et acronymes.....		88
Remerciements.....		90

*« Construire, c'est collaborer avec la terre :
c'est mettre une marque humaine sur un paysage qui en sera modifié à jamais. »*

Marguerite Yourcenar, *Les mémoires d'Hadrien*

Introduction

Alors que les besoins alimentaires et non-alimentaires mondiaux augmentent, le foncier agricole est soumis à de multiples pressions d'autres secteurs, faisant naître des conflits d'usage : urbanisme, grands ouvrages, sanctuarisation des milieux sont autant de freins au développement de l'activité agricole et de l'installation en agriculture.

Hormis la consommation quantitative du foncier agricole, on remarque aussi que cette consommation est qualitative. Les sols de meilleure qualité agronomique, souvent des terrains plats et fertiles, sont les premiers à disparaître, principalement en milieu périurbain. La pression foncière n'en est que plus forte, et dans ce contexte, l'accès au foncier des jeunes agriculteurs est en péril. D'autant que la concurrence entre agriculteurs déjà confortés dans leurs surfaces est très vive.

Ainsi, l'ambition de Jeunes Agriculteurs pour l'élaboration de ce rapport est tout à fait justifiée par la prégnance de ces multiples questions. D'autant plus que cet autre enjeu de la défense d'un modèle d'agriculture s'inscrit bien dans la parfaite continuité de la promotion de l'agriculture familiale, thème traité dans notre rapport d'orientation de l'an passé¹.

Si la protection des terrains agricoles demeure fondamentale, nous nous interrogerons aussi sur les moyens possibles pour mettre en œuvre une nouvelle étape d'évolution des outils de gestion du foncier et des baux ruraux. Le développement de certaines problématiques plus récentes doit également faire l'objet de réponses, qui tardent à venir de la part de la profession agricole, celle-ci étant déjà bousculée par un aléa économique permanent.

Mais rappelons avant tout autre développement ce point essentiel : la fonction principale du foncier agricole est bien de produire, de nourrir l'humanité. En conséquence, l'amélioration de la qualité des sols et donc de leur potentiel productif est aussi au service de la production alimentaire, du consommateur, c'est-à-dire des populations.

Pour maintenir cette production, nous avons besoin d'un cadre favorable à l'installation de jeunes agriculteurs. Cette mobilisation réelle pour leur accès au foncier doit nous rassembler, ainsi que la profession agricole et ses organes de gestion. Tout autant que les citoyens en règle générale, qui sont directement concernés par le choix des politiques publiques qu'ils soutiendront.

Notons que la surface des terres émergées est de 15 milliards d'hectares, sur cette surface, seulement 1,5 milliard d'hectares est constitué de terres cultivées, les autres espaces terrestres non artificialisés sont des prairies destinées à l'élevage, des forêts, steppes, déserts, glaciers et montagnes. La population mondiale en 1975 était de 4,5 milliards d'êtres humains, actuellement elle atteint 7 milliards et est estimée pour 2050 à 9 ou 10 milliards de personnes. Enfin, en 1975 il fallait 1 hectare de terre pour nourrir 4 personnes, en 2050, 1 hectare devra en nourrir plus du double. Il est donc urgent et vital de préserver le foncier agricole.

¹ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2014, *Une seule agriculture : celle des Hommes*

Ainsi, plusieurs axes majeurs de réflexion et d'action sont proposés dans ce rapport. Ils feront l'objet d'un développement dans les paragraphes correspondants :

- 1) Favoriser et conforter un accès durable au foncier pour les jeunes agriculteurs, en redynamisant les outils fonciers existants et en innovant, afin de répondre aux défis actuels et à venir ;
- 2) Reprendre la main à tous les niveaux par rapport aux conflits d'usage et au partage du foncier, en particulier entre environnement, agriculture, forêt, ou encore collectivités : le besoin d'agir en amont des phénomènes rencontrés devient impératif ;
- 3) Soumettre aux pouvoirs publics des solutions afin de mettre un terme à la multiplication galopante du recours à la gestion par tiers ou au travail à façon intégral dans les exploitations agricoles ;
- 4) Réformer le système des baux ruraux tout en préservant le cœur du statut du fermage, afin d'assurer une meilleure préservation du foncier agricole, une plus grande clarté des possibilités de bail pour un jeune agriculteur et un équilibre assuré entre bailleurs et fermiers.

Ce rapport d'orientation déclinera ces réflexions, en abordant dans un premier temps les aspects liés à la propriété et au cadre de gouvernance du foncier agricole actuel. Puis, en second lieu, il passera en revue les voies de perfectionnement du système des baux à ferme.

1. Mettre la propriété foncière au service de l'agriculture

Le foncier agricole est assiégé de toutes parts. Quant à sa disponibilité pour les jeunes en instance d'installation, on aurait pu penser que la vague de départs en retraite de l'ancienne génération plus nombreuse aurait un effet de libération de la terre : à tort ! Les réalités actuelles sont devenues beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît.

Les vieux remparts élevés il y a 50 ans, que sont le contrôle des structures et les SAFER subissent des assauts répétés. Ce phénomène se conjugue avec de nouvelles attaques sur l'usage des sols, et aussi sur la propriété foncière. En toile de fond demeure également la problématique de l'urbanisation galopante, le tout dans un contexte de fluctuation permanente des marchés et des cours.

Face à cela, l'esprit d'entreprise et d'innovation est étouffé par l'instabilité contre laquelle rien ne semble être mis en œuvre. Ces nouveaux carcans laissent place à la déception, au découragement duquel naît ensuite le désespoir. Mais avant d'en arriver là, les jeunes agriculteurs ont encore envie de se battre !

Nous faisons face à un problème structurel, qui relève désormais d'un ensemble de facteurs qui détériorent le climat de la création et de la reprise d'entreprise. Les pouvoirs publics acceptent de traiter chacun d'eux séparément, mais la cohérence globale de l'ensemble fait toujours défaut, et des glissements progressifs de certaines législations se déconnectent de plus en plus de la réalité du terrain, au profit d'une agriculture fantasmée en haut-lieu et qui n'existe pas. Une question se pose : la République aime-t-elle encore l'agriculture ? Et en particulier ses jeunes agriculteurs ?

Faut-il laisser la place à une agriculture avec peu d'exploitants ? Une agriculture qui fait son trou là où on veut bien lui laisser des miettes ? Une agriculture noyée sous les contraintes administratives et les engagements à faire ou ne pas faire ceci et cela, au gré de lubies parisiennes collectives ? Une agriculture qu'on enterrerait tout bonnement, tantôt au profit de la forêt, tantôt au profit de la construction à tout prix, tantôt au plus grand bénéfice d'un retour à un état primitif et à l'ensauvagement des campagnes françaises, tantôt pour le plus grand développement d'une agriculture de salariés, aux mains des puissances d'argent. Bref, l'agriculture française n'est pas au bord du gouffre, mais bel et bien de plusieurs gouffres dans lesquels les uns et les autres voudraient l'y jeter.

Nous disons NON !

Il est grand temps de remettre de l'ordre dans la maison « agriculture ». Et c'est en premier lieu sur l'élaboration et la révision des textes internationaux, européens et français, dans le domaine législatif et réglementaire, jusqu'aux documents de planification locaux, qu'il faut agir et exercer une action d'anticipation, de contrôle et de maîtrise professionnelle. Mais pour cela, il y a une chose qui fait cruellement défaut depuis des décennies : c'est la nécessité d'une vision claire et précise, d'un partenariat gagnant-gagnant au plus haut niveau de l'Etat, voilà ce dont les jeunes agriculteurs ont besoin.

Nous croyons en l'avenir, aux enjeux de maintenir une agriculture forte, et notre optimisme est justifié car nous savons quels sont les bons chemins à emprunter. C'est ce que nous nous attacherons à démontrer à travers les constats et propositions qui suivent.

1.1. Origine et organisation de la propriété foncière

Le nœud de la question foncière doit être pris à sa naissance, à savoir la question de la propriété. Il n'y aura pas d'agriculture française compétitive hors de son fondement qu'est la propriété privée. Celle qui permit son essor fantastique à compter du XIX^{ème} siècle.

1.1.1. Éléments historiques

Née du fond des âges, la propriété foncière connut divers sorts à travers les pays et les différentes civilisations du monde. Notre organisation actuelle descend en droite ligne du droit romain, qui, quelque peu mis à l'écart à l'époque féodale, revint en force pendant la période des Lumières, et qui fut consacré définitivement par le code civil créé en 1804. Mais avant cela, c'est bien la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui consacra le droit de propriété comme un « droit naturel et imprescriptible de l'Homme »² et comme un droit « inviolable et sacré »³ duquel nul ne peut être privé, sauf nécessité publique et moyennant une juste et préalable indemnité, unique exception qui constitue toujours le socle du droit de l'expropriation.

La science des archéologues, historiens et autres savants pourra éclairer celui qui recherche des pistes de compréhension de ces évolutions. Cependant, nous retiendrons ce que le poète Virgile⁴ tire de la sagesse des anciens à propos de l'agriculture et de la propriété, et qu'il énonce dans ses Géorgiques⁵ dont sont extraits les vers suivants :

*« Tel est l'arrêt fatal du maître du tonnerre :
Lui-même il força l'homme à cultiver la terre ;
Et n'accordant ses fruits qu'à nos soins vigilants,
Voulut que l'indigence éveillât les talents.
Avant lui, point d'enclos, de bornes, de partage ;
La terre était de tous le commun héritage,
Et sans qu'on l'arrachât, prodigue de son bien,
La terre donnait plus à qui n'exigeait rien.
C'est lui qui, proscrivant une oisive opulence,
Par-tout de son empire exila l'indolence ;
Il endurcit la terre, il souleva les mers,
Nous déroba le feu, troubla la paix des airs,
Empoisonna la dent des vipères livides,
Contre l'agneau craintif arma les loups avides,
Dépouilla de leur miel les riches arbrisseaux,
Et du vin dans les champs fit tarir les ruisseaux.
Enfin, l'art à pas lent vint adoucir nos peines :
Le caillou rend le feu recelé dans ses veines ;
La terre obéissante et les flots étonnés
Par la rame et le soc déjà sont sillonnés ;
Déjà le nocher compte et nomme les étoiles ;
Des chiens lancent un cerf, le chasseur tend ses toiles ;*

² DDHC, article 2

³ DDHC, article 17

⁴ Virgile (70 av. J.C – 19 av. J.C)

⁵ Les Géorgiques, Liv. Ier, trad. en vers français, M. l'abbé de Lille, 1784, pp. 54-55

*La glu trompe l'oiseau ; le crédule poisson
 Tombe dans des filets ou pend à l'hameçon ;
 Bientôt le fer rougit dans la fournaise ardente ;
 J'entends crier la dent de la lime mordante ;
 L'acier coupe le bois que déchiraient les coins.
 Tout cède aux longs travaux, et surtout aux besoins.
 Quand Dodone aux mortels refusa leur pâture,
 Cérès vint des guérets leur montrer la culture.
 De ces nouveaux bienfaits sont nés des soins nouveaux :
 La rouille vient ronger le fruit de nos travaux ;
 La ronce naît en foule, et les épis périssent ;
 D'arbustes épineux les sillons se hérissent ;
 Et Cérès à côté de ses plus riches dons,
 Voit triompher l'ivraie, et régner les chardons.
 Tourmente donc la terre, appelle donc la pluie,
 Chasse l'avidé oiseau, détruis l'ombre ennemie ;
 Ou bientôt affamé près d'un riche voisin,
 Retourne au gland des bois pour assouvir ta faim. »*

1.1.2. Le notaire et la publicité foncière

Le notaire est la clef de voûte de la propriété foncière. Il exerce une profession libérale tout en étant à la fois un officier public assermenté. Celui-ci intervient bien évidemment dans les successions, mais aussi les ventes, échanges de parcelles, démembrements, baux ruraux (tous les baux d'au moins 12 ans) etc. A l'inverse des avocats, les notaires sont bien présents dans le monde rural grâce à une répartition judicieuse de leurs études. Ainsi, certains d'entre eux ont même fait du droit rural et de l'agriculture une spécialité. Il existe, depuis l'an 2000, un Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement, rattaché au Conseil supérieur du notariat.

A Rennes, un diplôme commun est désormais proposé aux notaires et aux experts comptables en matière de gestion de l'entreprise agricole. Quant à la formation des futurs installés, les notaires y participent par des interventions dans certains lycées agricoles.

Les actes soumis à publicité foncière passent dorénavant devant le service de la publicité foncière. Il s'agit de la nouvelle dénomination depuis 2013 des Conservations des hypothèques, créées en 1771. Le salaire du conservateur étant désormais remplacé par une contribution de sécurité immobilière équivalente à 0,1% du prix de vente.

Les enjeux pour la propriété, l'agriculture et ses jeunes sont nombreux en ce qui concerne la pérennité des notaires et du système français. Aussi, nous dénonçons :

- la déresponsabilisation des ex-conservateurs des hypothèques, qui ne sont plus responsables sur leurs propres deniers, mais qui engagent désormais la responsabilité de l'Etat⁶. Il est bien dommage d'avoir fait disparaître cette responsabilité dissuasive de toute pratique de corruption, et qui, couplée à une forte rémunération, était particulièrement efficace en matière de sécurité immobilière. L'avenir

⁶ article 18 de l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques

dira si la réforme entrée en vigueur en 2013 n'a pas créé plus de difficultés qu'elle ne prétendait en résoudre ;

- la volonté de dérégulation injustifiée du notariat : nous souhaitons le maintien de leur présence en milieu rural, plutôt que de grosses études urbaines qui éloigneront encore plus le droit de ses usagers. De même, il n'est pas concevable d'atténuer ne serait-ce qu'un peu la sécurité juridique des actes passés devant notaire, quelle que soit leur nature, leur objet ou le montant concerné. La sécurité de l'exploitant agricole est liée à la sécurité à laquelle le foncier agricole sera soumis. Mettre en péril la propriété a pour conséquence de mettre en péril le bail rural et l'agriculteur, qu'il soit fermier ou en faire-valoir direct.

Il est utile de rappeler ici qu'en France, un acte notarié sur 300 000 est attaqué, dont un contentieux pour 1 000 ventes, alors que ce chiffre se monte à un contentieux pour 5 actes de vente en Angleterre. Et plus généralement à une contestation pour 3 actes dans le système de la Common Law⁷, qui est donc bien loin d'être un modèle.

D'eux-mêmes, les notaires français estiment que pour un acte inférieur à 16 000 euros, ils perdent de l'argent : qu'espérer d'une plus grande libéralisation si ce n'est une envolée des coûts ? Notamment pour les parcelles agricoles qui sont déjà soumises à des frais, droits et émoluments fixes qui pèsent proportionnellement plus lourds lorsque le montant de la transaction est faible.

Barème 2014 pour vente d'immeuble			
Montant transaction	1 000 eur.	10 000 eur.	100 000 eur.
Trésor public	109,07	640,66	5956,65
Emoluments proportionnels	40	317,75	1236,25
Emoluments sur formalités	507	507	507
TVA 20% sur Emoluments	109,4	164,95	348,65
Débours (forfait)	300	300	300
Total Barème	1065,47	1930,36	8348,55
soit % du montant	106,55%	19,30%	8,35%
<i>source : INERE</i>			

C'est pourquoi nous proposons :

Réviser les tarifs des notaires

Que le tarif des notaires fixé par un décret de 1978⁸ soit révisé, cette décision relevant du Gouvernement. Cette révision devra permettre d'instaurer une plus forte dégressivité des parts fixes en fonction des montants en cause. L'essentiel étant de maintenir le principe existant qui est que les frais perçus sur les gros montants compensent ceux qui relèvent de petits actes, y compris pour les petites ventes, sans quoi ces transactions de faible valeur seraient bloquées.

De même, la mise en place d'un plafond paraît nécessaire : en aucun cas le montant des frais de transaction ne devrait dépasser le prix de vente. Pour les ventes d'immeubles aux jeunes agriculteurs, ce montant ne devrait pas excéder 50 % du prix.

⁷ tradition juridique d'origine anglaise à caractère jurisprudentiel, en vigueur dans la plupart des Etats ayant connu une présence anglaise forte au cours de l'Histoire

⁸ décret n° 78-262 du 8 mars 1978

Relancer les formations par les notaires

Jeunes Agriculteurs demande que le ministère de l'Agriculture donne une nouvelle impulsion au conventionnement entre notaires et lycées agricoles et PAI, afin que les jeunes élèves ou les futurs installés bénéficient tous d'une initiation au droit et particulièrement au droit de l'entreprise agricole et de la propriété via le passage de notaires spécialisés dans ces établissements, ainsi qu'en phase de préinstallation, afin de leur donner les fondamentaux utiles du droit rural. De même, nous proposons que les notaires, qui s'installent nouvellement sur un territoire, rencontrent des représentants de la profession agricole pour prendre connaissance du marché foncier et des usages locaux.

Mettre en œuvre les sanctions

Il arrive encore que dans certains cas, des notifications ne soient pas effectuées aux SAFER par les notaires. Cela n'est pas tolérable, ces comportements doivent être sanctionnés de manière dissuasive (par exemple un système d'avertissement). De plus, l'instauration du croisement systématique des actes enregistrés et des notifications faites aux SAFER doit permettre de garantir la pleine application de la loi et la sanction des notaires fautifs.

Instaurer un numerus clausus pour les avocats

L'instauration d'un numerus clausus⁹ s'avère nécessaire pour l'accès à la profession d'avocat. Leur présence en surnombre, outre qu'elle conduit à une judiciarisation de plus en plus forte de la vie en société, crée le besoin d'accroître leur activité en dehors de leur champ d'action habituel. Si les notaires sont aujourd'hui ciblés, ce fut hier le cas pour les avoués exerçant dans les cours d'appel, qui y ont succombé en 2012 par le vote d'une loi¹⁰.

Supprimer le paiement d'un droit d'appel

La suppression de cette profession a donné lieu à l'instauration d'un nouveau droit de 225 euros à payer par ceux qui passent en appel. Les jeunes agriculteurs étant des justiciables comme les autres, nous demandons la suppression d'un tel surcoût d'accès à la justice.

1.1.3. Le bornage et le cadastre

Le droit de propriété serait vain s'il n'était pas matérialisé au moyen de procédés efficaces et éprouvés.

Le premier d'entre eux est le bornage, qui remonte à des millénaires. Effectuée par un géomètre-expert à l'amiable ou par la voie judiciaire, cette opération consiste à déterminer définitivement les limites d'une propriété par ses tenants et aboutissants, en y plaçant des bornes. Quoique n'étant pas obligatoire, cela permet d'éviter les erreurs et usurpations sur un bien immobilier, ce qui sécurise tant le propriétaire que le fermier lorsqu'il y a un bail. Il en résulte soit un jugement, soit un procès-verbal d'abornement qui doit être déposé chez le notaire et publié à la Conservation des hypothèques¹¹.

Relancer et soutenir l'abornement

Les multiples problèmes posés par les incertitudes sur les limites d'une propriété ont tendance à avoir des conséquences pratiques toujours complexes à gérer, et génèrent de nombreux conflits de voisinage. C'est pourquoi, il ne serait pas inutile de renouer avec la pratique des abornements

⁹ limitation des effectifs ayant accès à une profession

¹⁰ loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les Cours d'appel

¹¹ ou au Bureau du Livre foncier, en vigueur dans le régime alsacien-mosellan

généraux ou bornages collectifs qui se sont déroulés au XIX^{ème} siècle, afin d'apporter plus de sécurisation juridique tant pour le propriétaire que pour le fermier. A défaut, un bornage au fil de l'eau pourrait avoir lieu à l'occasion de chaque changement de propriétaire ou de fermier. Ceci ne peut s'envisager que dans le cadre où l'Etat donne un niveau de priorité avancé à ces bornages, et par voie de conséquence accepte de prendre en charge les frais correspondants, au minimum pour les agriculteurs bénéficiant ou ayant bénéficié du dispositif national d'accompagnement à l'installation.

Le bornage physique pouvant s'avérer gênant sur le terrain (il peut y avoir plusieurs propriétaires sur une seule parcelle culturale), sa mise en œuvre doit recourir aux technologies modernes : enregistrement des coordonnées GPS des bornes et création d'une base de donnée officielle.

Le second élément lié étroitement au droit de propriété est le cadastre, qui ne constitue pas un titre de propriété, mais qui est par sa nature même un document fiscal. Il s'agit d'un recensement des biens immeubles en vue d'établir les bases des impôts locaux. Le cadastre peut néanmoins être utile au juge dans certains cas comme présomption de preuve de propriété.

Coordonner les données RPG / parcellaire MSA / cadastre

Pour l'avenir, nous souhaitons faire du cadastre un outil plus performant de gestion et de préservation des terrains agricoles. Dans un premier temps, cette base unique devrait être croisée avec d'autres informations complémentaires extérieures (Registre parcellaire graphique, parcellaire MSA) afin de cibler tous les terrains agricoles inexploités, ou bien les friches pouvant revenir dans le giron de l'agriculture. Ces recoupements seront alors communiqués à l'ONCEA. Ce mécanisme permettra aussi un suivi professionnel plus attentif et précis, sous l'égide de la CDPENAF d'une part, et des Chambres d'agriculture d'autre part. Mais il n'aura d'utilité que lorsque des moyens plus efficaces auront été mis à la disposition de la profession agricole pour sauvegarder le foncier agricole.

Dans un second temps, et sous réserve d'une fiabilité démontrée, le recoupement des différentes informations collectées permettra d'établir une base de données incontestable, notamment au regard de la PAC.

Dans un troisième temps, est-il nécessaire de s'interroger sur la pertinence de maintenir le registre parcellaire MSA ?

Redonner les moyens nécessaires aux services du cadastre

Mais avant cela, le réseau syndical régional de Jeunes Agriculteurs a mis en exergue de nombreuses difficultés actuelles liées aux moyens insuffisants affectés au cadastre, aux sous-effectifs des bureaux concernés, aux délais de mise à jour extrêmement longs, aux non-prises en compte d'opérations de remembrements clôturées etc... Le manque de sérieux et d'attention globale liés au devenir du cadastre de la part des pouvoirs publics est sidérant. Il y a donc aussi une certaine urgence à prendre conscience des enjeux et à donner une nouvelle impulsion politique pour la bonne tenue de ces documents essentiels.

1.1.4. Les taxes foncières : un système à bout de souffle

Si la fiscalité locale participe de la libre administration des collectivités, elle n'en demeure pas moins archaïque et mal ajustée. Les "quatre vieilles", inventées pendant la Révolution, et qui étaient la patente, la contribution foncière, la contribution mobilière et la taxe sur les portes et fenêtres, perdurent sous d'autres formes de nos jours, à l'exception de la dernière, supprimée en 1926.

La patente, après s'être transformée en taxe professionnelle en 1975, changea de nom et de forme une nouvelle fois pour devenir en 2010 la contribution économique territoriale. Elle est composée des deux éléments : la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Il s'agit d'un des quatre impôts locaux directs actuels finançant les collectivités territoriales.

Les trois autres sont la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti et celle sur le non-bâti. Ces deux dernières étant les héritières directes de la contribution foncière, elle-même issue de la taille de l'Ancien Régime. C'est là que réside l'utilité du cadastre fiscal évoqué au paragraphe précédent.

En 1914¹², l'impôt sur le revenu est créé dans un souci de modernisation fiscale mais aussi à l'occasion de la guerre qui nécessita un effort complémentaire pour assumer les dépenses liées à celle-ci.

Aussi, plutôt que de percevoir un impôt sur une propriété, l'idée de le baser sur le revenu effectif est apparue pertinente. Mais plutôt que de supprimer les taxes foncières, qui se basent sur le revenu cadastral, les deux types d'impôts se sont cumulés jusqu'à nos jours !

Il est grand temps d'alléger l'agriculture de ce fardeau, dont agriculteurs et propriétaires fonciers sont les principaux contributeurs, étant les plus grands usagers des sols français. Cela suppose de sécuriser impérativement les budgets communaux par d'autres ressources¹³, sachant que les dotations aux communes baissent.

Toutefois, à brève échéance, quatre réformes priment et sont même devenues urgentes :

1.1.4.1. Bloquer la hausse de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties

En temps normal, la gestion des finances locales est très variable d'une commune à l'autre. Certains choix politiques tendaient déjà à orienter la hausse de la fiscalité sur le foncier non-bâti, plutôt que sur la taxe d'habitation ou sur le foncier bâti, ces deux dernières étant susceptibles d'entraîner un mécontentement plus généralisé des citoyens d'une commune.

Or, la plupart des communes sont désormais soumises à des restrictions importantes de leur dotation globale de fonctionnement, qui leur est versée par l'Etat. Le phénomène a ainsi tendance à progresser et c'est sur la seule activité agricole que certaines municipalités souhaitent faire peser les hausses d'impôts.

Jeunes Agriculteurs considère qu'il y a urgence à bloquer la hausse de la TFNB en n'autorisant qu'un plafond de réévaluation annuelle, correspondant à 10 % du pourcentage de hausse de l'indice national des fermages qui précède l'année concernée. En cas de baisse de l'indice, le plafond serait alors à 0 %.

¹² loi du 15 juillet 1914

¹³ cf. paragraphes 1.1.4.4., 1.3.3. et 1.3.6.

Ainsi, il y aurait une véritable corrélation entre l'évolution des fermages, le revenu agricole et la taxation des surfaces agricoles.

Dans le même esprit, un encadrement sur le différentiel des montants de taxation sur le non-bâti entre communes proches devrait être mis en place, pour plus d'équité. Pour une même production ou des terres de mêmes qualités agronomiques, il n'est pas normal qu'un agriculteur soit imposé avec des taux pouvant être doublés.

1.1.4.2. Limiter la TFNB aux minima des fermages des barèmes départementaux

Si par le dispositif précédent, l'on peut parvenir à freiner raisonnablement la hausse du foncier non-bâti, cela ne règle en rien le problème de sa hauteur actuelle. Il est anormal que cet impôt "mange" parfois la totalité du loyer perçu par le propriétaire-bailleur, et l'on comprend bien les fortes réticences qui se développent désormais lorsqu'il s'agit de conclure un bail en pure perte.

Depuis 1983¹⁴, nous disons que « l'impôt foncier ne devrait pas représenter plus d'une certaine proportion des prix de fermage indiqués par le barème préfectoral ».

Nous demandons l'instauration d'un mécanisme permettant le blocage du montant de la TFNB à un maximum qui correspond dans chaque département aux minima des fourchettes encadrant les loyers des terrains agricoles, le cas échéant par petites régions agricoles de chaque département. Les montants supérieurs de la TFNB seront alors ramenés à ce nouveau plafond, qui constitue le plancher des fermages, c'est-à-dire le montant minimal qu'un fermier est susceptible de payer, et donc un bailleur de percevoir.

1.1.4.3. Plafonner le remboursement de TFNB dû par le fermier au bailleur

Une quote-part des taxes foncières, sur le bâti comme sur le non-bâti loué, est mise à la charge du fermier. Cette portion est représentative des dépenses liées aux voies communales et chemins ruraux dont il doit supporter sa part. A défaut d'accord amiable avec son bailleur, le fermier voit sa fraction de taxes foncières portée à 20 %¹⁵.

Toutefois, une pratique en développement consiste à faire supporter au fermier la quasi-totalité des taxes foncières, ceci ayant été validé par la jurisprudence, puisqu'il n'est pas précisé de fraction minimale ni maximale. Lui en faire payer la totalité n'est toutefois pas permis.

Est-il besoin de rappeler que le fermier paie déjà son loyer, et qu'il est assez dur de lui faire payer ainsi une deuxième fois via les taxes foncières, d'autant que n'étant pas propriétaire, il ne peut même pas constituer une hypothèque sur le bien.

C'est pourquoi l'action de notre syndicat s'attachera aussi à la mise en place d'une quote-part maximale à ce remboursement, qui dans tous les cas ne devra pas excéder 50 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non-bâties agricoles.

¹⁴ CNJA, rapport d'orientation 1983, p. 88

¹⁵ article L. 415-3 du code rural

1.1.4.4. Exonérer totalement les jeunes agriculteurs pendant cinq ans

Afin de faciliter l'installation des jeunes sans ajouter des surcoûts dans leur période de démarrage, le législateur a mis en place un double dispositif de dégrèvement de taxes foncières en leur faveur.

Un premier dégrèvement de 50 % à la charge de l'Etat porte sur les propriétés non-bâties qu'un jeune agriculteur exploite pendant les cinq années qui suivent celle de son installation¹⁶. Ce dégrèvement s'adresse à ceux qui bénéficient de la DJA et/ou des prêts MTS-JA.

Ce dispositif peut être complété par un deuxième dégrèvement supplémentaire de 50 % à la charge des collectivités bénéficiaires et après délibération favorable de celles-ci. Or, les parcellaires des exploitations d'aujourd'hui sont souvent étendus sur de multiples propriétaires, mais aussi sur plusieurs communes, qui toutes n'ont pas délibéré en ce sens. Pour en bénéficier, le jeune exploitant doit souscrire avant le 31 janvier de l'année suivant l'installation, une déclaration par commune et par propriétaire des parcelles qu'il exploite au 1^{er} janvier de l'année.

Il est légitime dans ces circonstances de se poser la question de l'égalité de traitement des jeunes bénéficiaires, suivant la commune dans laquelle ils exploitent. D'autre part, la mise en œuvre de ces dégrèvements demeure complexe et devrait faire l'objet d'une simplification :

Exonération systématique de 100 % des jeunes agriculteurs pendant 5 ans

Jeunes Agriculteurs souhaite donc transformer ce double dégrèvement en exonération totale de TFNB pendant cinq ans pour les porteurs de projets ayant suivi le dispositif à l'installation jusqu'à validation en CDOA.

Grâce à ce dispositif simple et clair, l'accès au foncier des jeunes se trouvera facilité. L'exonération serait entièrement supportée par l'Etat (les 50 % actuels et les 50 % restants), ce qui constituera ainsi une mesure plus lisible, et ne laissera pas certains jeunes installés ou certaines communes de côté quant aux 50 % restants.

Permettre l'accès au dispositif malgré un défaut de déclaration la 1^{ère} année

Ensuite, il est impératif d'ajuster rapidement le dispositif légal mal adapté, afin que les jeunes n'ayant pas souscrit dans les temps leur déclaration, puissent bénéficier des dégrèvements pour les années restantes, même s'ils n'ont pas rempli le formulaire avant le 31 janvier suivant leur première année.

Laisser l'exonération au bailleur s'il fait bénéficier le jeune d'un bail écrit

D'autre part, les modalités de restitution des dégrèvements de TFNB au fermier sont encadrées par une loi de 1957¹⁷. Ce texte doit être modifié afin que le dégrèvement JA puisse bénéficier au bailleur, uniquement dans le cas où celui-ci a conclu un bail rural écrit soumis au statut du fermage. Dans ce cas, le fermier ne bénéficiera pas du dégrèvement, mais il ne paiera pas non plus sa part de TFNB.

Supprimer la nécessité d'une déclaration

Dans un second temps, l'autre axe d'amélioration à apporter serait de ne plus faire souscrire de déclaration au jeune installé, mais de procéder à l'exonération de manière automatique. Elle serait générée par l'installation aidée du jeune, grâce à des recoupements de fichiers : octroi de la DJA ou des prêts, cadastre « rénové », RPG, parcellaire MSA ou encore Registre des actifs agricoles. Cette solution engendrerait à la fois la suppression d'une contrainte administrative, tout en garantissant une

¹⁶ article 1647-00 bis du code général des impôts

¹⁷ loi n° 57-1260 du 12 décembre 1957

utilisation optimale et ciblée de la mesure d'exonération. Il apparaît nécessaire de trouver un outil qui permette au jeune de pouvoir bénéficier directement de l'exonération sans passer par le propriétaire.

1.1.4.5. Augmenter la TFNB sur les parcelles non inscrites à la MSA

Afin de lutter contre les particuliers qui disposent de quelques hectares pour leurs loisirs, et ainsi participent à la pression foncière, JA demande une majoration de la TFNB pour les personnes dont les parcelles ne sont pas inscrites à la MSA.

Cette majoration de la valeur locative cadastrale relève d'une gestion responsable du foncier. Elle existe déjà, et Jeunes Agriculteurs s'en félicite, dans les communes soumises à la taxe sur les logements vacants : les propriétaires n'ont alors pour seuls choix que de céder ou faire bâtir, ou bien de louer à un agriculteur. Cette majoration a permis à la fois de redonner des terrains inexploités à l'agriculture, et des terrains pour la construction.

1.1.5. Les usages locaux : qu'en faire ?

« L'usage est une pratique habituellement suivie dans un milieu donné [...] en vertu d'une règle non exprimée s'imposant comme règle de droit »¹⁸. Les usages locaux mentionnés dans la loi sont souvent codifiés dans chaque département : plusieurs circulaires ministérielles prises entre 1844 et 1855 ont incité à leur recueil.

Il s'agit principalement de droits d'usage qui s'appliquent sur la propriété. Les sujets généralement concernés peuvent être divisés de manière assez simple : baux d'habitation, baux ruraux, servitudes et distances de plantation, coupe du bois et élagage, glanage, autres pratiques. Ils sont parfois assortis de tableaux de concordance des anciennes unités de mesure pratiquées dans le département, afin de permettre la traduction de mesures de surfaces foncières anciennes en mètres carrés ou en ares.

Mais la loi intervient régulièrement de nos jours, et peut faire tomber les usages lorsqu'ils lui sont contraires. Aussi, certains départements ne les ont pas révisés depuis des décennies, laissant craindre l'illégalité d'un certain nombre d'entre eux. Ces prescriptions étant particulièrement importantes en matière rurale, il serait utile de procéder à la création d'un code général des usages locaux, qui recueillerait et compilerait à travers toute la France le droit en la matière, et dont la mise à jour serait alors acquise. Sur certaines questions liées notamment aux servitudes, nul doute que des litiges pourraient être évités si la connaissance de ces us et coutumes était rendue plus accessible.

Nous proposerons aussi que les notaires informent mieux de ces usages, mais également que les baux-types départementaux reprennent ceux qui concernent le bail rural, afin de ne laisser aucun doute sur les droits et obligations tant du bailleur que du fermier.

¹⁸ Chambre civile de la Cour de cassation, 12 février 1861

1.2. Faire évoluer la boîte à outils foncière

Afin de répondre au mieux à l'ambition réformatrice qui guide ce rapport d'orientation, il convient de passer en revue les principaux outils dédiés à la transmission, à l'accès au foncier et au droit d'exploiter d'une part ; et ceux concernant l'aménagement foncier dans le cadre de l'exploitation agricole d'autre part. Ce panorama a pour finalité de mettre en lumière les inflexions à apporter à ces outils qui ne sont pas figés et qui doivent rester au service de l'agriculture en général, des agriculteurs eux-mêmes, et de l'accès au foncier des jeunes agriculteurs en particulier.

1.2.1. L'attribution préférentielle

Jeunes Agriculteurs accorde une attention forte à la transmission des exploitations. En particulier dans le cadre d'un décès familial : la transmission de l'ensemble de l'exploitation à un descendant exploitant est une vraie problématique.

On remarque aussi que les formes sociétaires ne sont pas des réponses à toutes les situations. L'application du droit civil, et en particulier le système de l'attribution préférentielle, instauré en 1938¹⁹, constitue toujours une réponse adaptée à la réalité de l'exploitation agricole d'aujourd'hui.

L'attribution préférentielle est un mécanisme qui permet, lors d'un partage successoral, d'attribuer des propriétés par préférence à l'un des héritiers, tout en conservant une égalité en valeur pour les autres héritiers. Ce mécanisme est valable en agriculture²⁰, à la condition que l'héritier participe ou ait participé à l'exploitation.

Cette attribution préférentielle peut concerner :

- la pleine propriété, soit pour exploiter, soit pour constituer un GFA, soit pour donner les biens en location par bail à long terme, ou enfin pour la seule maison d'habitation ;
- un bail à long terme sur les biens, apparenté à un bail forcé pour les autres cohéritiers ;
- les seuls éléments mobiliers, nécessaires à l'exploitation d'un bien rural cultivé par le défunt à titre de fermier et dont le descendant lui succède ;
- le droit au bail de la maison d'habitation.

Dans tous les cas, l'indemnisation des autres héritiers se fait au moyen d'une soulte.

Cette mesure est toujours très utile, et en particulier en matière d'attribution de la pleine propriété, ceci afin d'éviter le démantèlement de l'entité globale de l'exploitation. A défaut d'accord amiable, celle-ci doit en principe être demandée auprès du tribunal de grande instance.

Toutefois, cette même attribution en propriété de l'exploitation est de droit, et le tribunal ne pourra la refuser si le demandeur remplit les conditions requises, et si l'exploitation agricole ne dépasse pas des limites de superficie fixées par décret²¹ et énoncées par un arrêté qui n'a pas été révisé depuis 40 ans²². Celui-ci compte plus de 200 seuils de surface.

¹⁹ loi du 17 juin 1938

²⁰ articles 831 et suivants du code civil

²¹ décret n° 70-783 du 27 août 1970

²² arrêté du 22 août 1975

Listées par départements et parfois par petites régions agricoles, ces superficies pour l'attribution de droit sont comprises entre 31 hectares et 100 hectares. Il existe aussi des coefficients nationaux applicables à ces surfaces, pour certaines cultures spécialisées.

Jeunes Agriculteurs propose de porter toutes ces superficies à un seuil plus haut et unique fixé à 100 hectares pour toute la France, au bénéfice des actifs agricoles, tout en gardant des coefficients d'adaptation pour certaines productions.

La taille des exploitations a considérablement évolué en 40 ans et cette mesure de relèvement de plafond est au bénéfice des agriculteurs eux-mêmes. De surcroît, elle n'impacte aucunement les finances publiques, et pourrait même réduire un peu le nombre de demandes d'attributions préférentielles facultatives devant les tribunaux de grande instance.

1.2.2. Les SAFER

Les SAFER, créées par la profession, doivent répondre pleinement à leurs missions d'installation et d'aménagement foncier. Malgré des avancées récentes liées à l'adoption de la loi d'avenir en 2014, principalement sur le droit de préemption, tout n'est pas réglé.

En l'état actuel, un problème majeur subsiste : le financement public des missions de service public des SAFER qui est insuffisant, ce qui entraîne des difficultés qui sont :

- la tendance forte des SAFER à chercher leur financement au moyen des transactions qu'elles réalisent, ce qui influe de manière haussière sur les prix ;
- la difficulté des SAFER à porter un lot de plusieurs parcelles afin d'installer des jeunes ;
- leur intervention parfois injustifiée sur certaines transactions, afin de dégager une marge sur l'opération.

De plus, dans certains cas, la question de la bonne communication entre élus et administratifs SAFER se pose, l'influence de certains techniciens SAFER implantés depuis longtemps sur leur territoire de compétence engendre parfois des implications peu objectives sur les dossiers. La sincérité des informations portées sur les dossiers de certains candidats par rapport à certains autres peut jouer en défaveur de l'un ou l'autre.

Renforcer la transparence pour les attributions

Pour pallier certains problèmes dans la présentation des dossiers, une vérification de sa fiche de présentation par chaque candidat permettrait de s'assurer de l'exactitude des éléments fournis à la commission. La fiche devra être signée à la fois par le technicien et par le candidat.

Réformer la gestion des élus et des conseillers

Voilà pourquoi il faut que les SAFER remédient à cet état de fait lorsqu'il existe. A cet effet, Jeunes Agriculteurs propose une rotation des conseillers techniques des SAFER tous les cinq ans, afin qu'ils ne demeurent pas en permanence sur un même territoire. A ce titre, Jeunes Agriculteurs propose que les salariés de la SAFER aient une condition de mobilité inscrite dans leur contrat de travail. S'agissant de leur rémunération, lorsqu'elle comprend une part variable selon les transactions ou les montants réalisés, celle-ci doit être supprimée car elle pousse à l'intervention et peut tirer les prix vers le haut.

Quant aux représentants professionnels, ils ne devraient pas être maintenus au-delà de dix ans au même poste. Mais cela ne suffira pas, il y a aussi matière à retravailler sur les relations élus/techniciens,

sur la transmission du savoir-faire, des compétences, ou encore sur la manière d'envisager les relations avec les OPA.

Impliquer localement les JA

Le rôle des délégués cantonaux est essentiel. Le bon fonctionnement des SAFER au niveau local dépend de l'attention que ces personnes porteront à leurs missions. Les Jeunes Agriculteurs doivent donc s'y impliquer, en étant formés pour pouvoir s'intégrer correctement au sein de la commission. Le rôle des délégués communaux est encore plus primordial. Les JA doivent également être associés et recevoir toutes les notifications SAFER de leur commune.

Pour un bilan annuel JA/SAFER

Les JA doivent rencontrer annuellement le président de leur SAFER, afin de faire un bilan de l'action de celle-ci, et particulièrement des dossiers qui se sont mal passés. Ce bilan doit être l'occasion de rappeler le rôle de la SAFER. Le dialogue est la meilleure voie de clarification des points de vue.

Préserver la gouvernance agricole des SAFER

La gouvernance des SAFER devient de plus en plus problématique : la nouvelle organisation en trois collèges marque une nouvelle fois l'effacement progressif de la profession agricole dans ces instances. Nous refuserons qu'au fil des lois successives, on mette petit-à-petit ces outils du monde agricole entre des mains n'ayant pas les mêmes objectifs que celui-ci. L'agriculture doit garder la majorité.

A minima, l'instauration d'un système de suppléance dans les réunions pourrait être bénéfique, afin d'assurer la représentation équilibrée de toutes les parties.

Instaurer un fonds de péréquation des EPF à destination des SAFER

Concernant leur financement, Jeunes Agriculteurs exige un rééquilibrage budgétaire entre les Etablissements publics fonciers et les SAFER. Les EPF reçoivent principalement le produit de la taxe spéciale d'équipement qui représente plusieurs centaines de millions d'euros par an. Alors que les SAFER ont un peu plus de 4 millions annuels de la part du budget de l'Etat pour financer leurs missions.

Pour cela, et sachant que tout le territoire français n'est pas couvert par le périmètre d'un EPF, il faut donc créer un fonds de péréquation de tous les EPF, puis que l'Etat prélève un montant déterminé sur ce fonds, afin de le réattribuer au récent fonds de péréquation des SAFER. Ce fonds de péréquation permettra ensuite de rééquilibrer ce financement public entre toutes les SAFER.

Réduire le taux de TVA sur les frais SAFER

Actuellement un taux de 20 % de TVA est appliqué aux frais de vente SAFER. Dans l'optique de réduire le coût pour les agriculteurs, nous demandons que ce taux soit réduit à 10 %.

Concernant les missions des SAFER en tant que telles, d'autres améliorations sont encore possibles :

Permettre la préemption lors de certains échanges

Nous demandons que les échanges en propriété de parcelles de natures différentes (par exemple : terrains agricoles échangés contre terrains forestiers) soient aussi soumis au droit de préemption des SAFER.

Elargir la préemption des parts sociales

La loi d'avenir a créé la possibilité de préemption de la SAFER uniquement s'il y a cession totale des parts sociales d'une société. Cette mesure est peu opérante. La mise en place d'une préemption sur les cessions partielles de parts sociales apparaît nécessaire, au même titre qu'une mise en œuvre réelle et efficace de la dissociation du bâti et du non-bâti.

Supprimer les exceptions au droit de préemption liées au statut social des personnes

Dans certains cas²³, la loi ne soumet pas à la préemption des SAFER les opérations réalisées par les salariés agricoles, les aides familiaux et associés d'exploitation. Ces exceptions ne se justifient plus, nous souhaitons qu'il y soit mis fin.

Conditionner certaines cessions des SAFER à l'inscription au Registre des actifs agricoles

Sauf dans le cas de l'installation d'un jeune agriculteur, lorsque la SAFER projette la cession d'un bien à un exploitant agricole, celui-ci devra impérativement être inscrit dans le Registre des actifs agricoles.

Enfin, Jeunes Agriculteurs tient à rappeler tout son attachement au droit de préemption des SAFER qui est un outil nécessaire, car le seul moyen à disposition de l'agriculture pour empêcher la propriété du foncier agricole de tomber toujours dans les mêmes mains. C'est en ce sens qu'il est indispensable aujourd'hui, car aucun autre dispositif existant ne peut encore fournir cette sécurisation que beaucoup de pays nous envient.

1.2.3. Le contrôle des structures

Le renforcement du contrôle des structures est primordial. Pour autant, il ne permet de gérer que le seul foncier disponible. Or s'il n'y en a pas suffisamment, la question qui se pose est plutôt celle de savoir par quels moyens on augmente la quantité de foncier à disposition de l'agriculture.

Actuellement, la régionalisation des schémas des structures à travers les nouveaux SDREA opère un changement d'échelle dans l'élaboration de ces schémas qui fixeront toujours les modalités précises d'application du contrôle. Au-delà des seuils surfaciques de déclenchement, la question de l'économie doit être soulevée par l'adaptation des surfaces d'équivalences.

Mais les bases du contrôle ne doivent pas être modifiées : pour Jeunes Agriculteurs, la priorité doit rester l'installation, mais l'installation de jeunes formés, et ayant suivi le dispositif à l'installation. En effet, installer pour installer ne rime à rien. Installer n'a de sens que si le démarrage de l'activité permet ensuite un développement de celle-ci. Le tout dans la perspective d'avoir des exploitations nombreuses, une agriculture jeune, un métier viable et vivable, et un outil de production transmissible.

Toutefois, la confortation des exploitations agricoles en matière de surface n'est pas à négliger, car le contrôle des structures assure aussi le service après-vente de l'installation, la pérennité de celle-ci peut en dépendre. Cette confortation doit être déterminée par la CDOA. Cette dernière s'appuiera sur le SDREA et sur le Plan d'entreprise qui doit démontrer la nécessité de la confortation pour atteindre la viabilité économique de l'exploitation, durant les cinq premières années d'installation.

²³ article L. 143-4 (4° - a) du code rural

Informar les propriétaires

Concernant la phase préalable à la demande d'autorisation d'exploiter, Jeunes Agriculteurs tient à rappeler qu'il est primordial que le demandeur non titulaire d'un bail, avant de formuler sa demande, doit en informer le propriétaire et dialoguer avec lui. L'accord préalable semble souhaitable avant la demande d'autorisation d'exploiter. Les relations du fermier avec son bailleur durent toute une carrière, et il n'est pas pensable de démarrer des relations cordiales par des procédés indéliques.

Etendre le périmètre du contrôle des structures

Le contrôle s'applique à la mise en valeur des terres agricoles au sein d'une exploitation agricole²⁴. Les terrains simplement entretenus pour des activités non-agricoles ou non-professionnelles, dites « de loisir », peuvent y échapper. Or, la notion légale de rattachement à une exploitation agricole n'a plus de sens, car elle conduit à faire un contrôle sur les exploitants, mais pas sur ceux qui ne le sont pas, et qui en sont ainsi exonérés la plupart du temps. C'est pourquoi nous souhaitons étendre le périmètre du contrôle à toutes les mises en valeur ou aux simples entretiens de terrains à vocation ou à usage agricole, quel que soit le cadre dans lequel cette mise en valeur ou cet entretien s'effectue.

Assurer un meilleur contrôle des informations déclarées

Sur l'application du contrôle en tant que tel, il y a aujourd'hui une réelle nécessité que l'administration contrôle systématiquement la fiabilité et la sincérité du contenu des formulaires de demande d'autorisation d'exploiter, en recoupant les différentes informations auxquelles elle peut avoir accès (PAC, Registre des actifs, MSA, détention d'une exploitation à l'étranger, etc). Pour cela, des moyens humains doivent être mis en place afin de ne pas retarder l'instruction des dossiers, et de permettre la délivrance des autorisations d'exploiter dans les plus brefs délais en toute légitimité.

Lutter contre l'accaparement des terres via des formes sociétaires

L'accès à l'exploitation des terres en France nous renvoie aussi à la question de l'accaparement des terres, dont les exemples à l'étranger sont légions, et dont la France n'est pas totalement à l'abri.

Par exemple, le contrôle des structures est contourné notamment au moyen de montages sociétaires, et il faut désormais trouver les voies qui permettent de régler la question de ce phénomène. Car on ne joue pas au tennis avec une raquette trouée. Pour cela, la mutualisation de différents fichiers est nécessaire, il ne paraît pas non plus aberrant de demander l'avis d'imposition d'une personne avant son passage en CDOA, pour examiner ses revenus agricoles, ce qui est déjà pratiqué pour les ICHN.

Renforcer le contrôle des agrandissements dans le cadre d'une société

Il est impératif et urgent de faire en sorte que tout transfert de parts sociales, entraînant une réduction du nombre d'associés soit considéré comme un agrandissement au regard du contrôle des structures, au bénéfice des associés restant dans la structure. En conséquence, lorsque le transfert de parts génère un mouvement dans la jouissance ou le contrôle du foncier agricole, la cession ne pourra s'effectuer qu'à condition d'obtenir préalablement l'autorisation d'exploiter.

Resserrer l'accès à la simple déclaration préalable

Le régime déclaratif permet de s'exonérer d'une demande d'autorisation d'exploiter dans le cadre d'un bien de famille. Il est désormais limité aux nouvelles installations, ainsi qu'à la confortation d'exploitations dans la limite d'un seuil de surface. Il manque encore deux précisions pour ces critères :

²⁴ article L. 331-1 du code rural

l'installation concernée doit être une installation aidée, et la confortation d'une exploitation ne doit être prise en compte que si la personne figure dans le Registre des actifs agricoles. Dans le cas contraire, la procédure de demande d'autorisation d'exploiter s'appliquera.

Mettre en œuvre toutes les sanctions prévues par le code rural

En outre, le volet punitif du contrôle n'est pas assez dissuasif : sanctions trop faibles, trop lentes à mettre en œuvre, ou trop peu appliquées. L'Etat doit prendre ses responsabilités. L'enjeu de maintenir les chefs d'exploitation actifs agricoles sur tout le territoire en dépend. Les DDT(M) doivent donc tout mettre en œuvre pour organiser une police des structures efficace, avec une application systématique des sanctions. Pour cela, l'établissement d'une corrélation entre les dossiers PAC et les demandes d'autorisation d'exploiter produirait certainement de bons résultats.

Le droit d'exploiter doit donc toujours être maîtrisé afin de prévenir les dérives, car nul doute que l'absence du droit de regard de la profession agricole via la CDOA conduirait à l'explosion de la spéculation liée à l'accès au foncier.

1.2.4. Le fonds agricole

La situation du fonds agricole est complexe, tantôt permettant de valoriser une exploitation et de la transmettre globalement, tantôt accusé de surenchérir les installations. Une chose est certaine, le fonds agricole ne pourra jamais inclure des baux ruraux non-cessibles, alors que par nature il ne peut comporter que des contrats cessibles.

Pourtant, Jeunes Agriculteurs a déjà affirmé et réaffirmé l'intérêt du fonds agricole²⁵. Tout comme son caractère indissociable du bail cessible.

Or, le fonds agricole actuel ne fonctionne pas :

- il ne présente aucun des intérêts pratiques voulus ;
- il ne garantit aucunement que sa valeur au moment de la cession n'empêche le paiement par ailleurs de sommes injustifiées ;
- il ne peut se raccrocher à un bail cessible qui n'a été mis en œuvre que marginalement ;
- il n'est par conséquent ni généralisé, ni généralisable en l'état.

En revanche, ce fonds agricole créé en 2006²⁶, a fonctionné un peu suite au rattachement de certaines activités équestres à l'activité agricole. Il a aussi été utilisé par quelques-uns pour valoriser l'entité de leur exploitation, afin d'obtenir dans le cas de certains projets d'aménagement entraînant une expropriation, des indemnités légèrement réhaussées et prenant en compte la dépréciation de leurs exploitations. C'est-à-dire que le résultat obtenu par le fonds ne correspond donc pas du tout à l'objectif visé.

Les conditions posées initialement par Jeunes Agriculteurs concernant le fonds ne sont donc pas remplies dans la pratique et dans les textes. Il apparaît aussi que sa forme actuelle est complètement

²⁵ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2011, p. 51

²⁶ loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006

inadaptée et déconnectée de la manière dont les exploitants, jeunes ou moins jeunes, conçoivent le cadre de gestion de leur exploitation.

C'est pourquoi, sans abandonner l'idée d'un fonds agricole obligatoire et efficace, nous demandons la suppression pure et simple du fonds agricole actuel. Jeunes Agriculteurs refuse que cette belle idée soit décrédibilisée à jamais par le maintien d'un système bancal qui n'a pas rencontré son public, et qui a complètement manqué sa cible.

1.2.5. L'aménagement foncier agricole et forestier

La première trace d'un remembrement en France semble dater du début du XVIII^{ème} siècle, et concernait le territoire de la paroisse de Rouvres-en-Plaine, commune de l'actuel département de Côte-d'Or. Il émane du travail de l'arpenteur Antoine Feugueray. Mais sa généralisation date de la période de la guerre de 1939-1945, avec des premières opérations débutant en 1942. Le cadre juridique a ensuite été renforcé par des lois votées en 1954²⁷, en 1960²⁸ et en 1962²⁹.

Son objet initial était d'adapter le parcellaire trop morcelé à la mécanisation de l'agriculture. Par la suite, il s'agissait de former des structures de propriétés et exploitations répondant à un usage rationnel des terres et des bâtiments, en accompagnant cela de travaux connexes de nature à améliorer la productivité. Puis le remembrement a aussi concerné les opérations liées aux grands travaux et ouvrages.

« Entre 1945 et 1968, 8 059 communes ont été remembrées pour un total de 6 167 329 ha et 251 589 exploitations ont bénéficié du remembrement. Au total, on est passé de douze millions à trois millions d'îlots de propriétés, soit une division par quatre, et 86 177 km de chemins nouveaux ont été créés. »
« A ce jour, plus de seize millions d'hectares remembrés pour 22 000 opérations sont recensés. »³⁰

Désormais, les dix modes d'aménagement foncier, qu'ils soient agricoles ou forestiers, ont été réduits à quatre :

- l'aménagement foncier agricole et forestier ;
- les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux ;
- la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées³¹ ;
- la réglementation et la protection des boisements.

On traitera ici de l'aménagement foncier agricole, qui fait donc suite à l'ancien "remembrement", afin d'y apporter les voies d'amélioration nécessaires.

La procédure actuelle est longue puisqu'elle dure en moyenne 7 ans. Il s'agit certainement d'un délai raisonnable pour que l'opération soit réalisée de la manière la plus convenable et aboutie, et qui assure

²⁷ loi du 20 décembre 1954

²⁸ loi d'orientation agricole du 5 août 1960

²⁹ loi du 8 août 1962

³⁰ Rev. *Géomètre*, n° 2109, décembre 2013, pp. 32, 34, 37

³¹ cf. paragraphe 1.3.4.1.

aussi son acceptabilité. Toutefois, ce n'est pas tant le délai pour mener à terme les opérations d'aménagement foncier qui pose problème, que le fait même de lancer une opération de ce genre.

Jeunes Agriculteurs réaffirme que cet aménagement génère des avantages économiques, agronomiques et écologiques incontestables. Comme le précise le code rural, cette nouvelle distribution parcellaire a bien « pour but, par la constitution d'exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. »³² Sur tous ces plans, l'aménagement apparaît ainsi nécessaire pour assurer le renouvellement des générations en agriculture dans de bonnes conditions.

Or, pour débiter, la procédure engageant un projet d'aménagement foncier agricole et forestier doit être initiée « à la demande de l'une au moins des communes intéressées ». Jeunes Agriculteurs soutient qu'il faut permettre une plus grande fluidité dans le démarrage de la procédure, en demandant l'instauration des mesures suivantes :

Mettre en place un seuil de déclenchement de l'aménagement foncier

Si une commune rurale n'a jamais fait l'objet de ce type d'opérations, ou que la surface moyenne communale des terrains agricoles privés n'atteint pas un seuil à déterminer dans chaque département, la Commission départementale d'aménagement foncier ou la Chambre d'agriculture pourront demander au préfet de démarrer une procédure d'aménagement.

Renforcer le financement de l'aménagement foncier

Par le moyen d'un fonds de concours, le département « engage et règle les dépenses relatives aux opérations d'aménagement foncier »³³. La préservation de lignes de financement destinées à l'aménagement foncier est donc primordiale, et ce financement devrait être renforcé afin qu'il soit suffisant pour répondre à une relance de l'aménagement. En outre, il devra être prioritairement fléché pour le financement des aménagements sur les territoires des collectivités pour lesquelles le seuil de déclenchement est le plus faible.

Assurer un couplage systématique des volets agricoles et forestiers de l'aménagement

Lorsque l'aménagement foncier concerne à la fois l'agriculture et la forêt, il doit permettre l'amélioration des conditions d'exploitation tant agricoles que forestières, rationalisant donc l'exploitation forestière et ainsi rendant inutile le changement de destination de surfaces agricoles en surfaces boisées.

Reconnaître les bénéfices de l'aménagement foncier agricole

L'aménagement foncier est aussi un investissement pour l'Etat, qui rentabiliserait ces opérations grâce à l'économie d'échelle générée par la réduction du nombre de références cadastrales, et par l'augmentation de la taille des parcelles cultivées générant une hausse des recettes de la TFNB pouvant financer partiellement ces opérations. L'aménagement permet de réduire l'empreinte carbone agricole, les intrants tout comme les déplacements sur une exploitation lorsque celle-ci dispose d'une structuration parcellaire optimisée. En outre, ces réductions permettent d'augmenter, de fait, la compétitivité des exploitations. Il en va de même pour les échanges parcellaires qu'il faut favoriser. En ce sens, une simplification devrait être réalisée notamment pour éviter aux exploitants de refaire

³² article L. 123-1 du code rural

³³ article L. 121-15 du code rural

toutes les demandes d'autorisation d'exploiter, source de lourdeurs administratives et de frais supplémentaires.

Nos aînés ont été les initiateurs des remembrements, Jeunes Agriculteurs ne se contentera donc pas de vivre sur les acquis de cette époque, ou des rares aménagements actuels qui n'ont lieu que lorsque de gros projets sont en perspective. Nous voulons donc relancer cet indispensable outil d'aménagement foncier afin de poursuivre l'œuvre permanente d'amélioration des conditions d'exploitation.

1.2.6. Le Registre des actifs agricoles

Ce Registre en cours de mise en place, obtenu par Jeunes Agriculteurs en 2014, vient se substituer au Registre de l'agriculture qui était inopérant. Tenu par l'APCA, et centralisant les données en provenance des caisses de MSA et des CFE des Chambres d'agriculture, il a pour vocation de centraliser tous les vrais actifs agricoles, personnes physiques exerçant à titre individuel ou dans le cadre sociétaire.

Resserrer les critères d'entrée dans le Registre

Pour le moment, aucun niveau minimal d'études n'a encore été acté. Il faut au minimum que pour le flux entrant au Registre, un niveau IV agricole soit exigé. De même, la question de la pluriactivité n'a pas été abordée : le Registre en sa forme actuelle n'est donc pas très sélectif. Pour être reconnu agriculteur actif, il semble nécessaire d'exiger au terme du Plan d'entreprise du jeune, et pour tout autre agriculteur, qu'au moins 30 % de leur revenu professionnel global³⁴ et 50 % du temps de travail proviennent de l'activité agricole.

En outre, les personnes figurant au registre ne doivent pas être en capacité de bénéficier d'une retraite à taux plein.

Quelle utilisation pour le Registre des actifs ?

La loi prévoit de lui conférer un rôle possible dans la limitation du bénéfice de certaines aides publiques aux personnes physiques inscrites ou aux personnes morales au sein desquelles elles exercent leur activité. La mise en œuvre de cette disposition paraît nécessaire pour Jeunes Agriculteurs, dans l'objectif d'une meilleure utilisation de l'argent public et d'un meilleur ciblage des aides.

Le Registre doit aussi devenir un véritable outil central des politiques publiques agricoles, et de simplification des procédures à destination des agriculteurs, grâce aux propositions ci-après :

³⁴ article D. 343-6 du code rural

Propositions de nouveaux usages pour le Registre des actifs agricoles

a) Utilisation de l'attestation d'inscription

La loi prévoit la délivrance, sur demande de la personne concernée, d'une attestation d'inscription. Cette attestation pourra prendre la forme d'une carte professionnelle de chef d'exploitation, carte professionnelle qui est déjà prévue depuis 1954 pour certains exploitants agricoles étrangers exerçant en France³⁵. Elle pourra servir pour la vente sur les marchés et la vente directe. En son absence, la personne concernée aura interdiction de s'afficher comme agriculteur.

Cette carte pourra remplacer l'attestation d'affiliation MSA demandée pour la constitution de certains dossiers.

b) En outre, l'inscription au Registre des actifs doit être un critère obligatoire pour :

- le bénéfice des dégrèvements agricoles de TFNB ;
- le remboursement partiel de TICPE/TICGN ;
- certaines cessions des SAFER³⁶ ;
- le bénéfice du régime déclaratif du contrôle des structures en cas de confortation d'exploitation³⁷ ;
- la construction à finalité agricole en zone agricole³⁸ ;
- déterminer le fermier pouvant exercer le droit de préemption en cas de vente du bien loué³⁹.

c) Enfin, le Registre serait utilisé à bon escient dans les cas suivants :

- recouper les informations nécessaires à la suppression de la déclaration pour l'exonération temporaire de TFNB pour les jeunes agriculteurs⁴⁰ ;
- exercer le contrôle des informations dans le cadre du contrôle des structures⁴¹ ;
- réguler la gestion par tiers et le travail à façon⁴².

³⁵ articles R. 333-1 et suivants du code rural

³⁶ cf. paragraphe 1.2.2.

³⁷ cf. paragraphe 1.2.3.

³⁸ cf. paragraphe 1.3.2.

³⁹ cf. paragraphe 2.3.1.

⁴⁰ cf. paragraphe 1.1.4.4.

⁴¹ cf. paragraphe 1.2.3.

⁴² cf. paragraphe 2.3.6.2.

1.3. Freiner le changement de destination des terres agricoles

Il s'agit ici de traiter les questions d'urbanisme, de consommation du foncier agricole, et des perspectives fiscales notamment concernant le changement de destination.

Nous réaffirmons ici que Jeunes Agriculteurs participe au développement rural par la défense de l'installation des jeunes agriculteurs. Dans le même sens, il n'y a aucune opposition à soutenir des projets économiques autres qu'agricoles, dès lors qu'ils sont créateurs de valeur ajoutée, générateurs d'emploi, et qu'ils maintiennent ou améliorent le tissu économique rural. Mais à la condition que ceux-ci soient convenablement dimensionnés, réalistes et viables, et que la facilité ne conduise pas les décideurs locaux en matière d'urbanisme à systématiquement considérer que le foncier agricole est une variable d'ajustement.

L'agriculture fait vivre les territoires, les paysages, contribue au développement de l'économie à plusieurs niveaux, et génère une biodiversité spécifique et variée. Elle est aussi créatrice de valeur ajoutée et d'emplois non-délocalisables, qu'ils soient salariés ou non-salariés.

On ne peut pas stopper la consommation de terrains à usage agricole, mais celle-ci doit être très limitée. Le développement ne doit pas se faire majoritairement sur du zonage agricole, mais doit être réparti plus équitablement avec tous les autres espaces. Chacun de ces prélèvements d'espaces non-artificialisés pourra alors faire l'objet d'une compensation justifiée et plus équilibrée qu'aujourd'hui.

Ce n'est pas par la destruction progressive de l'outil de travail des agriculteurs, la terre, que l'économie rurale assure sa durabilité. Tous les élus doivent prendre conscience que l'enjeu de la préservation du foncier agricole est majeur. Il faut bien comprendre que l'artificialisation de dizaines de milliers d'hectares de terres cultivées ou pâturées depuis des millénaires en France est définitive. Le bétonnage d'une surface prend quelques jours, mais il est irréversible.

1.3.1. La consommation de foncier agricole et les CDPENAF

Les CDCEA, créées en 2010, ont bien fonctionné jusqu'à présent, et ont révélé toute leur utilité. Désormais, elles évoluent pour devenir les CDPENAF, et étendent par principe leur champ d'action aux espaces naturels et forestiers.

Jeunes Agriculteurs tient à rappeler que cet outil, à destination principalement de la préservation des terrains agricoles, doit rester fonctionnel et efficace. Aussi, sa gouvernance ne doit pas devenir illisible, au risque de rendre toute son action inefficace. La profession agricole doit rester majoritaire.

De même, actuellement, les avis que rendent les CDPENAF peuvent ne pas être systématiquement suivis d'effet par le préfet.

Mettre en place l'avis conforme généralisé

Nous demandons qu'un avis conforme généralisé soit donné à la CDPENAF, afin que ces commissions aient un réel pouvoir décisionnel. Dans le cas d'un avis négatif, celui-ci devrait être motivé. Le seuil de déclenchement de cet avis conforme, quel que soit le projet concerné, doit être fixé à 3000m².

Assurer en Outre-mer la présence de JA dans les CDPENAF

Alors que les CDPENAF en Outre-mer bénéficient déjà de l'avis conforme qui connaît un succès certain, leur composition n'est pourtant pas identique à celle des commissions de la métropole. Il faut acter systématiquement dans tous ces territoires la présence syndicale de Jeunes Agriculteurs, afin de

mettre en valeur l'avis de la profession et prendre en compte le sujet de la disponibilité du foncier pour l'installation de jeunes.

Autoriser globalement l'autosaisine de la CDPENAF

De plus, ces commissions ont vocation à perdurer dans le temps et à avoir un rôle central en matière d'urbanisme : c'est pourquoi il faut qu'elles puissent demander et obtenir une saisine sur toutes les autorisations d'urbanisme et l'élaboration de documents d'urbanisme si elles le souhaitent.

Lancer des partenariats avec les intercommunalités

Il faut aussi lancer une politique de partenariats avec les intercommunalités pour que celles-ci consultent systématiquement les CDPENAF dans le cadre de l'évolution des compétences des structures de coopération intercommunales en matière de documents de planification et d'urbanisme.

Mettre en œuvre la coordination avec les observatoires

Comme le prévoit la loi d'avenir, l'ONCEA devra apporter son appui méthodologique aux CDPENAF, en coopération avec des observatoires régionaux des espaces naturels, agricoles et forestiers. Jeunes Agriculteurs réaffirme l'importance de ces observatoires, et souhaite qu'une mise en œuvre fluide de cette mesure permette un travail optimal dans les commissions départementales.

Permettre la constitution de commissions à une échelle infra-départementale pertinente

Le cas échéant, on peut souhaiter que soient ouvertes des possibilités pour créer des Commissions locales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CLPENAF). Elles seraient alors constituées à l'échelle du périmètre d'un SCOT, afin d'assurer un maillage plus étroit du territoire, mais à une échelle suffisante. Il est important que des professionnels agricoles soient présents dans ces commissions.

1.3.2. Agir sur l'urbanisme et ses zonages

Les questions d'urbanisme sont complexes, car elles résultent aujourd'hui d'un empilement de normes et des zonages différents que même les élus locaux ne peuvent plus maîtriser sans appui technique. Ce n'est pas normal.

De plus, les pratiques et les manières de procéder diffèrent d'un document d'urbanisme à l'autre et d'un SCOT à un autre.

Malgré tout cela, le foncier agricole est toujours soumis à une pression constante et des problèmes très nombreux se rencontrent partout sur le territoire.

Mettre en place des cellules syndicales de vigilance

C'est pourquoi Jeunes Agriculteurs incite à une vigilance locale à ce sujet, qui peut passer par une implication directe de la profession agricole en général, et des jeunes en particulier, à travers leurs structures locales, à rencontrer communes et intercommunalités. Mais aussi par la constitution de cellules agricoles locales de veille active à cette même échelle, afin qu'aucune élaboration, modification, révision de PLU ou de SCOT ne passe inaperçue. Ces cellules pourraient être mises en place de manière informelle via les commissions cantonales des structures, lorsqu'elles existent. En outre, nous attendons des Chambres d'agriculture qu'elles soient les courroies de transmission des projets portés à leur connaissance en matière d'urbanisme, afin de partager les informations avec les cellules et les agriculteurs locaux.

Former à l'urbanisme, informer le monde agricole, partager les bonnes pratiques

En outre, le monde agricole, et encore plus les jeunes, doivent se former et être formés à des notions d'urbanisme. Un agriculteur qui cherche à avoir les clefs de compréhension des projets locaux qui le touchent, ou même qui souhaite, à travers une implication dans la vie communale ou intercommunale, y prendre toute sa part, doit avoir accès à la formation. Mais aussi à des informations sous forme de documents fiables et compréhensibles.

Les pouvoirs publics eux aussi doivent mettre à disposition de la documentation et se montrer à l'écoute et en capacité de s'adapter aux demandes agricoles. A ce sujet, la communication sur les bonnes pratiques départementales existantes, si elle est souhaitable au sein même des OPA, l'est encore plus au sein de l'administration territoriale. Un système de partage centralisé nationalement serait à perfectionner rapidement, et permettrait sans aucun doute de lever des blocages et des appréhensions parfois infondées.

Veiller à l'élaboration du PADD

Enfin, Jeunes Agriculteurs tient à rappeler l'importance fondamentale du Projet d'aménagement et de développement durable qui constitue une clef de voûte en urbanisme : dans ce projet, la défense et la prise en compte correctes de l'agriculture doivent devenir des impératifs absolus dans toutes leurs dimensions, tant économique qu'en matière d'emploi, de développement et d'alimentation.

En dehors de ces aspects pratiques, des problèmes de fonds demeurent. Nous identifions les améliorations prioritaires suivantes :

Protéger l'agriculture périurbaine

La possibilité de créer des Zones agricoles protégées (ZAP) ou des Périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PENAP) peut être encouragée. Les zones agricoles protégées doivent se prolonger bien plus loin que la zone périurbaine afin de ne pas devenir une enclave inaccessible aux agriculteurs qui l'exploitent. La protection du foncier agricole périurbain est d'une importance cruciale. L'agriculture périurbaine est à l'interface de tant d'enjeux en matière d'urbanisme et d'aménagement qu'elle se trouve aujourd'hui en grand danger, malgré son rôle paysager, humain, sociétal et alimentaire fondamental.

Il faut cependant améliorer encore ces dispositifs afin que la mise en place de ces zonages spécifiques ne conduise pas à repousser plus loin la périurbanisation, notamment sur d'autres terrains agricoles ne faisant pas l'objet du même niveau de protection, tout en veillant à maintenir les parcelles accessibles. Car on ne peut pas considérer que décaler une problématique chez le voisin c'est y répondre sérieusement.

Créer un référentiel et un atlas de la qualité agronomique des sols

Une évolution est nécessaire pour privilégier la préservation des terres et herbages de meilleure qualité agronomique. Dans un premier temps, un référentiel commun national permettant un classement unique de la qualité agronomique des sols doit être mis en place, avec une déclinaison départementale. Dans un second temps, l'élaboration d'un atlas de la valeur agronomique des terres sera alors possible jusqu'à l'échelle communale, ce qui devra être pris en compte dans les documents d'urbanisme.

Favoriser la verticalité

Si les réformes récentes en matière de construction tendent à favoriser la construction verticale plutôt qu'horizontale dans les textes, les pratiques de terrain évoluent à vitesse très réduite, notamment pour les parkings. Il faut accélérer la mise en œuvre de ces objectifs, en les incitant fiscalement par exemple à mettre en place des parkings collectifs à étages pour plusieurs entreprises, et en instaurant une taxe sur les parkings en fonction de l'emprise au sol, avec une redistribution de la taxe pour favoriser les transports en commun.

Prioriser le bâti existant à la construction neuve

De même il faut donner une véritable impulsion à la réhabilitation du bâti existant, à la reconstruction de la ville sur la ville, ou encore à la redynamisation des centres-bourgs, notamment afin de faire reculer la mode des centres commerciaux en périphérie des villes, trop consommateurs de foncier. Il ne s'agit pas de le vouloir, mais cela doit devenir un grand chantier de l'Etat, une priorité en urbanisme.

Empêcher le passage des zones agricoles en zones naturelles ou forestières

Dans les PLU, qu'ils soient nouveaux ou déjà existants, Jeunes Agriculteurs souhaite que le déclassement de zones agricoles en zones naturelles et/ou forestières soit rendu impossible. Dans le même temps, un contrôle administratif doit s'effectuer afin que les terrains situés en zones naturelles sans justification réintègrent systématiquement les zones agricoles dès lors qu'ils ont un usage ou une vocation agricole.

Par exemple, certains terrains anciennement exploités (prairies, oliveraies, etc) et qui ont été regagnés par les taillis sont parfois reclassés hors zone agricole, mais, quand bien même ces espaces n'ont plus un usage agricole effectif, ils conservent pourtant bien une vocation agricole, car ils sont appelés à retourner à l'agriculture.

Photovoltaïque et éolien

La question du photovoltaïque au sol n'a toujours pas été réglée : Jeunes Agriculteurs refuse tout projet au sol.

La mise en place de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments et toitures n'engendre, quant à elle, aucun impact sur le foncier et aucune réticence de la part de Jeunes Agriculteurs, sachant que les surfaces restant à couvrir sont encore très vastes. Toutefois, la réalisation de constructions nouvelles avec la seule finalité d'y installer des panneaux solaires constitue une dérive qui doit être jugulée. La construction doit être strictement nécessaire à l'activité agricole : un contrôle de son utilisation effective devra alors être pratiqué.

Quant à l'éolien, l'implantation d'un parc peut avoir des effets néfastes sur l'emprise foncière et l'activité agricole. De plus, la durée de vie de ces installations demeurant limitée, la plus grande vigilance s'impose quant aux conditions de déconstruction non pas des éoliennes en tant que telles, mais principalement de leur socle et des réseaux enterrés qui les entourent. Les conditions et le financement de cette déconstruction doivent être assurés et respecter la remise en valeur ultérieure et complète des parcelles concernées.

Vers un « logement de fonction » agricole ?

Pour finir, la constructibilité en zone agricole pose question, et fait l'objet de pratiques départementales différentes en matière de logement des agriculteurs. Si une souplesse de modalités locales d'application du dispositif doit être conservée, il paraît pertinent qu'une réflexion démarre afin

d'examiner la possibilité d'assimiler ces futurs logements comme logements de fonction lorsqu'ils seraient autorisés, c'est-à-dire attachés définitivement à l'activité de l'exploitation agricole.

Ce logement devra s'avérer nécessaire à l'exploitant, qui devra être inscrit au Registre des actifs agricoles, et principalement dans un objectif de surveillance des lieux. La valeur du logement intégrera le capital social, en étant considéré comme un bâtiment d'exploitation.

L'avantage d'une telle solution étant d'empêcher le changement de destination de ces constructions, et donc le mitage progressif des espaces agricoles. Pour les constructions nouvelles issues de ce dispositif, le rattachement à une exploitation agricole en cas de vente ou de transmission bloquera la valeur du logement à sa valeur économique réelle dans l'exploitation, et sera donc déconnectée de la valeur des habitations du marché local.

1.3.3. Agir sur la fiscalité liée à l'urbanisme et au foncier

L'arme fiscale ne doit pas être négligée, elle peut être incitative comme dissuasive. Les quatre propositions ci-dessous constituent des ajustements importants de la fiscalité, afin de favoriser les pratiques vertueuses d'un côté, et de combattre les excès de l'autre. Il s'agit ici de décrire les perspectives de travail en ce sens qui pourront empêcher directement ou indirectement la consommation de foncier agricole, voire qui redonneront des terres à l'agriculture. L'installation des jeunes agriculteurs est dépendante de cette disponibilité foncière, ces propositions doivent être considérées comme étant d'intérêt général.

Dans le même sens, et il s'agit là d'un point particulièrement important, de nombreuses aides publiques ou incitations diverses sont fléchées sur l'immobilier principalement résidentiel. Un effet d'aubaine existe qui pousse parfois à construire : à créer une offre sans demande, en fonction de critères inadaptés. Une réorganisation semble s'imposer, qui pourrait générer un certain nombre d'économies dont l'agriculture bénéficiera de deux manières : d'une part par une consommation de foncier agricole diminuée, d'autre part grâce à une potentielle réallocation des montants concernés pour répondre à certains besoins ruraux.

1.3.3.1. La taxe sur le changement de destination

Cette taxe demandée par Jeunes Agriculteurs depuis des décennies, et enfin obtenue en 2010, vise la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles⁴³. Ces terrains nus sont très majoritairement des terrains agricoles qui font donc l'objet d'un changement de destination.

Ralentir la réduction d'assiette de la taxe

L'assiette de la taxe correspond à la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition ou la valeur vénale réelle équivalente à défaut d'acquisition. Cette assiette est réduite de 10% par année, après huit ans de constructibilité potentielle.

La réduction de l'assiette suivant la durée de détention favorise la plus longue détention du terrain, et en conséquence, retarde la cession et donc le changement de destination. Ce principe doit être maintenu, mais la réduction annuelle de l'assiette devrait être portée de 10 % à 5 %, afin de favoriser le maintien des exploitants agricoles le plus longtemps possible.

⁴³ article 1605 nonies du code général des impôts

Abaisser la hauteur de la plus-value taxable

Au regard de l'assiette de la taxe, celle-ci ne s'applique pas aux cessions d'une valeur inférieure à 15 000 euros. Toutefois, la taxe ne s'applique pas non plus si le rapport entre le prix de cession et le prix d'acquisition ou la valeur vénale est inférieur à 10.

Cette proportion est excessive. Elle fait sortir du champ d'application de la taxe de trop nombreuses transactions. Nous demandons que ce rapport soit ramené de 10 à 5.

Doubler les taux

Concernant les taux de taxation applicables, le taux de 5 % s'applique généralement, sauf lorsque le rapport prix de cession/prix d'acquisition est supérieur à 30 : le taux est alors porté à 10 %.

Jeunes Agriculteurs demande le doublement de ces deux taux, afin qu'ils soient portés respectivement à 10 % et 20 % dans un premier temps. Puis à 20 % et 30 % dans un second temps.⁴⁴

Avec ces trois mesures, la taxe sera donc plus dissuasive et efficace.

Le produit de la taxe, lui, est affecté à un fonds détenu par l'ASP. Or, depuis fin 2011, son reversement à l'ASP a été plafonné. Depuis lors, chaque année en loi de finances, ce plafond est abaissé par Bercy, et ainsi le surplus tombe dans le budget de l'Etat.

Mais ce surplus ne revient pas pour autant au budget agricole, puisque d'année en année, les crédits sont resserrés dans des proportions qui deviennent terribles.

Relever le plafond de reversement du produit de la taxe à l'ASP

Jeunes Agriculteurs exige le déplafonnement complet de la taxe. Car disons-le, le ministère du Budget se sert directement dans ce fonds destiné au foncier et à l'installation des jeunes pour boucher des trous qui n'ont rien à voir avec l'agriculture.

Enfin, l'utilisation de ce qui reste donc du produit la taxe dans le fonds ASP, est en principe destiné au financement de mesures pour l'installation et la transmission en agriculture, et en particulier en soutenant des actions pour la transmission et l'accès au foncier, mais aussi des actions de communication, des projets innovants (J'Innovations jusqu'en 2013 par exemple), etc.

Cependant l'extinction récente d'une partie du financement alloué notamment au PIDIL, a conduit les autorités à siphonner une partie de ce fonds pour compenser leur désengagement financier.

Financer les projets de transmission et d'accès au foncier des jeunes

Jeunes Agriculteurs déplore ces pratiques et ce faux jeu de vases communicants, et exige que le fonds de l'ASP revienne bien comme prévu aux jeunes agriculteurs et aux projets qu'ils portent, et en particulier sur le volet essentiel de la transmission et de l'accès au foncier.

Nous souhaitons en particulier que le fonds finance la diminution du droit de vente d'un bien immobilier agricole à un jeune agriculteur aidé qui s'installe, comme cela bénéficie déjà aux fermiers en place depuis au moins 2 ans.

⁴⁴ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2012, p. 61

Vers une transformation de la taxe en redevance

Au regard de la situation actuelle, et des risques liés au plafonnement de la taxe affectée, la transformation de la taxe en redevance assurera que les fonds reviennent bien à leur destination initialement prévue.

1.3.3.2. Redonner une impulsion à la taxe sur les friches commerciales

La question des friches commerciales ou industrielles peut paraître éloignée des préoccupations liées au foncier agricole. Pourtant, il n'en est rien. Du sort de ces friches, qu'elles soient ou non accompagnées de terrains, dépend aussi le sort des terres agricoles.

Il existe une taxe, instituée de manière optionnelle par les communes ou leurs groupements qui veulent en faire usage, et qui porte sur les friches commerciales⁴⁵. Très peu utilisée à l'heure actuelle, elle a pourtant pour vocation d'inciter les propriétaires de ces espaces à bouger : trouver un repreneur, réhabiliter les lieux...

Rendre obligatoire la taxe sur les friches commerciales

Nous souhaitons que cette taxe devienne obligatoire, et que son déclenchement se fasse automatiquement après un an d'inactivité. Mais au regard de la conjoncture économique actuelle, et de l'emplacement de certaines de ces friches, dans quelques cas il est un peu illusoire d'espérer une réappropriation rapide de ces lieux. C'est pourquoi le propriétaire redevable de cette taxe doit pouvoir faire abandon de sa propriété soit à la commune ou une intercommunalité, soit à l'Etat, soit à un EPF, à charge pour ceux-ci d'en assurer la réhabilitation et la redynamisation, notamment grâce au produit issu de la taxation.

Conditionner l'ouverture à l'urbanisation

Nous ne pouvons plus continuer à permettre de construire à outrance des espaces liés à l'activité économique, alors que si peu est réellement fait aujourd'hui pour rendre à ces friches leur vocation première, ou leur trouver d'autres usages. Dans les lieux où il existe ce type de friches, il devient donc impératif de considérer qu'aucune ouverture à l'urbanisation de terrains vierges de constructions ne pourra avoir lieu tant que la réhabilitation des friches existantes n'aura pas été réalisée.

Sur le même principe, il ne pourrait pas y avoir d'ouverture de zone économique si celles du bassin économique ne sont pas utilisées en totalité. Il en va de même pour les lotissements par intercommunalité. L'argument politique local ne peut suffire.

1.3.3.3. Instaurer une taxe sur les prix excessifs liés à la vente de terrains constructibles

La taxation des plus-values, de même que la taxe sur le changement de destination des terres, n'ont pas mis fin à la spéculation sur le foncier agricole. L'idée de dissuader les propriétaires de changer la destination des terres doit toutefois être compatible avec un minimum de fluidité à maintenir, en matière de construction de logements ou des bâtiments nécessaires à l'activité économique, lorsque ces constructions sont justifiées et que d'autres emplacements déjà récupérables n'ont pu être utilisés à cet effet.

⁴⁵ article 1530 du code général des impôts

La conciliation de tous ces intérêts laisse peu de marge de manœuvre pour perfectionner le dispositif fiscal. Mais il existe encore une nécessité et une mesure d'une grande équité qui n'a jamais été prise : briser l'intérêt financier à vendre des terrains à bâtir. Comment peut-on tolérer que certains bénéficient d'un enrichissement sur le dos de la priorité politique qu'est le logement, par exemple ? Comment justifier que pour une même parcelle agricole, son potentiel constructible permette au propriétaire un enrichissement démesuré au regard de la nature et de la valeur réelle du terrain ?

Il en est de même pour les agriculteurs en activité ou en retraite qui ont acquis des terres agricoles et qu'ils revendent à des prix exorbitants. Un agriculteur qui vendrait du foncier agricole pour qu'il devienne foncier à bâtir, ne serait plus prioritaire pour avoir du foncier agricole.

Un propriétaire foncier ne doit pas pouvoir jouir d'une plus-value issue d'une vente de parcelle pour un changement de destination. Cette taxe sera un moyen efficace pour freiner la spéculation, tout en répondant à la volonté unanime de rendre moins cher le coût de la construction.

A titre d'exemple, le prix moyen de vente de terrain à des particuliers en Nord-Pas-de-Calais en 2013 était de 68 500 euros, pour 852 m² achetés en moyenne. Soit 80 euros le m². A ce tarif, l'agriculture est hors-course ! En effet, le barème indicatif national indique par exemple en valeur dominante pour la région de Lille : 13 650 euros par hectare, soit 1,36 euros le m²...

Assiette de la taxe spéciale

C'est pourquoi, dès lors qu'une parcelle de terrain agricole est cédée, une taxe spéciale devrait être mise en œuvre, dont l'assiette correspondra à la différence entre le prix de vente, et le prix local moyen figurant au barème indicatif officiel de la valeur des terres agricoles, déjà actualisé chaque année.

Afin d'éviter toute augmentation artificielle du prix de l'ensemble du foncier induite par l'instauration de cette taxe, il sera prévu un système de régulation de celui-ci : par exemple, on pourra limiter l'augmentation de l'indice départemental en l'indexant à l'indice des fermages ramené à échelle départementale.

Montant de la taxe

Cette taxe n'aurait pas de taux : ainsi, sera perçue la totalité de la différence entre le prix de vente (minoré des frais de transaction et de viabilisation et autres droits et taxes à acquitter, plus-values notamment), et la valeur locale moyenne figurant au barème, majorée de 10 %, ce qui correspond à une marge d'appréciation honnête quant à l'évaluation du prix réel du terrain concerné.

Lorsque les propriétaires s'apercevront que la vente d'un même terrain agricole, qu'il soit destiné ou non à la construction, leur rapporte exactement le même montant net final, à la fois la question de la spéculation, et celle du prix des terrains à bâtir auront été réglées ; le tout, sans entraver le développement économique ni le logement, et dans le respect du droit de propriété.

Affectation du produit de la taxe

Cette taxe sera d'un rapport nul ou quasi-nul, puisque l'effet sur le montant des transactions sera immédiat. La question de l'utilisation de son produit ne se pose donc pas.

Mettre fin à l'enrichissement sans cause

Jeunes Agriculteurs tient aussi ici à mettre en avant que les propriétaires sont bénéficiaires à titre gratuit d'un zonage constructible, dont ils n'ont pas la maîtrise du classement, et qui représente un enrichissement sans cause particulière, ce qui est absolument anormal. La taxe spéciale permettra de mettre fin à cette aberration, sachant qu'en cas de construction effective, le propriétaire de la parcelle

se trouve aussi enrichi, mais cette fois de manière justifiée grâce à l'action et au soin qu'il aura apporté à son bâti.

Protéger les agriculteurs des conséquences des classements urbanistiques

Ceci nous amène enfin à demander un cadre sur le caractère inopposable aux tiers des classements de terrains en urbanisme. Récemment encore, un juge a condamné un agriculteur à indemniser l'un de ses voisins, car un bâtiment agricole qu'il avait fait construire dans le respect de toutes les règles, aurait infligé à ce voisin un préjudice du fait que par cette construction, les règles de réciprocité de distance avaient fait perdre à sa parcelle constructible voisine toute sa valeur. Valeur très théorique, qui, répétons-le encore, n'est due qu'au hasard du zonage du PLU. Ces situations doivent donc cesser. Les bonnes conditions de l'exercice de toute activité agricole en dépendent.

1.3.3.4. Taxer les réserves foncières inexploitées

Puisqu'il est possible d'établir des concessions temporaires de réserves foncières⁴⁶, nous proposons tout naturellement de taxer celles qui n'en font pas l'objet à compter d'un délai d'un an suivant leur constitution, et pendant toute la durée de leur inexploitation.

Ces réserves étant la propriété de collectivités ou établissements publics, cette taxation pourrait plutôt prendre la forme, par exemple, d'une diminution de dotation.

1.3.4. Remettre en valeur les terres incultes

La plupart des terrains agricoles laissés à l'abandon aujourd'hui le sont pour plusieurs raisons principales : le retrait ou l'absence de mise en location par les propriétaires, les conditions d'exploitation ou d'accès difficiles, la déprise agricole dans quelques départements et enfin, les problèmes liés aux indivisions.

Remettre en valeur ces terrains est prioritaire pour l'agriculture. Mais avant même de songer à leur réexploitation, la limitation de l'enfrichement est aussi un défi. En particulier celui de surfaces peu productives et difficiles d'accès. La perte de ces surfaces est à la fois une perte pour l'agriculture mais également pour l'économie rurale et touristique et pour la biodiversité. Le risque d'incendie accru par leurs fermetures est aussi un risque non-négligeable.

La vigilance et le repérage de ces situations s'imposent donc. Si la CDPENAF doit se montrer attentive à cela, les Commissions d'aménagement foncier, elles aussi, ont leur rôle à jouer dans la limitation de ces phénomènes, et dans la remise en valeur de ces terrains. Ces deux commissions doivent travailler en bonne coordination, autant que possible.

1.3.4.1. Rénover la procédure de mise en valeur des terres incultes

Une procédure existe déjà aujourd'hui pour la remise en valeur des terres incultes. Elle se déclenche sous conditions lorsqu'une personne physique ou morale demande au préfet l'autorisation d'exploiter une parcelle inculte ou manifestement sous-exploitée depuis au moins trois ans, en vue de son utilisation agricole ou pastorale⁴⁷.

⁴⁶ cf. paragraphe 2.5.6.

⁴⁷ article L. 125-1 du code rural

Raccourcir la procédure

Cette procédure efficace est parfois trop longue, surtout lorsque le propriétaire fait blocage : elle peut durer plusieurs années. Il serait bon de raccourcir l'instruction des dossiers autant que possible.

Objectiver les définitions

L'autre difficulté constatée est la trop grande subjectivité de la notion de terre inculte ou de sous-exploitation : ces aspects sont appréciés par la CDAF. Or, les critères d'appréciation locaux sont variables : il manque encore un cadrage de la notion d'inculture dans le code rural. Quant à la définition de la remise en valeur, c'est plutôt le plan de remise en valeur qui est parfois bien maigre quant à son contenu. Un jeune ayant suivi le dispositif à l'installation ou un agriculteur inscrit sur le Registre des actifs agricoles doivent être prioritaires pour la remise en valeur de ces terres.

Pour autant, depuis la loi agricole du 13 octobre 2014, le conseil départemental pourra charger la CDAF de proposer un périmètre d'aménagement sur lequel il serait d'intérêt général de remettre en valeur des terres incultes. En particulier sur la base du nouvel inventaire quinquennal des friches, réalisé par les CDPENAF.

Recenser systématiquement les terres incultes

Si elle a déjà fait l'objet de nombreuses améliorations, le succès de cette procédure dépend aussi de la volonté de la mettre en œuvre : Jeunes Agriculteurs souhaite engager tout son réseau, à travers l'action syndicale, à prendre part en lien avec les DDT, au recensement des friches qui sera effectué par les CDPENAF. Notamment en ratissant systématiquement le territoire à des époques différentes de l'année, commune par commune, afin d'avoir la vision complète de l'étendue du problème, puis de régler celui-ci.

De plus, il s'agit également de contrôler systématiquement les parcelles "incultes" remises en culture et vérifier que les travaux ou aménagements réalisés n'ont pas comme seul objectif de sortir de la procédure comme le prévoient les textes.

Décupler la valeur locative cadastrale des terrains recensés

Pour finir, une brève taxation étant souvent plus efficace qu'une longue procédure, la multiplication par 10 de la valeur locative cadastrale des terrains recensés comme étant sous-exploités, en friche ou incultes, accélérerait sans aucun doute leur remise en valeur dans de bonnes conditions.

Néanmoins, il faut tenir compte des productions qui nécessitent un temps de repos de la terre entre l'arrachage et la replantation, qui peut être de l'ordre de quelques mois à plusieurs années. Dans ce cas précis, il est nécessaire d'exonérer tout agriculteur propriétaire qui ne pourrait pas replanter immédiatement après arrachage.

1.3.4.2. Faire évoluer la déclaration de parcelle en état d'abandon

Une autre procédure à dépoussiérer est celle que le maire, à la demande du conseil municipal, peut lancer lorsque des propriétés sont en état d'abandon manifeste à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune⁴⁸. Ces parcelles en état d'abandon, dont certaines peuvent tout à fait avoir été à usage agricole, peuvent ensuite faire l'objet d'une procédure d'expropriation au profit de

⁴⁸ articles L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales

la commune ou d'un organisme ou concessionnaire principalement en vue la construction de la parcelle.

Permettre au propriétaire d'échapper à la procédure par un bail rural

De toute évidence, il manque une spécificité agricole. L'engagement possible du propriétaire à mettre fin à l'abandon des lieux et à réaliser des travaux est trop restrictif dans ce cas. Il faut qu'il puisse aussi avoir explicitement la possibilité de conclure un bail rural avec un fermier.

Flécher l'expropriation au bénéfice de l'installation

De plus, dans le cas où l'abandon est total, l'expropriation d'un espace à vocation agricole devrait pouvoir bénéficier à la SAFER, à charge pour elle de procéder à la rétrocession du bien, après travaux si nécessaire, afin de faciliter prioritairement l'installation d'un jeune agriculteur aidé ayant suivi le dispositif prévu à cet effet.

1.3.4.3. Utiliser les friches inexploitable pour la compensation écologique

La compensation écologique peut être assortie d'un coefficient multiplicateur lorsqu'elle porte sur des terrains. Pour les zonages environnementaux et en particulier lorsque des zones humides sont touchées, l'impact de cette compensation sur les terrains agricoles peut être considérable. Ce coefficient multiplicateur doit être supprimé, et les terrains agricoles ne doivent pas être touchés.

Plutôt que les mesures compensatoires ne pèsent davantage sur l'agriculture, il serait bon que la compensation écologique puisse être fléchée prioritairement sur des friches, à condition qu'elles soient inexploitable pour l'agriculture, car polluées durablement par des activités industrielles, ayant perdu leur couche arable, ou ne permettant par aucun moyen technique une mise en valeur agricole. Dans ce cas, Jeunes Agriculteurs reconnaît tout l'intérêt et l'utilité que pourraient avoir des mesures de compensation sur de tels terrains, d'autant que ces réhabilitations de sites pollués ne créeraient pas un nouveau conflit d'usage des sols.

1.3.4.4. La question des indivisions

A l'exception des conventions d'occupation précaire applicables au cas des indivisions judiciaires temporaires, une indivision ne peut pas conclure un bail rural soumis au statut du fermage sans l'accord de tous les indivisaires.

En effet, le code civil⁴⁹ n'admet pas qu'un bail rural puisse être conclu par une indivision à la majorité des 2/3 des indivisaires. Mais, au regard de la situation complexe dans les successions en outre-mer, un système dérogatoire a été créé par la loi agricole de 2014 : les titulaires des 2/3 des droits indivis sur un bien agricole peuvent désormais sous conditions y conclure ou renouveler un bail rural. En l'absence de fermier en place, ces mêmes indivisaires peuvent demander l'intervention de la SAFER afin de recueillir des candidatures.

Permettre la conclusion d'un bail rural à la majorité des 2/3 des indivisaires

Ce système vertueux pourrait avoir toute son utilité en métropole aussi. Nous pousserons dans le sens de sa généralisation, afin que des parcelles ne soient pas laissées à l'abandon parce qu'un héritier a bloqué le système.

⁴⁹ article 815-3 du code civil

Généraliser l'exemple du GIRTEC

Enfin, la question des indivisions en Corse est particulièrement complexe : absence d'actes, indivisaires inconnus, héritiers ayant quitté l'île, etc. La situation plutôt floue a entraîné l'abandon progressif de très nombreux terrains agricoles, dont beaucoup se sont transformés progressivement en maquis. La reconquête de ces espaces agricoles nécessite dans un premier temps de clarifier la situation de ces parcelles au niveau de la propriété : qui en sont les propriétaires aujourd'hui ?

Pour répondre à cet état des lieux, la réforme des successions de 2006⁵⁰ a permis la création du Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC). Celui-ci peut être saisi par les notaires, ou, dans le cadre d'opérations ou procédures foncières, par les maires et autres exécutifs des collectivités publiques. Ce groupement rassemble les informations disponibles permettant au final de rédiger un acte. Il a aussi numérisé et géoréférencé le cadastre, procède à la superposition de plans, a indexé les documents hypothécaires, et peut, en outre, recourir à des généalogistes et des géomètres pour ses besoins. Et ce mécanisme fonctionne, même si plusieurs décennies seront sans doute nécessaires pour régler toutes les situations.

Le système Corse est avant-gardiste, innovant et efficace : il a prouvé son utilité. Aussi, nous ne voyons pas pourquoi il ne serait pas reproduit dans toutes les régions de France.

1.3.5. La compensation agricole

Le principe de la compensation agricole, voté dans la loi agricole de 2014, sera mis en place avant le 1^{er} janvier 2016. Il n'était pas défendable que les prélèvements fonciers opérés sur l'agriculture, ne donnent lieu à aucune contrepartie à l'instar de la compensation écologique qui existait déjà.

Le principe d'une gestion de cette nouvelle compensation par la profession agricole doit être clairement acté.

En outre, cette compensation agricole ne va pas assez loin :

- A l'heure actuelle, les projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages concernés doivent avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Ce critère d'importance des dommages causés sert à réduire la portée de la compensation à des situations vraiment très impactantes. Il faut donc que le facteur déclenchant de la procédure soit la présence de toute conséquence négative, notamment du point de vue de l'emprise foncière, au-delà d'un seuil qui pourrait être fixé à 1 hectare par exemple. Afin d'optimiser le foncier, JA demande à ce que tous les moyens soient mis en place pour compenser la perte de foncier agricole (réseau d'irrigation, aménagement parcellaire, abreuvement...).

- De plus, les mesures de compensation prévues sont collectives : elles doivent consolider l'économie agricole du territoire. Jeunes Agriculteurs souhaite que le maintien de la diversité locale des filières soit priorisé dès que possible. Les mesures de compensation ne doivent pas servir à financer des actions qui nous semblent obligatoires au regard de la loi (ex : des aménagements élargis dans le cadre de la construction d'une LGV).

⁵⁰ article 42 de la loi du 23 juin 2006

1.3.6. La forêt et le boisement compensateur

Une situation scandaleuse qui perdure n'en demeure pas moins anormale.

Améliorer le régime de la compensation suite à défrichement

Il faut absolument mettre fin au boisement suite à un défrichement. Celui-ci est assorti d'un coefficient multiplicateur de la surface défrichée désormais compris entre 1 et 5 fois la superficie concernée. Son impact est donc démultiplié sur les terres agricoles, puisque ce boisement se fait sur des terrains nus : et par conséquent sur le foncier agricole. Il faut donc mettre un terme à ce système inadapté ! Nous proposons de le faire selon les modalités suivantes.

D'une part, en permettant toujours de conditionner le défrichement à un reboisement, mais pas à un boisement nouveau sur des terrains qui ont d'autres usages. En conséquence, le boisement compensateur deviendrait le « reboisement compensateur ».

D'autre part, en conservant le coefficient multiplicateur, mais uniquement en matière indemnitaire, afin de ne pas démultiplier l'impact foncier d'une telle mesure. Enfin, il faut que les agriculteurs soient exonérés de ce coefficient multiplicateur financier lorsque ceux-ci sollicitent des autorisations de défrichement.

Cette rénovation du cadre législatif permettrait donc de conserver à la fois le principe du reboisement, et celui du coefficient multiplicateur. Elle satisfera la profession forestière qui affirme être plus demandeuse de financements pour assurer la bonne gestion des parcelles, plutôt que de nouvelles plantations dont l'exploitation forestière ne pourra être assurée. Elle permettra surtout de limiter les nouveaux boisements sur les terres agricoles et supprimera le coefficient multiplicateur surfacique.

Mettre fin au conflit d'usage inutile forêt/agriculture

Qu'est-ce qui permet aujourd'hui de dire qu'une surface forestière a plus de valeur qu'une surface agricole ?

- Sa biodiversité ? Elle est pourtant plus variée dans certains espaces agricoles qu'en milieu forestier. Par exemple, dans les forêts de résineux, la biodiversité est extrêmement réduite : « fort effet dépressif de ces plantations sur la faune », « pauvreté du peuplement entomologique en pinède »⁵¹, etc.
- Son enjeu économique ? La disparition progressive des scieries et l'inexploitation notoire de la forêt privée démontre le contraire. Alors que le foncier agricole, lui, est productif.
- Ses aménités⁵² ? Le bois de Boulogne n'est pas représentatif de la forêt française. Et nul ne le menace.
- Son rôle essentiel au niveau des sols et des eaux souterraines ? Personne n'a pu démontrer que le maintien et la qualité des sols en France était meilleur en espace forestier qu'en espace agricole. Concernant les eaux, l'impact au niveau des nitrates des boisements d'épicéas par exemple, ne laisse aucun doute quant à l'utilité d'y préférer un système de prairies : « la pluie qui ruisselle sur ses aiguilles s'acidifie et acidifie les cours d'eau ».⁵³ « 8 à 12 grammes d'aiguilles d'épicéa par litre d'eau suffisent à tuer certains petits poissons en moins de 24 heures. Par ailleurs, ses racines, superficielles, ne maintiennent pas les berges qui s'effondrent. »

⁵¹ Philippe Bruneau de Miré, *L'homme est-il une menace pour la biodiversité ?*, article paru dans : *Insectes*, n°125, 2002

⁵² Les aménités rurales sont, d'après l'OCDE, « les attributs, naturels ou façonnés par l'homme, liés à un territoire et qui le différencient d'autres territoires qui en sont dépourvus ».

⁵³ Parc naturel régional du Haut-Jura, plaquette : *Epicéa*

En conséquence, il n'y a pas lieu de créer artificiellement des conflits d'usage dangereux entre agriculture et forêt au moyen de mesures d'un autre âge. D'autant qu'en métropole, d'après le ministère de l'Ecologie lui-même⁵⁴, « l'augmentation des surfaces forestières s'accompagne de nuisances causées par les populations de grands herbivores ». Empêcher l'extension démesurée de la forêt en France doit devenir prioritaire, d'autant que l'extension naturelle de celle-ci en zone de déprise devient une véritable calamité agricole.

De même, Jeunes Agriculteurs demande aussi que dans les politiques environnementales, telles que la directive nitrates, les effets de chaque activité soient bien identifiés, mesurés, et pris en compte. Des études doivent définir d'où viennent les nitrates sur un secteur précis. Lorsque la nitrification de l'humus forestier fait dépasser le seuil réglementaire, il est bien injuste d'en imputer la responsabilité à l'agriculture, et de lui faire supporter seule des contraintes au titre de pollutions dont elle ne serait pas responsable.

Mais cela n'est pas suffisant, les avantages improbables dont bénéficie la monoculture « forêt » en matière de fiscalité sont hors du commun et leur maintien est disproportionné au regard des efforts budgétaires perpétuels demandés au monde agricole.

Réajuster la fiscalité forestière

Mais dans un premier temps, nous demandons :

- que les prélèvements opérés sur le budget des Chambres d'agriculture à destination de la forêt soient diminués ;
- que les extravagantes exonérations totales ou partielles de TFNB pour les terrains boisés soient remises en question⁵⁵, ce qui fera aussi sans aucun doute bouger certains propriétaires forestiers endormis sur cette niche fiscale : l'exonération existante doit, à l'avenir, ne concerner que les parcelles déjà boisées ; les nouvelles parcelles plantées ne doivent plus bénéficier d'exonération. De plus, le système d'exonération des droits de succession sur les terrains nouvellement boisés doit être revu ;
- que la valeur des bois et forêts soit intégralement prise en compte dans l'assiette de l'ISF.

Cette fiscalité forestière est bien trop incitative au changement de destination des terres agricoles, alors qu'il faudrait aujourd'hui pénaliser le retour à la forêt, notamment sur des terres à faible rendement, où les propriétaires ont plus d'avantages à planter des arbres qu'à louer à un agriculteur. C'est pourquoi la mise en œuvre de ces propositions équilibrées est un minimum.

Rappelons enfin que la superficie forestière (peupleraies exclues, bosquets inclus) a augmenté de 12% entre 1985 et 2006, couvrant désormais 15 millions d'hectares sur les 55 millions d'hectares que mesure la France métropolitaine⁵⁶. Elle a même presque doublé en 150 ans. Au détriment de l'agriculture, et en particulier du pastoralisme.

⁵⁴ *L'environnement en France*, 2014, ministère de l'Ecologie, Service de l'observation et des statistiques, p. 136

⁵⁵ article 1395 du code général des impôts

⁵⁶ CRPF Auvergne, *Les Grandes idées fausses sur la forêt*

1.4. Environnement et publicisation de la propriété agricole

La propriété privée est à l'heure actuelle malmenée juridiquement. Les questions d'urbanisme, de construction, mais aussi les différents droits d'exploitation de cette propriété ont toujours été du ressort de la puissance publique. Toutefois, l'emprise de l'Etat augmente d'année en année. Elle a même pénétré à l'intérieur des maisons : les derniers exemples en date sont l'obligation de mise aux normes des équipements d'assainissement non collectif, ou encore l'obligation d'installation de détecteurs de fumée.

Dans ce monde sur la pente orwellienne, la propriété agricole, et donc son exploitation, ne sont pas épargnées.

Et c'est pourquoi notre syndicat décide aujourd'hui que ces incursions excessives dans l'activité agricole doivent prendre fin.

Aussi, la protection de l'environnement est importante pour notre avenir, mais en aucun cas cela ne justifie tous les excès. Et en aucun cas la France ne doit faire payer à ses agriculteurs le coût de sa volonté d'être la première de la classe au niveau mondial sur ce sujet. Au risque d'être la première à détruire toute l'activité économique productive de richesse, et en conséquence à auto-euthanasier notre économie, y compris notre agriculture pourtant garante de la biodiversité. Sous la risée collective de nos concurrents.

1.4.1. La question de la propriété agricole publique

Avant d'évoquer la question environnementale, nous devons aborder celle de la propriété agricole des personnes publiques.

En effet, l'appropriation publique de la propriété privée est certainement le moyen le plus simple d'appliquer sur ces propriétés toutes les normes que l'on veut... Or, ça n'est pas le sens de l'Histoire que de procéder de cette manière : il n'est ni juste ni bon d'être à la fois maître des normes et maître des biens sur lesquels elles vont s'appliquer.

On le voit en agriculture : certaines locations précaires dont ils usent ne permettent pas au fermier d'avoir de la visibilité sur le bien. Certains autres contrats, tels les baux environnementaux qui sont dans l'air du temps et que les collectivités peuvent mettre en œuvre, font l'objet d'abus quant à certaines clauses environnementales qui sont parfois exigées et qui dénotent une méconnaissance totale de la réalité locale de l'activité agricole.

Limiter l'acquisition de foncier agricole par des personnes publiques

L'expansion croissante de la propriété agricole des personnes publiques (communes, Conservatoires du littoral, etc) doit donc être stoppée, car ces propriétaires ont tendance à user avec une imagination débordante de toutes les contraintes possibles et imaginables sur les exploitants qu'elles choisissent pour leurs terres, selon des critères qui laissent peu de place au doute quant à l'option des pratiques agricoles qu'elles préfèrent, en discriminant toutes les autres.

Cela permettra en outre d'économiser les deniers publics, afin de les redéployer sur d'autres dépenses certainement plus importantes et moins ambiguës.

Veiller à préserver les bonnes pratiques des collectivités

Heureusement, cela n'empêche pas quelques bonnes pratiques, notamment dans des zones subissant de fortes tensions sur les prix du foncier. Parfois, seules les collectivités ont les moyens d'acheter pour louer ou installer des agriculteurs sur leur territoire. Nous ne pouvons que nous en satisfaire, même si ces actions sont la conséquence de situations qui demeurent anormales au regard de la pression sur le foncier agricole.

La liberté d'entreprise en agriculture se fonde sur la libre propriété

Pour Jeunes Agriculteurs, c'est bien la propriété privée qui doit être le support de l'agriculture. Cette propriété doit rester libre de contraintes injustifiées ou excessives. Sans quoi les fermiers eux-mêmes en subissent les conséquences. Quant à la propriété domaniale publique, ou celle du patrimoine privé des personnes publiques : nous demandons qu'il soit mis fin aux abus et aux contraintes féodales qui auraient dû rester abolies. Les agriculteurs ne sont pas des serfs.

Bloquer rapidement les abus de certaines collectivités

Une situation urgente doit enfin être arrêtée par l'Etat : certaines municipalités détentrices de foncier agricole mènent elles-mêmes l'exploitation agricole de leurs biens. Elles touchent les aides de la PAC, emploient leurs propres salariés. Cela va à l'encontre de l'installation des jeunes agriculteurs et fait entrer ces collectivités en concurrence foncière avec la profession. Quant à leur situation au regard des cotisations MSA, celle-ci doit être clarifiée. Jeunes Agriculteurs refuse de soutenir un système où le jeune n'aurait que pour perspective d'être salarié pour exploiter un bien devenu collectif. L'entreprise agricole est par nature une entreprise privée.

1.4.2. Les zonages environnementaux

Les problèmes liés aux impacts de la question environnementale sur le foncier agricole sont récurrents.

Les zonages environnementaux se multiplient de manière incontrôlée, entraînant avec eux un certain nombre de prescriptions défavorables à l'exercice de l'activité agricole. L'imagination de leurs instigateurs est débordante, et leur action parasitaire sur l'agriculture est devenue un problème dont la résolution urgente serait d'intérêt général. C'est pourquoi JA souhaite limiter les zonages environnementaux.

Le Grenelle de l'environnement en 2009 a fixé comme objectif que 2% du territoire métropolitain soit couvert en 2019 par des aires protégées, notamment 400 000 hectares qui seront placés sous protection forte. Les préfets de région sont d'ores et déjà chargés de monter des stratégies régionales de création de telles aires, en déclinant la stratégie nationale.

L'agriculture française assure déjà la sécurité alimentaire de la France en qualité et en quantité, comme dans aucun autre pays. Et pourtant aucune autre profession que celle d'agriculteur ne connaît d'intrusion aussi forte de tierces personnes dans son activité.

L'agriculture entretient la biodiversité

Quant à la loi sur la biodiversité, elle est symptomatique de l'absence totale de reconnaissance de l'apport agricole à cette biodiversité. Alors que dans les faits, les mesures de protection voulues ne font que s'appuyer sur les pratiques agricoles existantes qu'elles entendent figer, par un manque total de confiance envers les paysans. Pourtant, les agriculteurs n'ont pas attendu l'apparition de ce cadre normatif dément pour faire ce qu'ils ont fait de tout temps : être les architectes du paysage rural et les

défenseurs de la nature qui nourrit l'humanité. Un recueil des actions agricoles en faveur de la biodiversité a même été publié en avril 2014.

L'agriculteur : cible trop facile des idéologistes

La tendance bureaucrate à mépriser les populations locales prend désormais une ampleur non encore atteinte. Ce mépris s'accompagne pourtant d'une fascination enfantine par rapport à la beauté des paysages ruraux, de la faune et de la flore, choses sur lesquelles il est bien difficile d'interagir depuis un bureau en ville... Sauf à produire des normes à foison, ce qui est certainement le meilleur symbole d'une frustration qui ne dit pas son nom, ou qui reflète un réel désarroi intérieur. Les agriculteurs n'ont pas à être la proie des frustrés.

D'ailleurs, les résultats sont au rendez-vous. Etrangement, plus les normes environnementales se multiplient comme ces dernières années, plus on nous dit que la biodiversité est en danger. Y'aurait-il un lien de cause à effet ?

Les jeunes agriculteurs vont reprendre la main

Jeunes Agriculteurs exige que l'agriculture reprenne la main sur ces questions. Si une réelle attente sociétale existe quant à la question environnementale, elle ne doit pas être laissée aux fanatiques. L'agriculture est un secteur responsable, et les jeunes lui préparent son avenir. Nous saurons agir en ce sens, mais selon nos propres conditions et les réalités que nous connaissons.

L'environnement en espace agricole doit relever du ministère de l'Agriculture

Il faut traiter le plus en amont possible les problèmes, en particulier dans l'élaboration des textes environnementaux. Le code rural doit réintégrer toutes les mesures qui impactent le foncier, les pratiques agricoles, les grands prédateurs, et le ministère de l'Agriculture doit en avoir l'exclusivité. Cela obligerait à détacher les questions agricoles de la compétence du ministère de l'Environnement et du code de l'environnement, pour les transférer de cette manière.

Piloter la mise en œuvre française des normes internationales

Jeunes Agriculteurs veut donc créer un véritable droit rural de l'environnement, du ressort exclusif du monde agricole, qu'il gérera et co-pilotera, et déclinant les différentes directives et traités internationaux selon des critères propres à l'agriculture, pour en assurer le respect dans des conditions que les agriculteurs auront eux-mêmes choisis.

Mettre en place une "task force" agricole

Plus en amont encore, nous souhaitons aussi que soit mise en place une "force opérationnelle spéciale" entre les agriculteurs, et les acteurs concernés dans les ministères de l'Agriculture, de l'Economie, de l'Environnement et des Affaires étrangères. Ceci pour avoir connaissance et prendre part en amont à tout projet pratique ou de l'ordre du traité international auquel la France pourrait apporter son soutien ou sa signature. Il faut arrêter une bonne fois pour toutes de nous trouver face au fait accompli, ne pouvant remettre en cause des engagements officiels pris à la légère, mais en ayant simplement la possibilité d'en discuter (et encore...) les modalités de mise en application pratique.

Remettre en ligne la recherche pour l'innovation

Mais cela n'est pas suffisant, l'agriculture a toujours besoin d'innovation. Elle a donc besoin de sa recherche. Il est donc grand temps de reprendre en main l'INRA, qui semble aujourd'hui en roue libre,

et dont le militantisme de certains chercheurs ne fait aucun doute⁵⁷ : par exemple, « en février 2014, 130 chercheurs (INRA, CIRAD, Universités, AgroParitech), ont signé un texte adressé [au] président de l'INRA, pour lui demander tout simplement le retrait » d'un document qui ne leur convenait pas. Le rapport entre le budget alloué et les résultats obtenus exige une reprise en main de sa gouvernance sans délai. Nous avons soif de données scientifiques et d'innovation en agriculture et en France. Et d'innovation utile autant que possible, sans sujets tabous et sans idéologie.

Instaurer un moratoire sur les servitudes et la police environnementale

Jeunes Agriculteurs veut demander la mise en place d'un moratoire sur certaines servitudes administratives et sur les mesures de police environnementale. Un état des lieux s'impose et une révision des pratiques administratives aussi. Ce sont là des armes dangereuses dont il faut user avec modération : restreindre les droits du propriétaire sur un terrain ou l'obliger à n'y faire ou ne pas y faire certaines choses est une pratique lourde de conséquences au regard de la sacralité constitutionnelle du droit de propriété.

Limiter les procédures abusives contre le développement agricole

Enfin, la profession agricole ne peut plus supporter les attaques dont elle fait l'objet, et qui confinent au harcèlement. Toute l'activité de certaines associations consiste à surveiller et traîner en justice des agriculteurs, ou à remettre en cause des projets agricoles.

Nous réclamons qu'en cas d'action en justice, ces groupes de personnes soient tenus de déposer un chèque de caution conséquent. Et quand il sera démontré que le recours ne se justifie pas : il faut condamner ceux-ci pour procédure abusive autant que possible, et encaisser le chèque de caution. Dans ce cas, toute subvention publique devra leur être interdite.

⁵⁷ Irène Inchauspé, *Un rapport de l'INRA au cœur d'une controverse politique*, 23 mars 2014, article du site lopinion.fr

1.5. Pour une nouvelle PAC "déconnectée" du foncier

Tous les efforts demandés par ce rapport en faveur de la préservation du foncier pour l'installation des jeunes agriculteurs vont dans un sens qui guidera l'action foncière de notre syndicat dans les années à venir.

Mais les préconisations faites ici seraient incomplètes si un dernier point noir de crispation autour des surfaces agricoles n'était pas réglé : la politique agricole commune. Le cœur du problème foncier dans la PAC est que cette politique de soutien à l'agriculture possède beaucoup trop d'emprise sur le foncier agricole, et n'est pas exempte d'effets distorsifs.

Les deux principaux d'entre eux, et les seuls traités ici sont :

- l'accroissement de la concurrence foncière entre agriculteurs, qu'ils soient anciens, actuels ou futurs ;
- la pression à la hausse des prix du foncier, soutenus par des aides liées à la surface et à la dotation d'hectares.

En effet, comment ne pas entendre que les paiements de la PAC constituent encore aujourd'hui un appel d'air à disposer de toujours plus de foncier ?

La réforme 2015-2020 et les aides découplées en sont un bon exemple : paiement vert, montants de DPB payés à l'hectare, activation et détention de ces mêmes DPB par hectare admissible etc. Il s'agit certes d'un système assez pratique et compréhensible. Il permet en outre de créer un effet de répartition des aides non-négligeable, sans lien trop direct avec les quantités produites, mais qu'en est-il de la question foncière ?

On le comprend aisément : la PAC crée un besoin d'accroissement des surfaces. En outre :

- elle génère une pression supplémentaire sur le foncier et une concurrence entre agriculteurs ;
- elle attire un peu plus encore certains investisseurs dans le foncier agricole ;
- elle pousse des exploitants âgés à se maintenir en activité et à faire de la rétention foncière ;
- elle contribue directement ou indirectement à la hausse du prix des terrains ruraux dans certaines régions.

Notre rapport d'orientation 2014⁵⁸ actait déjà la nécessité d'engager la réflexion sur « la sortie du système de droit à paiement à l'hectare excepté un niveau de base uniforme pour tous les agriculteurs et concentré sur les premiers hectares » et sur « la mise en place d'aides contracycliques : c'est-à-dire qui évoluent en fonction des cours du marché ». De même que la création « d'une politique européenne de protection du foncier avec la mise en place d'un ratio foncier agricole / foncier total [...] à respecter pour tous les états membres et qui puisse se décliner efficacement en fonction des spécificités des régions d'Europe ».

Il ne fait aucun doute que la nouvelle PAC disposera de moyens d'actions sur la gestion des risques accompagnée de son volet assurantiel. La prise en compte du risque "marchés", elle, n'échappera pas au débat.

⁵⁸ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2014, pp. 59 et 61

C'est donc en simple prospective, et sans préjuger de l'avenir de la PAC, que celui-ci passe par un système contracyclique ou autres, qu'il est devenu d'ores et déjà nécessaire d'affirmer clairement que les règles doivent évoluer en laissant de côté ces aspects les plus négatifs.

C'est ainsi que Jeunes Agriculteurs indique sa volonté d'abandonner partiellement une vision de la PAC basée sur la détention ou l'exploitation de surfaces agricoles, pour se tourner vers d'autres moyens innovants.

Pour les jeunes et leur installation, est-il nécessaire de rappeler ici que Jeunes Agriculteurs défend en permanence une agriculture de projets, dès lors qu'il s'agit de créer, reprendre ou transmettre des exploitations viables, vivables et transmissibles ? Cette vision que porte JA depuis longtemps doit guider notre action en faveur de la mise en œuvre de nouvelles méthodes ingénieuses et novatrices afin d'assurer pleinement et efficacement la pérennité des exploitations de demain. Cette vision doit continuer à porter haut les couleurs de l'agriculture française à travers sa compétitivité, ses productions variées, ses territoires ruraux vivants et ses agriculteurs jeunes, nombreux, soutenus et formés.

2. Les baux ruraux au cœur de l'accès au foncier des jeunes agriculteurs

Il n'y aurait pas ou peu d'agriculteurs, si ceux-ci ne pouvaient s'appuyer sur leur accès aux terrains agricoles. La mise en valeur des terres en propriété permet cet accès, mais qui mobilise des capitaux que le jeune ne peut pas déployer par ailleurs. Le cas général qui se présente en France est désormais l'exploitation en faire-valoir indirect, grâce aux baux ruraux.

La durée normale du bail soumis au statut du fermage est de 9 ans, durée qui était celle de certains contrats libellaires qui se renouvelaient et se transmettaient ainsi par périodes de cette durée. Cette même durée de 9 ans était aussi considérée comme la limite à ce qu'un bail ne contienne ni aliénation ni translation de nature à le transformer en bail emphytéotique, c'était du moins l'avis de Maître Jérôme Mercier en son temps⁵⁹.

Mais tout cet acquis actuel, toute cette restauration positive d'anciens principes de droit, améliorés pour en tirer le meilleur usage de nos jours, n'allait pas de soi. Il a fallu attendre la Seconde guerre mondiale pour voir émerger les prémisses du système qui sera consacré définitivement par la République au sortir de la guerre : le Statut du fermage et du métayage⁶⁰. Celui-ci, toujours en vigueur et en évolution constante, allait sortir le fermier de son état de précarité permanente, et ainsi lancer l'agriculture française dans une nouvelle ère, libérée des incertitudes foncières, et qui deviendra rapidement une des plus remarquables au monde.

Jeunes Agriculteurs a déjà contribué par le passé à l'amélioration du régime des baux, et entend continuer à le faire. En effet, le statut du fermage est un outil indispensable pour l'installation des jeunes, pour leur sécurisation et pour la viabilité de leur activité.

C'est pourquoi un passage en revue des dysfonctionnements et blocages du système du bail rural s'impose aujourd'hui, afin de déterminer les ajustements nécessaires à la pérennité de ce régime. Ces réflexions sont aussi le fruit d'une recherche permanente de renforcement des équilibres entre fermiers et bailleurs, sans remise en cause des grands équilibres existants : l'agriculture doit garder ses propriétaires fonciers actuels ! Sans eux, elle n'aurait pas d'avenir.

⁵⁹ *Remarques du droit français sur les Instituts de l'Empereur Justinien*, 1657, p. 407

⁶⁰ ordonnance du 17 octobre 1945 et loi du 13 avril 1946

2.1. La formation des fermiers et bailleurs

La question de la formation aux dispositions du statut du fermage se pose de nouveau aujourd'hui. On ne peut que constater une méconnaissance générale d'une partie de ses dispositions tant du côté des bailleurs, que du côté des fermiers. La passation d'un contrat se fait par la rencontre de deux consentements, si possible éclairés. Or, lorsque deux ignorances se conjuguent, le résultat ne peut être concluant. On sait plus ou moins... sans savoir vraiment. Et les problèmes qui surviendront seront ensuite laissés aux conseils et autres hommes de loi.

La connaissance des différents types de baux, et des formalités liées au bail est lacunaire. Elle n'est pas facilitée par le peu de lisibilité du code rural, ni par l'inaccessibilité d'ouvrages trop techniques sur ce sujet. Même les membres des instances évoquées à la section suivante peuvent se perdre dans les complexités des rouages du statut.

Nous demandons qu'au moins durant la formation initiale agricole des jeunes, la connaissance de la gestion de l'exploitation comprenne aussi une formation aux baux ruraux, délivrée par des praticiens (notaire ou conseiller juridique) de ce sujet. Ils pourront aussi intervenir dans un module du PPP. Des formations doivent être aussi proposées de manière régulière par les Chambres d'agriculture, tant aux fermiers déjà en place, qu'aux jeunes préalablement à leur installation, mais aussi aux propriétaires-bailleurs qui s'acquittent pour moitié de la taxe pour frais de Chambres d'agriculture et d'une quote-part des taxes foncières.

Le bail est bien souvent le premier contrat que le jeune signe au début de son activité. Avec un tronc commun national unique, les Points Accueil Installation doivent s'entourer de personnes compétentes en droit rural, afin de mener à bien leur mission d'orientation des porteurs de projet agricole.

Récapitulatif : Formation

Un réel besoin auquel il faut répondre

Le besoin de formation aux questions foncières agricoles se fait sentir à tous les niveaux, qu'il s'agisse du droit de l'entreprise agricole ou des questions relatives au statut du fermage. Les carences repérées dans le présent rapport sont les suivantes :

- certains notaires urbains n'ont aucune pratique rurale ;
- les juges d'instance qui président les tribunaux paritaires peuvent avoir des lacunes importantes ;
- les assesseurs des tribunaux paritaires ont besoin d'une mise à jour régulière ;
- il en va de même pour les membres des commissions départementales des baux ruraux ;
- les jeunes n'ont pas accès au moment opportun à des informations sur le bail rural ;
- les fermiers et les bailleurs n'ont pas connaissance de l'étendue des possibilités qui s'offrent à eux ;
- les agriculteurs ont besoin d'éléments de compréhension face aux évolutions de l'urbanisme ;
- les décideurs locaux présentent parfois une méconnaissance des enjeux agricoles liés au foncier.

C'est pourquoi les propositions émises remédieront certainement aux insuffisances importantes qui ont été relevées. Pour y parvenir, est requise la forte mobilisation du syndicalisme, des notaires, des ministères concernés et de leurs administrations, entre autres. Pour le futur installé, les formations agricoles initiales ne doivent pas éluder ces nécessités. Quant aux PAI, ils ont eux aussi un rôle essentiel à jouer en matière de repérage des besoins.

2.2. Réformer les instances liées aux baux ruraux

Le bail rural n'est pas qu'un simple contrat aux divers visages régi par des dispositions législatives. En effet, les mêmes mesures qui fondèrent le statut du fermage lui donnèrent un cadre administratif et juridictionnel particulier, afin d'en assurer le fonctionnement quotidien. Etabli depuis longtemps, la pertinence de ce système a fait ses preuves jusqu'à présent. Mais ce cadre n'est pas figé, et il serait désormais opportun de l'adapter aux préoccupations de notre temps.

2.2.1. Le tribunal paritaire des baux ruraux

Le tribunal paritaire des baux ruraux est la juridiction compétente en matière de litiges entre fermiers et bailleurs. Il est présidé par le juge d'instance, de même, son siège et son greffe sont au tribunal d'instance. Il juge en premier et dernier ressort pour une demande s'élevant jusqu'à 4 000 euros. Au-delà de ce montant, le jugement est susceptible d'appel.

Sa spécificité tient qu'il est composé d'assesseurs élus pour 6 ans et répartis en un nombre égal de bailleurs non preneurs, et de preneurs non bailleurs. Selon le lieu, il peut exister deux sections dans le tribunal : l'une pour le fermage, l'autre pour le métayage.

Créés en 1943⁶¹ d'abord sous le nom de commissions paritaires, puis remis en place en 1944⁶², ces tribunaux ont été voulus pour mieux asseoir le statut du fermage partout en France, et pour en déterminer les interprétations avec l'éclairage avisé des premiers intéressés. Ceci pour ne pas laisser au juge parfois méconnaissant, la lourde tâche de trancher seul les litiges soumis au nouveau statut.

A l'origine, il existait même des commissions ou tribunaux cantonaux aux chefs-lieux liés aux Justices de Paix, et pour les appels de ces derniers : des tribunaux paritaires d'arrondissement dans les tribunaux de première instance. Les Justices de Paix et les tribunaux de première instance ont été supprimés en 1958⁶³, les tribunaux paritaires cantonaux ont disparu en même temps. Les anciens tribunaux d'arrondissement ont été alors transformés pour être adossés aux nouveaux tribunaux d'instance, et jugent désormais en premier ressort, tandis que la Cour d'appel traite les appels.

Mais depuis ce temps, les tribunaux paritaires s'étiolent progressivement. D'une part, la jurisprudence est désormais bien assise, d'autre part, l'élection des assesseurs pose de plus en plus de difficultés. Dans certains cas il est prévu que le juge d'instance qui le préside prenne une ordonnance pour constater que le tribunal paritaire ne peut être constitué ou ne peut fonctionner⁶⁴. Le contentieux est alors transféré au tribunal d'instance.

Un rapport d'octobre 2013, proposant l'absorption des contentieux par le tribunal d'instance, affirme même qu'en « pratique, il est fréquent qu'ils se réunissent sans assesseurs, faute de vocations, de sorte que, de fait, ils fonctionnent comme un tribunal d'instance »⁶⁵. Le tableau n'est certainement pas si noir, mais force est de constater que le fort taux d'infirmité en Cour d'appel des jugements des tribunaux paritaires, ne plaide pas en faveur du maintien du format actuel.

⁶¹ loi 504 du 4 septembre 1943

⁶² ordonnance du 4 décembre 1944

⁶³ décret n° 58-1293 du 22 décembre 1958

⁶⁴ article L. 492-7 du code rural

⁶⁵ *rapport d'information sur la justice de première instance*, par les sénateurs V. Klès et Y. Détraigne, p. 61

Nous demandons néanmoins à ce que fermiers comme bailleurs continuent d'avoir un rôle central dans les procédures qui s'appliquent à leurs semblables, afin que les deux parties soient traitées équitablement. Aussi, deux options sont possibles dorénavant pour rénover la justice des baux ruraux :

- supprimer les élections des assesseurs au profit d'une procédure de désignation de ceux-ci par leurs organisations les plus représentatives. Cette solution permettrait d'éviter les perpétuelles difficultés liées à l'organisation des élections ;
- supprimer complètement, si une réforme venait à l'envisager, la juridiction spécialisée qu'est le tribunal paritaire, au profit du tribunal d'instance, à condition que celle-ci se fasse à coût et à délai de traitement constants pour le justiciable. Cela ne peut s'envisager d'une part qu'en améliorant la formation initiale et continue des juges en matière de baux ruraux, qui parfois laisse à désirer. D'autre part, il faut alors inventer la procédure adéquate pour le maintien nécessaire du regard des bailleurs et des fermiers sur les litiges concernés. L'architecture globale de cette solution est proposée au paragraphe suivant.

2.2.2. La commission consultative paritaire départementale des baux ruraux

Le cadrage général du régime des baux ruraux est contenu dans le livre IV du code rural. Le contrat de bail, quant à lui, doit s'insérer dans ce cadre légal tout en s'adaptant à la situation particulière du bailleur et de son fermier. Toutefois, le législateur a tenu à créer une structure intermédiaire, chargée de préciser certaines dispositions, d'adapter les mesures générales aux réalités départementales, ou encore d'y donner plus ou moins de souplesse.

Cette commission consultative est composée, entre autres représentants, d'un nombre paritaire d'élus bailleurs non preneurs, et preneurs non bailleurs. Comme pour les tribunaux des baux ruraux, elle peut être établie en deux sections lorsque le métayage existe dans le département. Les élections se déroulent aux mêmes dates et selon des modalités similaires à celles permettant l'élection des assesseurs des tribunaux paritaires.

Ses compétences sont multiples, mais elles consistent aujourd'hui principalement à proposer l'ajustement des conditions d'application du statut du fermage et du métayage dans le département, notamment par la révision de certains seuils, en particulier des fourchettes des valeurs minimales et maximales des fermages, selon des critères et catégories qu'elle précise, et qui font en principe l'objet d'un nouvel examen tous les 6 ans⁶⁶. En outre, elle établit les contrats-types départementaux, qui servent parfois de modèles, et surtout qui s'appliquent dans certains cas en l'absence de bail écrit.

Ces commissions ont pu avoir un intérêt majeur lors de la mise en place du statut, et aussi pour l'application de diverses réformes. Toutefois, depuis qu'un indice national des fermages a été créé en 2010, l'activité de celles-ci végète dans certains départements.

On constate que ce qu'elles établissent est généralement stable dans le temps, car aucun élément nouveau n'intervient dans l'application du statut du fermage et dans les usages locaux d'un département, si ce n'est pour la déclinaison de mesures nationales telles que les lois et décrets qui obligent à la réforme.

⁶⁶ article L. 411-11 du code rural

Pour Jeunes Agriculteurs, il est important que ces commissions soient vivantes, et qu'elles deviennent le lieu privilégié d'un dialogue fructueux entre fermiers et bailleurs. L'enjeu est aussi que plus de jeunes s'impliquent pour prendre leur juste part au travail qui y est mené.

Développer la médiation

Pour toutes ces raisons, il doit être envisagé de donner aux commissions un véritable rôle de médiation en cas de difficultés. Cette médiation pourrait aussi intervenir en lieu et place de la phase de conciliation au tribunal paritaire des baux ruraux, de la manière qui suit. Un litige rural arrive devant le tribunal d'instance. Le juge saisit, selon une procédure spécifique, la commission départementale chargée d'effectuer la conciliation. En cas d'accord, le protocole ou l'avenant signé par les parties est validé par le juge et vaut titre exécutoire. En cas d'échec de la procédure, la commission en dresse le constat, accompagné de ses préconisations et éventuellement, des remarques respectives voire divergentes des bailleurs et fermiers membres de la commission. Ce document sera ensuite transmis au juge qui tranchera seul sur la décision à prendre, mais en toute connaissance et éclairage professionnels. Ainsi, les membres de la commission départementale auront fait le travail des assesseurs et participé à la médiation, et auront éventuellement émis un avis délivré au juge d'instance.

Accroître la fréquence des réunions

Dans ces conditions, la formation spécifique d'un tribunal paritaire n'est plus requise, et la commission départementale des baux ruraux se verra renforcée dans ses compétences, mais aussi par un nombre de réunions plus fréquentes obligeant à un dialogue permanent.

La question de l'intégration à la CDOA

Enfin, quoique le format actuel des commissions soit convenable, rien n'empêche d'envisager qu'à l'avenir, leurs compétences relèvent de la CDOA, ce qui ne peut aboutir qu'en créant en leur sein une nouvelle formation spécialisée, reprenant la composition et les prérogatives des commissions paritaires actuelles.

2.2.3. La commission consultative paritaire nationale des baux ruraux

La commission consultative nationale peut être appelée à se prononcer notamment en cas de carence de la commission départementale, en particulier pour la fixation des barèmes départementaux des fermages. Mais la commission nationale ne s'est pas réunie depuis plusieurs années. Dans tous les cas, c'est l'autorité administrative qui détermine les barèmes et demeure libre ou non de suivre l'avis des commissions, qu'elles soient départementales ou nationale.

Ainsi, de même que pour les commissions régionales supprimées en 2006, il est proposé de supprimer la commission consultative nationale, au profit d'une procédure plus simple et moins longue : fixation après avis de la commission départementale des baux ruraux, à défaut ou après échec d'une nouvelle délibération : fixation par l'autorité administrative.

2.3. Réformer et protéger le statut du fermage

Le statut du fermage est l'élément le plus important en matière d'accès au foncier pour les jeunes agriculteurs. En effet, ce régime encadré du bail permet de s'installer et d'avoir un accès à la terre sans avoir à supporter le coût exorbitant de l'acquisition, et selon des barèmes qui sont à la juste hauteur de la capacité de production des terres louées.

La question de l'indice national des fermages fait encore débat dans certaines régions, celui-ci, calculé depuis 2010 sous forme de moyenne pondérée composée à 60 % par l'indice du RBEA et à 40 % de l'indice du prix du PIB, n'a entraîné qu'une seule diminution des loyers, la première année de sa mise en place. Il est fort possible, cependant, que cet indice provoque une déconnection progressive des fermages avec certaines réalités économiques régionales. C'est pourquoi la révision adaptée et régulière des barèmes départementaux des fermages doit permettre de réajuster les loyers excessifs : on doit retrouver une corrélation entre la valeur agronomique des sols et la valeur économique du bail. Ces barèmes doivent être respectés. Quant à la décote qui existe en cas de vente entre terres libres et terres louées, celle-ci doit être repensée, dans la limite d'un pourcentage plus raisonnable, en fonction de la durée restante du bail.

Toutefois, le statut du fermage a évolué dans le temps, et il revient à Jeunes Agriculteurs de participer à ses évolutions futures : les perspectives d'amélioration sont encore grandes. Cependant, les axes majeurs du statut sont aujourd'hui relativement bien connus de tous, bailleurs comme fermiers, toute modification doit alors en préserver les grands équilibres : il ne s'agit pas de prendre au piège les uns ou les autres par une réforme qui serait délibérée en catimini. Voici les propositions de Jeunes Agriculteurs qui vont dans ce sens.

2.3.1. Sanctuariser le droit de préemption du fermier

Sous certaines conditions⁶⁷, le fermier en place peut exercer son droit de préemption en cas de vente par son bailleur du terrain qu'il exploite. Ce droit doit être préservé absolument au bénéfice du fermier ou de l'un des fermiers en cas de bail à copreneurs. Un mécanisme strict de subrogation existe dans le cas où ce fermier souhaite se faire substituer dans l'exercice de son droit, il faut aussi maintenir ce mécanisme.

Mais certains excès fragilisent le droit de préemption, qui finit alors par se transformer en véritable épouvantail à bailleurs. La terre entière n'a pas vocation à avoir un droit de préemption en cas de vente de foncier agricole. Il est suffisant de l'autoriser pour le fermier ou un membre de sa famille proche, qui se consacre personnellement et effectivement à l'exploitation des terres (pas en prestation intégrale), et pour la SAFER.

Pour autant, des fermiers ne semblant pas être de véritables exploitants ne devraient pas être titulaires de ce droit qui ne leur est pas destiné (entreprises d'espaces verts, parfois autres signataires douteux qui souhaitent en fait acquérir le terrain libéré de la préemption de la SAFER, etc).

Le fermier doit figurer dans le Registre des actifs

Dans un premier temps, et suite à la création du Registre des actifs agricoles, la logique exige que le preneur visé par ce droit de préemption soit uniquement le fermier actif, chef d'exploitation non-salarié au sens social et inscrit dans le Registre. Un certain tri devrait en résulter, au bénéfice de tous.

⁶⁷ articles L. 412-1 et suivants du code rural

2.3.2. Faciliter la résiliation du bail par le preneur

Il existe de nombreux moyens pour le fermier de sortir de son bail : par non-renouvellement, selon des dispositions particulières de résiliation en cas de départ à la retraite, etc. Il existe aussi quatre cas précis de résiliation du bail⁶⁸ :

- en cas d'incapacité de plus de deux ans, ou de celle d'un membre de la famille indispensable à l'exploitation ;
- en cas de décès d'un de ces mêmes membres indispensables au travail à la ferme ;
- en cas d'acquisition par le fermier d'une ferme qu'il fait valoir directement ;
- ou enfin si l'autorisation d'exploiter lui a été refusée.

Au regard de l'évolution des réalités agricoles, et en considérant que le fermier est déjà protégé dans la longue durée par le statut du fermage, il devient nécessaire de réformer ce système. Un fermier qui veut sortir doit pouvoir le faire facilement, moyennant un préavis suffisant au bailleur. Cela ne pourra que fluidifier encore plus les relations entre fermiers et bailleurs. Il apparaît incompréhensible qu'un fermier qui ne peut ou ne veut plus exploiter, pour une raison ou pour une autre, soit forcé de se maintenir sur le fonds loué, et éventuellement de le négliger. Ce qui n'est à la faveur de personne : ni du fermier, ni du bailleur, ni du jeune qui veut s'installer et qui attend que des terrains se libèrent.

Nous demandons en conséquence une résiliation possible par le fermier soit à la fin de chaque année culturale, soit à la fin de chaque période annuelle du bail, avec notification obligatoire au propriétaire un an à l'avance.

Dans ce cas seulement, pour le calcul de l'indemnité due au preneur sortant, la prise en compte des constructions récentes pourra se faire comme si le fermier avait accompli la durée normale de son bail. Ceci afin d'éviter des valorisations excessives de bâtiments récents dont il sera parfois difficile de trouver un usager qui succède au fermier sortant.

2.3.3. Protéger le foncier agricole grâce aux baux ruraux

Certaines mesures incluses dans le statut du fermage relèvent d'un mode de pensée d'une autre époque. Il y a aujourd'hui une nécessité absolue de préserver les terrains agricoles contre des changements de destination pas ou peu justifiés. Le statut du fermage doit s'y conformer.

2.3.3.1. Le cas de la résiliation du bail pour changement de destination

Le bailleur peut résilier le bail sur certaines parcelles « dont la destination agricole peut être changée et qui sont situées en zone urbaine » d'un PLU ou autre document qui en tient lieu⁶⁹. Pour tous les autres cas et documents d'urbanisme, cette résiliation peut s'appliquer avec l'autorisation de l'autorité administrative. La résiliation prend effet un an après notification au fermier.

Le propriétaire, lui, s'engage à procéder à ce changement de destination dans les trois années qui suivent.

⁶⁸ article L. 411-33 du code rural

⁶⁹ article L. 411-32 du code rural

Cette disposition permet, quel que soit le zonage, de reprendre sans discernement particulier des parcelles afin d'en faire autre chose. Par ailleurs, elle se cumule avec une autre mesure qui permet de reprendre un bâtiment loué, ou une parcelle afin d'y édifier une maison pour lui-même ou sa famille⁷⁰.

Ainsi, on peut admettre que la résiliation pour changement de destination peut se justifier en zone urbaine, voire à urbaniser, quoique l'agriculture périurbaine y soit fortement sensible et que les terres maraîchères en constituent trop souvent les premières victimes.

Mais il est nécessaire, pour toutes les autres situations, en particulier dans les zones agricoles, d'empêcher autant que possible ce changement de destination, qui doit, dans le pire des cas, intervenir après la fin normale du bail. Le bailleur s'est engagé par contrat à louer selon les dispositions du statut du fermage. Afin de résilier le bail dans ces conditions, il devrait justifier d'une cause grave ou particulièrement urgente, et non d'un simple projet dont il n'est pas démontré qu'il ne peut être remis à plus tard.

La protection à la fois des terres agricoles, et de l'activité économique du fermier, en dépend.

C'est pourquoi Jeunes Agriculteurs exige que pour les autres zonages hors zones urbaines ou à urbaniser, cette faculté de résiliation ne soit plus autorisée du tout, à l'exception des parcelles sur lesquelles l'utilité publique a été déclarée, et toujours après autorisation de l'autorité administrative.

Concernant le changement de destination des parcelles en tant que tel, la date limite pour que le propriétaire y procède effectivement doit passer de trois ans à un an.

Enfin, lorsque le changement de destination projeté n'a pas été réalisé dans le délai imparti, le fermier évincé doit obtenir sa réintégration sur le terrain qui a fait l'objet de la reprise.

2.3.3.2. La reprise du bailleur pour construire une maison

Comme évoqué précédemment, une seule fois au cours du bail ou de ses renouvellements successifs, le bailleur peut, pour lui ou l'un des membres de sa famille jusqu'au 3^{ème} degré inclus, reprendre soit une surface en vue d'y construire une maison, soit un bâtiment dont le changement de destination est autorisé en ce sens⁷¹.

La reprise prend effet 18 mois après notification du congé au fermier.

Il s'agit là d'une disposition dont le bien fondé et le caractère exceptionnel ne peuvent être remis en question. Toutefois, deux améliorations doivent être apportées au dispositif.

D'une part, la surface reprise est fixée par le préfet après avis de la commission consultative départementale des baux ruraux. Aujourd'hui, certaines prescriptions d'urbanisme ne permettent la délivrance d'un permis de construire que sur des surfaces limitées. Dans tous les cas, et pour les communes dépourvues de ces limites, nous demandons que cette surface déjà constructible soit déterminée nationalement, et ne puisse excéder 800 m², afin de correspondre à la nécessité de densifier l'habitat, certes dans la limite du raisonnable. Notons qu'en ville, l'emprise au sol de grands immeubles n'excède généralement pas les 300 à 400 m². Les aménités rurales, et le loisir de disposer d'un jardin d'agrément, ne doivent toutefois pas faire perdre le sens de la mesure, d'autant que l'esprit

⁷⁰ article L. 411-57 du code rural

⁷¹ article L. 411-57 du code rural

de la reprise prévue au code rural est de viser principalement les cas d'urgence. Il ne peut y avoir excès dans l'urgence.

Pour bâtir ou rénover sur une surface supérieure, le bailleur sera toujours en capacité d'attendre que le bail prenne fin par d'autres circonstances.

D'autre part et enfin, le droit de reprise précité peut aussi être exercé, dans les mêmes conditions, « pour des terrains attenant ou jouxtant des maisons d'habitation existantes dépourvues de dépendance foncière suffisante ». On doit constater que cette notion de suffisance est on-ne-peut-plus subjective. Aussi s'agit-il d'un luxe, et non d'un besoin. Le fermier, faut-il le rappeler, est exploitant légitime de ces parcelles de par son contrat avec le bailleur. Son activité, de même que le foncier agricole, ne sont pas des variables d'ajustement. Dès lors, nous demandons aussi la suppression de cette extension injustifiée du droit de reprise.

2.3.4. Le sort de certaines plantations

C'est aujourd'hui la commission consultative départementale qui détermine les obligations du bailleur « relatives à la permanence et à la qualité des plantations »⁷² sur le fonds qu'il loue à son fermier.

Toutefois, il est fait exception à ce principe pour des causes qui n'existent plus aujourd'hui, et qui concernent uniquement les pommiers à cidre et les poiriers à poiré⁷³. Le bailleur n'est pas tenu des obligations précédemment évoquées, tandis que le fermier ne pourra être considéré comme ayant manqué à ses obligations contractuelles en cas de disparition de ces arbres.

Au regard de l'état actuel des vergers de haute-tige de pommiers et poiriers, du regain d'intérêt pour l'agro-foresterie, et du bienfait apporté au jeune qui s'installe d'y trouver des plantations de telles sortes, qui auront été entretenues et lui auront été ainsi transmises : nous demandons qu'il soit mis un terme à cette exception pour les nouveaux contrats. Il n'y a aucune raison particulière au maintien d'un tel régime discriminatoire d'une culture plutôt que d'une autre.

Cela ne peut toutefois pas s'appliquer aux baux en cours, car propriétaires et fermiers encoureraient alors des risques pour des engagements auxquels ils n'étaient jusqu'alors pas tenus.

2.3.5. Les parcelles de subsistance

2.3.5.1. Les parcelles de subsistance de l'ancien exploitant

Le schéma des structures déterminait la surface qu'un exploitant retraité était en droit d'exploiter, sans que cela ne fasse obstacle au versement de sa retraite. Avant la loi d'avenir, cette surface était au maximum d'1/5^{ème} de la SMI. Depuis, c'est un arrêté qui la détermine⁷⁴. En tenant compte de l'application de la conversion 1 SMA = ½ SMI, la surface maximale retenue est donc de 2/5^{ème} de la nouvelle SMA⁷⁵.

⁷² article L. 415-8 du code rural

⁷³ article L. 415-9 du code rural

⁷⁴ article L. 722-5-1 du code rural

⁷⁵ article L. 732-39 du code rural

- Afin de libérer du foncier pour l'installation, Jeunes Agriculteurs demande que cette limite soit désormais abaissée et fixée pour toute la France à un hectare (avec équivalences pour les cultures spécialisées) par arrêté du ministre en charge de l'Agriculture. Rappelons que la surface conservée est appréciée selon l'arrêté en vigueur à la date d'effet du départ en retraite, et que cette innovation ne vaudra ainsi que pour l'avenir.

- Afin de délivrer dans la loi et dans certains cas le bailleur de ses obligations envers un fermier retraité, il est proposé d'ajouter un critère explicite pour que la conservation de cette surface soit inopposable au bailleur, dans le cas où le fermier a déjà ou peut obtenir la jouissance de surfaces agricoles qui sont sa propre propriété.

2.3.5.2. L'exploitation de subsistance du propriétaire bailleur

Sous conditions de revenu, le bailleur ayant dépassé l'âge pour bénéficier de la retraite peut également exercer un droit de reprise sur les parcelles qu'il loue à un fermier, sur une surface maximale identique à celle évoquée ci-dessus, afin de constituer une exploitation de subsistance⁷⁶.

Cette surface de reprise maximale doit aussi être ramenée à un hectare avec équivalences, afin de préserver le même traitement pour tous.

2.3.6. Lutter contre la gestion intégrale par tiers ou certaines formes de travail à façon

Alors que la profession, et en particulier Jeunes Agriculteurs, cherche à toujours mieux définir ce que doit être l'agriculteur actif ou professionnel, des formes d'exploitation se sont développées qui ne répondent pas à ces demandes, et qui peuvent s'avérer bloquantes en matière de libération du foncier pour les jeunes agriculteurs et pour leur installation.

Faire réaliser par un tiers ou plus généralement par une entreprise la totalité ou une grande partie des travaux de son exploitation est une pratique qui aujourd'hui se répand de manière exponentielle. Elle est problématique lorsqu'il s'agit de biens exploités en propriété par un agriculteur déclaré, mais qui dans les faits n'assume lui-même aucun des travaux des champs, ni ne les fait assumer par ses propres salariés.

Cela nous conduit à tirer la sonnette d'alarme tant la situation devient catastrophique. Dans certaines communes rurales où il existe plusieurs exploitations, il n'y a parfois plus qu'un seul agriculteur réel, les autres fermes sont gérées par des entreprises, ou même des coopératives.

Cette exploitation des terres se fait le plus souvent sans discernement particulier et avec un souci de durabilité moindre qui conduisent à trois problèmes majeurs :

- Premièrement, celui de la simplification au détriment de la diversité des filières, avec des conséquences en matière de création de valeur ajoutée ;
- Deuxièmement, l'impact au niveau social, par rapport à l'installation, au nombre d'actifs agricoles dans les exploitations, et qui aboutit par ricochet à la perte de dynamisme de certains territoires ruraux ;
- Troisièmement, l'impact écologique : l'accélération du processus productif peut entraîner une gestion moins saine des pratiques culturales.

⁷⁶ article L. 411-64 du code rural

2.3.6.1. Adapter le cadre actuel

La requalification de ces contrats en baux ruraux soumis au statut du fermage s'impose, dans la mesure du possible.

Ni cession, ni sous-location

Concernant les exploitants qui procèdent ainsi alors qu'ils sont déjà fermiers, il faut désormais activer soit la même arme, ce qui déclenche par voie de conséquence une sous-location, interdite par le code rural, soit mettre en avant l'interdiction de la cession du bail⁷⁷. Dans ce dernier cas, la jurisprudence⁷⁸ considère toutefois que le fermier peut avoir recours à des prestataires qui l'assistent dès lors qu'il conserve la maîtrise du bien loué.

Cette vision des choses permet de prendre en compte les cas où le fermier n'est pas équipé ou n'a pas la disposition en temps utile de tout le matériel nécessaire, ou encore cela lui permet d'ajuster ses besoins de main d'œuvre ponctuellement, ce qui dans ces hypothèses constitue une situation normale.

Or, c'est bien aux excès que Jeunes Agriculteurs souhaite mettre fin. En conséquence, il apparaît toujours bien nécessaire de recourir à l'interdiction de la cession et à celle de la sous-location afin de mettre un terme à ces agissements. Il faut donc ajouter dans la loi de nouveaux critères précis pour flécher l'activité des tiers sur les exploitations agricoles, mais aussi permettre à la profession comme aux bailleurs d'avoir les leviers de contrôle nécessaires pour régler ces problèmes.

Ainsi, les agriculteurs dans ces situations seraient tenus à exploiter un minimum, dans le cas contraire les fermiers encoureraient la résiliation du bail.

Faire intervenir la commission des baux ruraux

Le regard sur ces situations pourrait être donné à la commission consultative départementale, qui pourrait aussi s'autosaisir des cas portés à sa connaissance.

2.3.6.2. Instaurer en urgence de nouveaux outils de régulation

Ces nouvelles formes de rétention foncière doivent être combattues avec détermination, avec l'appui indispensable des pouvoirs publics à qui il revient d'établir un cadre normatif strict et efficace.

Nous proposons donc les évolutions suivantes :

Instaurer un régime déclaratif

Il faut instaurer une obligation déclarative pour ceux qui ont recours exclusivement ou très-majoritairement à ces prestataires.

Les moyens de contrôle de la MSA devront aussi être utilisés afin de vérifier la situation des exploitations. En ce sens, on veillera à développer les outils graphiques et les recoupements de bases de données afin de détecter ces situations sans avoir à obliger tous les agriculteurs à remplir des formalités supplémentaires.

⁷⁷ article L. 411-35 du code rural

⁷⁸ 3^{ème} Chambre civile de la Cour de cassation, 19 janvier 2010, n° 08-21-885 : Rev. Loyers 2010, p. 136

Extraire ces personnes du Registre des actifs agricoles

Enfin, la sanction sera de faire perdre aux personnes concernées, et qui maintiennent au-delà de deux ans sans justification un mode de faire-valoir exclusif ou quasi-exclusif par des tiers, leur qualité de redevables de la cotisation ATEXA de la MSA. Ce qui les ferait systématiquement sortir du Registre des actifs agricoles et du bénéfice de certaines aides. D'autant que l'absence de travail effectif sur l'exploitation permet de justifier l'absence de cotisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Instaurer une cotisation spéciale

En conséquence, afin de ne pas laisser ces propriétaires ou faux-fermiers en défaut partiel de couverture sociale, instaurer, à prestations constantes, une cotisation spécifique MSA qui leur est destinée, et dont le montant correspondrait à 10 fois celui de la cotisation⁷⁹ dont ils s'acquittaient précédemment.

Bonifier la retraite de l'exploitant qui cède à un jeune agriculteur

En revanche, lorsqu'un exploitant ayant atteint l'âge de la retraite accepte de ne pas se maintenir en activité, et de céder la globalité de l'entité de son exploitation (ou de ses parts sociales dans le cadre d'une société) à un jeune ayant suivi le dispositif à l'installation validé en CDOA, nous demandons la bonification de sa retraite, même s'il a gardé sa parcelle de subsistance. Bonification qui sera abondée par les surcotisations précédemment évoquées.

2.3.7. Relancer la chasse aux pas-de-porte

Dans certaines régions, la pratique du pas-de-porte ne s'est toujours pas éteinte, malgré sa stricte prohibition par le statut du fermage, puisque celui qui s'en rend coupable risque deux ans de prison et 30 000 euros d'amende⁸⁰.

Cette situation est due certainement au caractère reproductible de l'acte : celui qui a payé à l'entrée espère revoir ces montants perdus à la sortie. De même le propriétaire se ménage ainsi un complément occulte au fermage. Mais il ne faut pas non plus négliger le rôle de la profession et des bailleurs qui, pour certains, ont quelque peu baissé les bras face à ce phénomène, et qui pour d'autres, malheureusement, le perpétue par une surenchère permanente face aux propriétaires.

On remarque aussi le développement d'une forme de pas-de-porte qui se déguise via de la surévaluation d'actifs au moment de la reprise, ce qui ne peut perdurer. Certains fermiers sortants se révèlent ainsi sans scrupules face à leurs successeurs, quand bien même il s'agit d'un jeune installé.

Jeunes Agriculteurs réaffirme haut et fort la nécessité de lutter activement contre les pas-de-porte, et engage la profession, les bailleurs, les centres de gestion à en faire de même et à opérer la surveillance la plus assidue possible afin d'anéantir cette pratique.

A cet effet, l'amende prévue par le code rural doit être multipliée par dix et passer à 300 000 euros. Et des mesures de publicité des noms des protagonistes doivent être prises.

⁷⁹ La cotisation annuelle ATEXA en 2014 pour un chef d'exploitation varie entre 205,67 euros et 431,68 euros.

⁸⁰ article L. 411-74 du code rural

2.3.8. La question du bail environnemental

Le bail environnemental, ou bail à clauses environnementales, créé en 2006, n'est autre chose qu'un bail normal dans lequel on a introduit certaines clauses particulières dans des situations prévues par les textes.

Avant la loi d'avenir de 2014, les possibilités d'introduction de clauses environnementales étaient les suivantes :

- Partout sur le territoire : lorsque le bailleur est une personne morale de droit public, une association agréée de protection de l'environnement, une personne morale agréée "entreprise solidaire", une fondation reconnue d'utilité publique ou un fonds de dotation.
- Quelle que soit la qualité du bailleur : sur des parcelles situées dans des zones humides d'intérêt environnemental particulier ; sur certains terrains riverains d'un cours d'eau ou d'une dérivation ou situés dans leur bassin versant ou dans une zone estuarienne ; dans les périmètres de la politique foncière du Conservatoire du littoral ; sur tout ou partie du territoire d'une commune classée en parc national, en réserves naturelles et dans les périmètres de protection qui les entourent ; sur des monuments naturels ou sites classés ; dans les sites protégés au titre du code de l'environnement ; dans les sites Natura 2000 ; sur les zones délimitées par un Plan de prévention des risques naturels ; dans les périmètres de protection des prélèvements d'eau destinés à l'alimentation des collectivités humaines ; et dans les zones d'érosion.

Le bail environnemental est désormais entré dans une nouvelle phase d'évolution avec la loi d'avenir agricole du 13 octobre 2014. Ce bail a été étendu, après une forte mobilisation pour éviter sa généralisation à l'aveugle, uniquement pour maintenir des pratiques déjà existantes sur certaines parcelles⁸¹.

Il est bon de rappeler la nature des clauses environnementales qui sont introduites dans ces conditions, elles peuvent porter sur les pratiques culturales suivantes⁸² : le non-retournement des prairies ; la création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ; les modalités de récolte ; l'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ; la mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle ; la limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants ; la limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires ; la couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes ; l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ; l'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement ; les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ; la diversification de l'assolement ; la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets ; les techniques de travail du sol ; la conduite de cultures suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique.

Le nouveau cadrage du texte est tel qu'il protège toujours le fermier d'une résiliation du bail pour la mise en œuvre de ses pratiques. Mais aussi, il permet l'introduction de telles clauses dans les baux à l'initiative du bailleur, quand bien même l'esprit du contrat demeure le consentement des deux parties. Il paraît difficile au fermier potentiel de prendre le risque d'un refus de louer du bailleur. C'est donc sur cet équilibre plutôt précaire qu'il faut avancer.

⁸¹ article L. 411-27 du code rural

⁸² article R. 411-9-11-1 du code rural dans sa rédaction antérieure au 4 juin 2015

La vigilance de Jeunes Agriculteurs sera très grande quant à l'évolution de la nature-même des clauses pouvant être insérées, afin de ne pas laisser une porte ouverte à des exigences qui ne sont pas justifiées dans certains cas.

On peut souligner que certaines d'entre ces clauses environnementales, étaient déjà des clauses-types de certains baux ruraux, reprenant ainsi les usages locaux codifiés par ailleurs. C'est avéré dans le cas général pour tout ce qui relève des modalités d'entretien des haies et talus. Tout ceci peut donc créer de la confusion.

En outre et jusqu'à présent, rien n'a été réglé pour les exploitants qui louent à de multiples propriétaires, ce qui est le cas le plus courant. Il n'est pas sérieux – et certainement s'agit-il là d'une atteinte conséquente à la liberté d'entreprise – de demander à un exploitant d'avoir telle ou telle pratique sur des parcelles, parce qu'un bailleur le souhaite ; telles autres sur d'autres terrains, et encore d'autres par ailleurs. L'agriculteur n'est pas une girouette qui peut répondre à toutes les demandes ! Ses choix et orientations, la flexibilité qui est nécessaire à son activité, doivent relever autant que possible de ses propres choix.

Dans un premier temps, Jeunes Agriculteurs souhaite déjà faire évoluer les baux environnementaux de la manière suivante :

Passer devant notaire

L'on doit sécuriser les contractants par un bail sous forme authentique, permettant de s'assurer de leur consentement éclairé par les conseils d'un notaire, et du sérieux des démarches respectives du bailleur et du preneur, dans un esprit de dialogue. Les frais de notaires seront à la charge du propriétaire.

Abaissier les maximas des loyers

Concernant les loyers : il faut compléter les dispositions existantes⁸³ prévoyant déjà la possibilité d'aller en dessous des minima des barèmes des fermages. Il s'agit dorénavant d'en diminuer de manière automatique les montants maximum de 50 %. En effet, les charges particulières reposant sur l'exploitant doivent être compensées de manière effective et non de manière potentielle, suivant le principe d'un véritable partenariat gagnant-gagnant entre le bailleur et son fermier. Cette minoration reprend un principe similaire à ce qui existe déjà en matière de prix des baux cessibles, qui eux sont, dans le sens inverse, potentiellement majorés de 50 %.

2.3.9. Permettre la cessibilité du bail à un jeune qui s'installe

Le principe fondamental, qui permet la viabilité du statut du fermage, est que « toute cession de bail est interdite »⁸⁴. Ce principe souffre d'une exception : si la cession, qui dans ce cas est plutôt appelée "transmission" est faite au profit du conjoint ou partenaire pacsé du fermier et participant à l'exploitation, ou encore aux descendants du fermier majeurs ou émancipés. Cette transmission gratuite requiert l'agrément du bailleur. A défaut, le tribunal paritaire l'accorde.

Dans le cas contraire, les terres agricoles retournent en général sur le marché foncier, et le fermier sortant, quoiqu'ayant potentiellement trouvé un repreneur global pour son exploitation, ne peut

⁸³ article L. 411-11 du code rural

⁸⁴ article L. 411-35 du code rural

transmettre tous les baux qui la composent à un seul et même autre agriculteur sans devoir prendre des préventions innombrables par rapport à ses bailleurs qui sont parfois une multitude.

Comment ne pas souligner ici les problèmes qui existent lors d'une reprise d'exploitation par un jeune agriculteur ? En particulier pour les aides couplées (PMTVA) et découplées (DPU puis DPB) qui sont liées à la surface, situation qui oblige dès lors à reprendre l'ensemble des terres pour bénéficier de l'ensemble des droits du cédant.

Toutefois, il ne s'agit pas de contourner les droits du bailleur, il ne s'agit pas non plus de permettre que cette exploitation transmise globalement ne passe à l'agrandissement sans privilégier l'installation d'un jeune sur cette structure viable. C'est pourquoi cette petite extension nécessaire de la possibilité de cession de bail doit être particulièrement bien encadrée.

Sous ces conditions, Jeunes Agriculteurs souhaite donc autoriser aussi la cession lorsqu'elle bénéficie uniquement à un jeune agriculteur hors du cadre familial, et si celui-ci a suivi le dispositif à l'installation et la formation lui permettant de bénéficier effectivement d'une installation aidée. Cette cession sera elle-même encore plus encadrée que celle qui existe déjà aujourd'hui : elle serait toujours gratuite, soumise à l'agrément du bailleur, mais sans capacité de recours au tribunal paritaire en cas de refus de ce dernier, élément nécessaire et qui permet de préserver ainsi le principe général d'incessibilité des baux ruraux relevant du statut du fermage.

Ce principe serait général et applicable uniquement aux baux nouvellement conclus. Son déclenchement dépend donc des circonstances et ne revêtira aucunement un caractère automatique. L'intérêt de cette cession fléchée vers un jeune serait grand, puisqu'elle interviendrait en fin de carrière du cédant, au moment où le fermier qui va sortir dispose d'une certaine visibilité sur le sort de son exploitation. Au contraire du bail cessible hors du cadre familial qui n'existe que par l'introduction d'une clause intégrée dans le bail passé devant notaire, à un moment où le fermier entrant n'a aucune visibilité sur ses successeurs, et suivant des conditions et un formalisme particulièrement lourds.

2.4. Supprimer certains types de baux

La diversité des baux est très ancienne. Elle est l'héritage d'un passé où la variété des usages et coutumes était telle que les locations subirent ensuite différentes phases d'harmonisation nationale.

Toutefois, si le maintien de certaines formes a été jugé bon à l'époque de la mise en place du statut du fermage, elles n'en constituaient pas moins des exceptions, comme pour mieux confirmer la règle. Mais au regard de la situation actuelle, ces exceptions constituent autant d'enclaves dans le droit commun qu'elles ne devraient être maintenues qu'à la condition que les baux concernés présentent un ancrage suffisant, une diffusion nationale, ou un intérêt partagé entre bailleurs et fermiers contractants.

Cela ne nous apparaît pas être le cas pour les types de baux suivants, dont Jeunes Agriculteurs se doit de proposer la mise en extinction progressive ou immédiate.

2.4.1. Supprimer le bail cessible hors du cadre familial

La création du bail cessible portée pendant plusieurs années par Jeunes Agriculteurs, a été enfin obtenue en 2006, par la mise en place d'un régime particulier. Si particulier qu'il en est pratiquement inapplicable. Il n'y a pas lieu de faire notre autocritique à ce sujet, puisque la version aboutie du système a été complexifiée à outrance par rapport à la proposition d'origine⁸⁵. A titre d'exemple, malgré la clause de cessibilité, le bailleur peut s'opposer au projet de cession de son locataire en saisissant le tribunal paritaire.

En outre, il faut un bail de 18 ans, notarié, qui prévoit expressément cette clause de cessibilité. Les fermages peuvent être majorés jusqu'à 50 %, plafond qui est systématiquement atteint dans les rares baux cessibles conclus. Enfin, la cession du bail en tant que telle déroge à l'application de l'interdiction des pas-de-porte et remises de sommes injustifiées : elle est donc onéreuse par principe. Ce qui constitue un nouveau coin enfoncé dans l'interdiction des pas-de-porte.

Le bail ne peut se renouveler que pour une période d'au moins cinq ans, désormais neuf ans suite à l'adoption de la loi d'avenir. Ensuite, il est limité aux cessions hors du cadre familial, puisque le bail rural normal offre déjà une possibilité de cession dans le cadre de la famille, comme évoqué précédemment. En revanche la cession n'est pas réservée au bénéfice d'un jeune agriculteur.

Malgré toutes ces concessions, particulièrement lourdes, le succès du bail cessible est très limité : cela constitue donc une erreur de calibrage du dispositif, accentuée par la réticence généralisée voire l'hostilité des bailleurs à son égard.

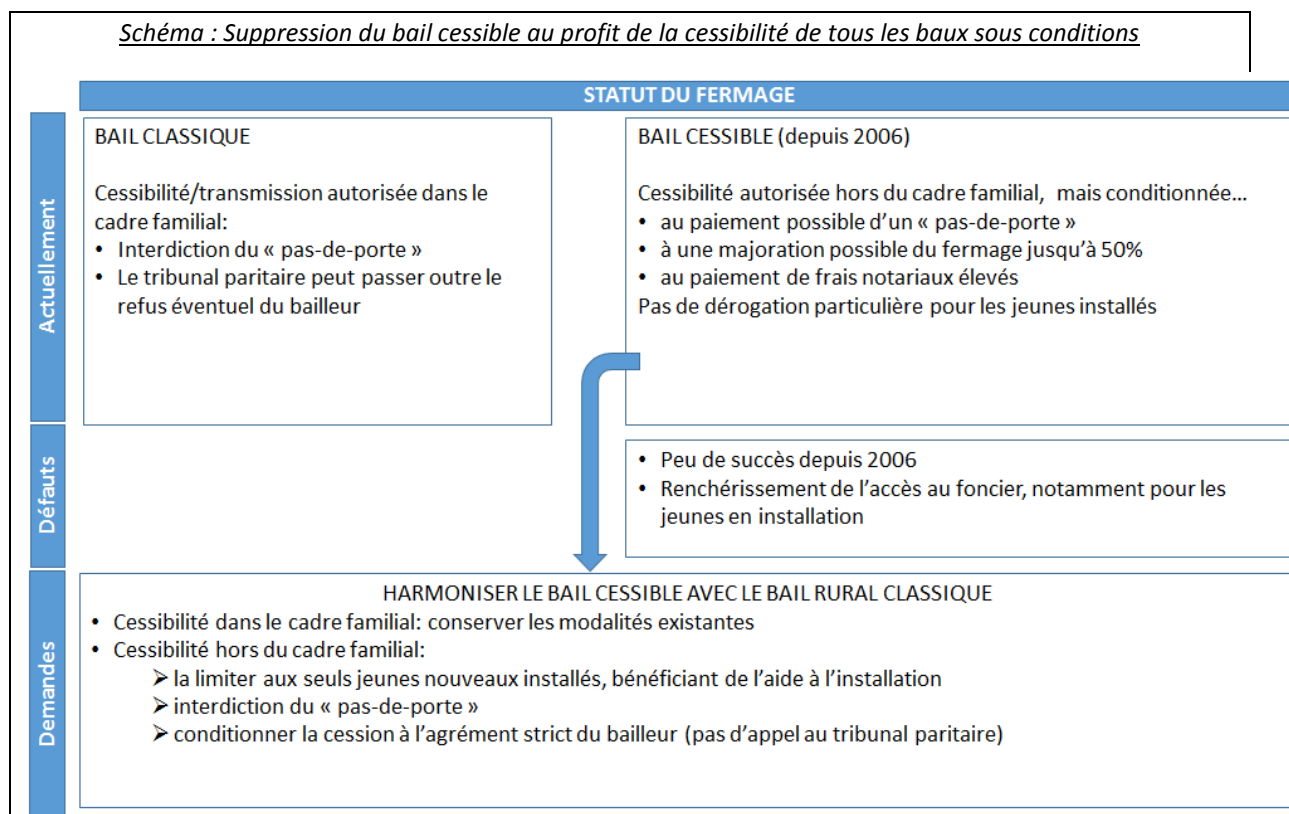
Toutefois, ce bail répond à quelques situations, et, malgré son succès mitigé, pourrait être prolongé dans le temps. Jeunes Agriculteurs considère en effet qu'un dispositif de cessibilité hors du cadre familial est primordial.

C'est pourquoi sa suppression ne nous semble tolérable que dans la mesure où sera effective la mise en place de la cessibilité en faveur d'un jeune qui s'installe, telle que proposée au paragraphe 2.3.9.

Il s'agit donc de substituer un dispositif défaillant à un autre qui fonctionnera, puisque cette transmission deviendra une faculté générale offerte dans tous les baux.

⁸⁵ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2003, p. 54

Par souci de sécurité juridique, les baux cessibles en cours seront bien évidemment maintenus et ainsi s'éteindront progressivement.



2.4.2. Supprimer le bail à complant

Comme pour le domaine congéable, le bail à complant opère un certain partage de propriété entre bailleur et preneur. Roger Grand⁸⁶ a démontré que les Romains connaissaient déjà un type analogue de contrat pour les vignes, et qu'un contrat du même genre existait aussi en France au moins à partir du IX^{ème} siècle, période à laquelle le vignoble a connu une certaine extension. Le complant semble avoir eu un caractère héréditaire, ce que l'on qualifiera aujourd'hui de transmissible dans le cadre familial.

En 1809, M. Merlin⁸⁷ indiquait alors que la durée du bail à complant était « indéfinie, indéterminée, et [pouvait] s'étendre à plusieurs siècles ». Il peut aussi avoir une durée limitée. Enfin, dans certaines communes, le bail à complant est translatif de propriété.

Le preneur, appelé complanteur, a pour obligation de planter de la vigne, et il dispose d'un droit réel cessible : il peut céder son bail, mais aussi les vignes qu'il a plantées et dont il est propriétaire. Il a un droit de préemption en cas de vente du fonds par le bailleur. Le bailleur, de même, peut préempter sur les cessions du complanteur.

⁸⁶ *Le contrat de complant depuis les origines jusqu'à nos jours*, 1917

⁸⁷ *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, 3ème édition, tome XIII, 1809

En fin de bail, il est procédé au parcellement, ce qui correspond à une répartition de la propriété du fonds loué entre le bailleur et le ou les complanteurs, ce ou ces derniers bénéficiant d'une part en toute propriété comprise en 15 et 60 % de la valeur du bien⁸⁸.

Le bail à complant a pratiquement disparu : dans la quasi-totalité des cas il s'agit de baux anciens qui se poursuivent depuis des décennies dans seulement quelques départements. Là encore, Jeunes Agriculteurs demande une mise en extinction du régime du complant, en bloquant son entrée, et en permettant toutefois la perpétuation des baux actuels jusqu'à la retraite du titulaire du bail.

2.4.3. Supprimer les locations annuelles renouvelables

Introduit tardivement par la loi d'orientation du 4 juillet 1980, le régime des locations annuelles renouvelables est devenu inutile au fil des années, et se révèle même particulièrement nocif pour un jeune agriculteur, qui ne peut ainsi qu'exploiter précairement certaines parcelles, quand cela est possible.

En effet, le bailleur peut consentir une location annuelle renouvelable dans la limite de 6 ans, à un exploitant déjà installé, et sur une surface supérieure au seuil prévu par le schéma des structures ! Ceci est conditionné à ce que le bailleur destine les parcelles concernées à l'installation d'un de ses descendants majeurs nommément désigné⁸⁹.

Or, du fait de certaines évolutions législatives cette exception ne se justifie plus, puisque :

- au regard du contrôle des structures, le régime déclaratif pour exploitation de biens de famille s'applique, car il s'agit d'installer un nouvel agriculteur satisfaisant aux conditions de capacité ou d'expérience professionnelle⁹⁰, l'autorisation d'exploiter n'est donc pas requise dans le cas général ;
- au regard du droit de non-renouvellement du bail par le bailleur pour installer un descendant⁹¹, cette disposition fait quasiment doublon ;
- enfin, tout propriétaire peut conclure une convention de mise à disposition avec une SAFER, dans le but de faire mettre en valeur son bien par des agriculteurs, et justement pour une durée maximale de 6 ans, renouvelable une fois⁹², ce qui achève de répondre totalement à la problématique ayant amené la création de ces locations annuelles.

C'est pourquoi la suppression des locations annuelles renouvelables ne serait que bénéfique, elle suppose volontiers de sacraliser la possibilité de non-renouvellement du bail pour installation d'un descendant du bailleur. Cela signifie qu'à l'avenir il ne sera plus question de remettre en cause cette option, qui rend le statut du fermage suffisamment fluide pour être tolérable par les bailleurs et ainsi ne pas constituer un frein à la location, mais aussi à l'installation de jeunes agriculteurs futurs propriétaires par héritage.

⁸⁸ article L. 441-5 du code rural

⁸⁹ article L. 411-40 du code rural

⁹⁰ article L. 331-2 du code rural

⁹¹ article L. 411-58 du code rural

⁹² article L. 142-6 du code rural

2.5. Promouvoir les autres types de contrats

Vouloir la suppression de certains types de contrats n'a pas pour finalité de mettre en place un contrat unique, une trop grande rigidité en résulterait face à certaines situations ou certaines demandes particulières.

Voici les 7 exceptions principales que Jeunes Agriculteurs souhaite maintenir ou voir se développer, par un travail main dans la main avec les bailleurs privés ou publics le cas échéant, afin de mieux répondre aux intérêts convergents du propriétaire et du jeune qui s'installe.

2.5.1. Maintenir les baux à long terme

Ces baux à long terme, que Charondas appelait baux à longues années, ont une origine très ancienne.

Le régime actuel consiste à conclure un bail notarié d'une durée minimale de 18 ans, sans possibilité de reprise triennale. Il est ensuite renouvelable par période de 9 ans⁹³. Le montant du fermage peut être ajusté en fonction de sa durée⁹⁴.

Les baux à long terme bénéficient d'un certain nombre d'avantages fiscaux pour le propriétaire. Lorsqu'il y a donation ou succession d'un bien ainsi loué, ce dernier est exonéré des droits correspondants à hauteur de 75 % sous certains plafonds.

Pour le jeune agriculteur, le bail à long terme a pour avantage de lui donner une grande stabilité et une visibilité dans la conduite de son exploitation, ce à quoi les banques ne sont pas insensibles lorsqu'il s'agit d'octroyer des prêts.

On dénombre aussi différents types de baux à long terme spécifiques :

- le bail à long préavis⁹⁵ : c'est un bail d'une durée minimale de 25 ans, qui s'arrête au terme stipulé. Toutefois, une clause peut prévoir son renouvellement par tacite reconduction. Dans ce cas, le bailleur comme le fermier peuvent délivrer un congé chaque année, qui prendra effet à la fin de la 4^{ème} année suivant celle-ci.
- le bail à long terme pour futur retraité⁹⁶ : ce bail a une durée comprise entre 9 et 18 ans, durée égale à celle qui devra permettre au fermier d'atteindre l'âge de la retraite.
- le bail de carrière⁹⁷ : il est aussi d'une durée minimale de 25 ans, mais s'achève à la fin de l'année culturale pendant laquelle le fermier atteint l'âge de la retraite. Le prix du bail peut être majoré de 1% par année de validité.

Ces types de baux sont susceptibles de répondre à la demande de certains bailleurs et fermiers, qui, pour les premiers, bénéficient d'un régime fiscal de faveur et d'un fermage majoré, et pour les seconds, d'une certaine stabilité sur le bien loué.

Notons que le bail à long préavis sécurise le bailleur dans sa capacité à donner congé sans motif particulier, ce qui n'est pas à l'avantage du fermier mais cela constitue un point d'équilibre intéressant

⁹³ article L. 416-1 du code rural

⁹⁴ article L. 411-11 du code rural

⁹⁵ article L. 416-3 du code rural

⁹⁶ article L. 416-4 du code rural

⁹⁷ article L. 416-5 du code rural

entre durée du bail et volonté des bailleurs de conserver une certaine liberté relativement à leurs propriétés.

Ces différents types de baux à long terme ont donc vocation à se développer, sans qu'il soit besoin d'inventer de nouvelles exceptions dans le statut du fermage. Il s'agit seulement d'en assurer la connaissance auprès des bailleurs et des jeunes fermiers.

Notons enfin que les biens donnés à bail à long terme à une personne membre de la famille du bailleur qui exerce la profession agricole à titre principal, sont considérés comme des biens professionnels non inclus dans l'assiette de l'impôt sur la fortune du bailleur⁹⁸. Si cette disposition a pour objectif de protéger la partie du patrimoine familial constitué de biens ruraux, il s'agit d'une petite contrainte pour les propriétaires souhaitant louer à un jeune agriculteur hors du cadre familial. Les biens baillés, dans ce cas, intègrent en principe l'assiette de l'ISF. Cette incomplétude de la législation n'encourage pas l'installation hors cadre familial.

Nous voulons donc aussi faciliter la location à long terme de terres à des jeunes installés, par une mesure incitative à l'égard des grands bailleurs ruraux, et qui consistera à étendre le bénéfice de ces dispositions à la location à un jeune installé hors du cadre familial avec les aides.

2.5.2. Maintenir le bail emphytéotique

L'emphytéose, ou bail emphytéotique, est assez rare aujourd'hui, à tort, car il est par nature destiné à l'usage des héritages ruraux, ceux que les Romains dénommaient *rustica praedia*. L'origine grecque du mot même d'emphytéose signifie « planter » ou « semer », ce qui éclaire mieux la signification de ce contrat qui était de donner à bail pour longtemps ou à perpétuité des terres stériles ou incultes, afin d'en faire de bons labours ou de grasses pâtures.

En France, il est désormais conclu par écrit et sous forme authentique devant notaire, pour une durée comprise entre plus de 18 ans et 99 ans maximum, et ne se renouvelle pas.

Il est tout à l'avantage du bailleur, qui, alors qu'il ne connaît pas le devenir de ses terres et les choix futurs de ses héritiers, décide de les louer ainsi pour les maintenir dans le patrimoine familial tout en s'enlevant une épine du pied en matière de décisions liées à son bien. Il avantage aussi le propriétaire qui, désintéressé de la question de savoir s'il va pouvoir reprendre sa terre après 9, 10, 15, 25 ans, entend la conserver tout en ayant une considération moindre quant aux modalités de son exploitation et des cas de reprise. De plus, le preneur ne peut opérer sur le bien aucun changement qui en diminue la valeur, et s'il réalise des améliorations ou des constructions, il ne peut en demander indemnité ni les détruire⁹⁹, sauf clause contraire. Ce contrat s'adresse enfin majoritairement à tout bailleur qui veut donner une durée fixe à son bail, ce qui semble être une majorité d'entre eux aujourd'hui.

Le fermier, dénommé emphytéote, doit s'acquitter de sa redevance, appelée aussi canon, et se conformer aux conditions de son bail¹⁰⁰, qui lui donne sur le bien immobilier un droit réel susceptible d'hypothèque¹⁰¹. C'est pourquoi il est tenu des réparations sur les constructions¹⁰², et qu'il doit s'acquitter de la totalité des taxes foncières. Dans le même sens, il bénéficie du droit d'accession qui le rend temporairement propriétaire de ses propres constructions et plantations sur le bien loué

⁹⁸ article 885 P du code général des impôts

⁹⁹ article L. 451-7 du code rural

¹⁰⁰ article L. 451-5 du code rural

¹⁰¹ article L. 451-1 du code rural

¹⁰² article L. 451-8 du code rural

pendant la durée du bail¹⁰³. L'emphytéote a aussi seul le droit de chasse et de pêche, et exerce les droits de l'usufruitier à l'égard des mines, carrières ou tourbières¹⁰⁴.

Le bail emphytéotique est donc le bail de la liberté, tant pour le propriétaire que pour le locataire. Ainsi en cas de réticences à louer par bail rural soumis au statut du fermage, Jeunes Agriculteurs souhaite que cette option soit envisagée par les deux parties.

2.5.3. Le bail à construction

Créé en 1964, le bail à construction peut s'appliquer en matière agricole. Il se révèle très utile lorsque des difficultés sont prévisibles pour la construction de bâtiments d'exploitation.

Il doit cependant faire l'objet d'un contrat distinct de celui du bail à ferme, et son objet doit être la construction à laquelle le preneur s'engage à procéder, édifice qu'il conservera en bon état jusqu'à la fin de son bail, moment auquel la propriété de celui-ci reviendra au bailleur, sauf convention contraire¹⁰⁵.

Toutefois, la résiliation partielle d'un bail rural pour en distraire une partie qui serait relouée en bail à construction n'est pas praticable, en ce qu'elle pourrait provoquer une fraude aux droits du fermier.

En effet, ce bail représente un avantage principal pour le propriétaire, qui est de ne pas avoir à indemniser son locataire en fin de contrat pour la construction de son bâtiment d'exploitation, grief récurrent des bailleurs à propos de l'application du statut du fermage et de l'indemnisation du preneur sortant.

Ce contrat possède donc quelques similitudes avec le contrat de bail emphytéotique, notamment sur sa durée qui peut être comprise entre 18 et 99 ans, et son caractère non renouvelable, ainsi que sur le droit réel immobilier qu'il confère au preneur, et qui est susceptible d'hypothèque et de cession¹⁰⁶.

Enfin, le titulaire de ce bail qui fait réaliser des travaux de construction sur bien d'autrui peut sous conditions, inscrire leur prix de revient à l'actif du bilan et pratiquer un amortissement.

2.5.4. Le sort du commodat ou prêt à usage

Le commodat n'est pas un bail, c'est un contrat de prêt, régi par le code civil¹⁰⁷. Dans le cadre de terrains à usage agricole, le propriétaire les délivre à l'emprunteur qui les restituera au terme de la convention et après en avoir fait usage.

Ce contrat appliqué à l'agriculture est souvent le moyen pour le propriétaire de se libérer des obligations du statut du fermage, et permet à l'exploitant de bénéficier gratuitement des terres agricoles, ce qui ne peut que faciliter l'accès au foncier et donc constitue une solution à préserver absolument.

En revanche, le caractère gratuit du commodat en matière agricole est particulièrement important. Si tel n'était pas le cas (loyer, remboursement des taxes foncières, etc.), il s'agirait alors d'une mise à

¹⁰³ 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation, 23 novembre 1954 : Bull. civ. I, n° 331

¹⁰⁴ article L. 451-11 du code rural

¹⁰⁵ article L. 251-2 du code de la construction et de l'habitation

¹⁰⁶ article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitation

¹⁰⁷ articles 1875 et suivants du code civil

disposition à titre onéreux, ce qui répondrait aux conditions requises pour former un bail rural soumis au statut du fermage. La conséquence en serait la requalification du commodat en bail rural.

Préservons ainsi le commodat et son caractère gratuit, comme étant un élément supplémentaire de souplesse pour l'exploitation des biens ruraux.

2.5.5. Les conventions de mise à disposition des SAFER

Les conventions évoquées au paragraphe 2.4.3 se révèlent être d'une souplesse qui permet au propriétaire de recourir à une solution temporaire, ne l'engageant pas dans la longue durée avec un fermier. Elle permet de lever l'appréhension qui existe en matière de disponibilité du bien dont il est propriétaire.

Ces conventions sont aussi des outils adaptés pour aménager progressivement les territoires, sans chasser brutalement l'agriculture lorsqu'un projet utile est en cours de mise en œuvre.

Toutefois, cette solution n'est pas reproductible dans de grandes proportions, car rappelons qu'un jeune installé ne peut envisager le début de son activité dans de bonnes conditions que s'il a une certitude de pouvoir exploiter la majorité de la surface de son exploitation sur une longue durée.

Les banques ne s'y trompent pas, et l'aléa qui découle de baux précaires crée de l'incertitude et donc un risque dissuasif pour les banques. Cela n'encourage pas à l'investissement.

2.5.6. Les concessions temporaires de réserves foncières

Il existe une autre exception au statut du fermage en faveur de l'Etat, des collectivités locales ou de leurs groupements y ayant vocation, mais aussi des syndicats mixtes, des grands ports maritimes et enfin de certains établissements publics¹⁰⁸.

Ceux-ci peuvent acquérir des immeubles pour répondre aux besoins d'une action ou opération d'aménagement. Avant leur utilisation définitive, ces réserves foncières peuvent uniquement faire l'objet de concessions temporaires qui, lorsqu'il s'agit de terrains agricoles, ne donnent aucun droit au renouvellement et au maintien dans les lieux de l'agriculteur en place en cas de reprise pour leur usage définitif¹⁰⁹.

Ainsi, cette solution positive permet de ne pas laisser des terrains à l'abandon dans l'attente de l'utilisation des parcelles acquises ou expropriées.

Il faut néanmoins améliorer ce régime, puisqu'une disposition spécifique vise les concessions de terres à usage agricole. Celle-ci oblige à un préavis d'un an au moins pour mettre fin à la concession temporaire. Ce délai plutôt long peut freiner certaines collectivités qui ne concèdent donc pas les terrains agricoles, ou qui sont parfois obligées de donner le préavis presque aussitôt après avoir concédé le terrain.

On doit proposer ici que cette mesure soit réformée rapidement, pour y apporter les assouplissements nécessaires, qui pour autant ne doivent pas nuire à l'exploitant. C'est pourquoi il faut ajouter l'option

¹⁰⁸ article L. 221-1 du code de l'urbanisme

¹⁰⁹ article L. 221-2 du code de l'urbanisme

de délivrer le préavis soit trois mois avant la levée de récolte, soit trois mois avant la fin de l'année culturale.

Il est obligatoire dans ce type de contrat, qu'une indemnisation à l'exploitant soit prévue en cas de la destruction de la culture avant la récolte.

2.5.7. Les baux de petites parcelles

Le régime des petites parcelles permet de ne pas soumettre une location à certaines dispositions du statut du fermage que sont : l'établissement d'un contrat par écrit, la durée du bail, le droit de préemption du fermier et le montant encadré du fermage.

Cette disposition s'applique aux parcelles qui ne constituent pas un corps de ferme ou des parties essentielles d'une exploitation agricole¹¹⁰. Toutefois, ce sont des arrêtés préfectoraux, pris après avis de la commission consultative départementale, qui vont déterminer la nature des parcelles et les surfaces maximales concernées par cette mesure.

Généralement, la surface est comprise entre quelques ares, et quelques hectares. Cette dérogation permet à la multiplicité de propriétaires français de toutes petites parcelles de louer de manière plus simple leurs terres, et ainsi d'éviter qu'elles ne soient laissées à l'abandon alors que le fermage ne serait que de très faible rapport.

Récapitulatif : Fiscalité

Cibler, simplifier et rendre plus efficiente la dépense fiscale

En matière fiscale, les nombreuses pistes d'utilisation du Registre des actifs agricoles sont prometteuses, tant pour le ciblage des aides, que pour la simplicité de recoupement des informations qu'il offrira : à ce sujet on se reportera utilement au paragraphe 1.2.6.

Mais c'est principalement la question des taxes foncières qui a été mise en avant tout au long du cheminement du texte. Correctement mises en œuvre, les propositions émises seront un levier intéressant pour à la fois favoriser bailleurs et jeunes agriculteurs (exonérations et dégrèvements renforcés), tout en surcompensant largement ces avancées par des recettes fiscales nouvelles (recettes de la remise en production et de la réactivation de l'aménagement foncier, refiscalisation forestière partielle, etc).

Aussi, la puissance fiscale serait utilement mise au service de la protection du foncier agricole, à travers des solutions innovantes pour protéger le moyen de production de base des agriculteurs : la terre. En particulier, la taxe spéciale relative au différentiel entre sa valeur de constructibilité sur le marché et sa valeur au barème officiel, répondrait utilement à deux objectifs *a priori* éloignés l'un de l'autre : protéger les terrains agricoles tout en diminuant le coût de la construction.

Enfin, la fiscalité des baux n'est pas à négliger, et quelques améliorations semblent encore souhaitables, notamment en matière d'ISF, comme évoqué au paragraphe 2.5.1.

¹¹⁰ article L. 411-3 du code rural

2.6. Remarques à propos de certaines évolutions législatives

Depuis 7 ans, des modifications inopinées de la législation ont provoqué de nombreuses interrogations quant à leur bien-fondé et quant à la stabilité du droit nécessaire pour l'exercice normal de l'activité économique de l'exploitant agricole. En ce qui concerne leur application aux baux ruraux, il faut donc bien qualifier ces changements de négatifs, mauvais et improvisés. Le rythme de ces "tripatouillages" s'est malheureusement accéléré ces derniers mois. En voici la teneur :

2.6.1. La question prioritaire de constitutionnalité

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a opéré un changement constitutionnel profond via l'article 61-1 de la Constitution. Cette réforme est entrée en vigueur en 2010. Il s'agissait de créer une nouvelle procédure devant le Conseil constitutionnel, et dénommée Question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Cette situation a pour conséquence de soumettre potentiellement l'intégralité du droit français, y compris celui voté avant 1958, au contrôle du Conseil constitutionnel, et suivant une procédure particulière. Ainsi, des pans entiers du droit s'en trouvent menacés, notamment des textes votés il y a plusieurs décennies. La législation adoptée l'a pourtant été par les parlementaires, représentants du peuple souverain.

C'est ainsi qu'en 2013, à l'occasion de l'examen d'une QPC¹¹¹, le Conseil a censuré une partie de l'article du code rural¹¹² concernant les pas-de-porte, partie qui permettait le calcul des intérêts dus par celui qui s'est livré à de telles pratiques. Les instances en cours se sont trouvées gravement affectées par ce coup de tonnerre juridique, et il a fallu attendre la promulgation de la loi d'avenir du 13 octobre 2014 pour qu'un nouveau système de calcul de ce taux d'intérêt soit validé.

Jeunes Agriculteurs dénonce l'instabilité qui découle de cette réforme, et qui pourrait mettre en péril bon nombre de spécificités agricoles.

2.6.2. L'enterrement du « bon père de famille »

La notion de « bon père de famille » est issue du droit romain et de la locution latine *bonus pater familias*. Ce principe cardinal, présent principalement dans le code civil, a entraîné plus de 200 ans d'interprétations jurisprudentielles.

Tout cela est réduit à néant par le remplacement dans tous les codes, de la notion de bon père de famille, par les termes « raisonnable » et « raisonnablement ». En effet, la loi pour l'égalité hommes-femmes de 2014¹¹³ vient de procéder à cette substitution, au simple prétexte de tourner « la page de la famille patriarcale » et pour « promouvoir l'égalité entre les sexes »¹¹⁴, d'après les paroles d'une ministre.

¹¹¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-343 QPC du 27 septembre 2013

¹¹² article L. 411-74 du code rural

¹¹³ loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

¹¹⁴ déclaration de Mme Najat Vallaud-Belkacem, Assemblée Nationale, 2^{ème} séance publique du 21 janvier 2014

Pour les baux ruraux, l'usage de la chose louée en bon père de famille¹¹⁵ a donc été renversé, et certainement pas au profit de la sécurité juridique du fermier, et encore moins de celle du bailleur.

Jeunes Agriculteurs dénonce cette invasion dangereuse de certaines lubies politiques dans le droit qui s'applique à l'agriculture, d'autant plus lorsque de telles mesures sont adoptées sans concertation et avec le mépris le plus complet de l'avis des spécialistes.

C'est pourquoi nous invitons à maintenir dans tous les baux, y compris dans les baux-types départementaux, cette notion de « bon père de famille » afin de poursuivre des relations bailleurs-fermiers sans équivoque, et d'obliger le juge à considérer qu'il y a continuité d'interprétation entre l'exploitation en bon père de famille, et l'exploitation « raisonnable ».

¹¹⁵ article 1729 du code civil

2.7. A la recherche d'outils de portage et d'investisseurs ?

Il n'y a pas de terrains sans propriétaire en France. Aussi la question du portage de foncier ne doit pas être confondue avec celle de l'accès à la propriété. Vu sous cet angle, et après avoir examiné à la fois les pratiques existantes et les réels besoins de son réseau, Jeunes Agriculteurs pense qu'il faut désormais revenir aux questions essentielles déjà évoquées qui sont :

- Qui est propriétaire des terrains ? L'exploitant lui-même ou un propriétaire bailleur.
- Qui accède à la propriété ? L'outil SAFER est là pour y répondre, ainsi que les banques.
- Qui accède à l'exploitation du foncier ? Cette question est en principe réglée par le système du contrôle des structures.
- Comment rendre à l'agriculture des terres qui sont laissées à l'abandon ? Procédures pour terres incultes et statut du fermage sont conçus à cet effet.
- Mais comment se finance l'acquisition du foncier ? Si l'autofinancement ou un prêt est possible sur le principe, le problème est que dans le cadre d'une installation, cette question vient s'insérer dans un contexte qui ne permet pas toujours de trouver une solution simple dans tous les cas de figure.

Aussi, il faut bien reconnaître que les vrais besoins de financement ne concernent pas forcément le foncier en tant que tel : mais les bâtiments, le matériel, le cheptel etc. Ces éléments très mobilisateurs en capitaux seront d'autant mieux financés en début de parcours professionnel si on n'y ajoute pas le poids du foncier.

Par ailleurs, la recherche d'investisseurs dans le foncier n'est-elle pas un élément qui contribue aux tensions sur le marché de l'achat ? En conséquence : plus les prix à l'achat montent, plus la rentabilité des fermages diminue, et donc plus la tension monte par rapport au statut du fermage, d'où la volonté de certains de le supprimer, et en particulier l'encadrement des loyers, afin de rétablir une rentabilité sur des terrains qu'ils ont pourtant payé trop cher.

De plus, un certain attachement patrimonial en matière d'immobilier fait qu'il y a toujours une tendance à surestimer un bien.

Il n'y a donc qu'un seul nouveau levier à activer en matière de portage de foncier : celui de l'accès différé à la propriété pour le jeune exploitant agricole, donc pour un professionnel seulement. Avec un objectif de vente ultérieure, et sans créer une "bulle" de demande qui ferait remonter les prix, il faut alors un système qui redonne du poids à un jeune agriculteur face à certains investisseurs aux capacités d'engagement beaucoup plus grandes.

2.7.1. Garder les propriétaires actuels

Avant de chercher des investisseurs ou de réorienter la propriété foncière vers l'exploitant, gardons les propriétaires actuels ! Les propositions de ce rapport relatives au statut du fermage, mais aussi à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties sont faites pour répondre à cette nécessité. L'agriculture a besoin de ses bailleurs, il faut donc maintenir un minimum de rentabilité du bail.

Le statut du fermage est bien le premier moyen de portage du foncier, surtout pour un jeune. Préservons ce trésor pour les générations futures !

Et préservons nos propriétaires ! L'idéal étant toujours un bailleur qui soit une personne physique, qui souhaite gérer son bien « raisonnablement » et qui attend de son fermier qu'il en fasse de même. Un GFA bailleur est aussi un bon système pour les agriculteurs.

2.7.2. Trois méthodes à promouvoir

Dans certains cas, des jeunes qui s'installent rencontrent toutefois une difficulté importante d'accès au foncier : on ne leur propose pas la location mais l'achat. Un refus dû à des blocages financiers peut alors mettre un terme au projet. Des investisseurs ou d'autres agriculteurs ayant l'aisance pour le faire se portent acquéreurs et le jeune se trouve écarté.

Pour répondre à ces situations, et à la carence des banques parfois trop frileuses sur le sujet, trois méthodes peuvent être employées et doivent devenir accessibles rapidement sur tout le territoire.

2.7.2.1. Un portage temporaire pour que l'exploitant devienne propriétaire

L'option de la location-vente progressive

Le premier schéma de portage qui reçoit le soutien de Jeunes Agriculteurs consiste à ce qu'une structure dédiée acquière le foncier, qu'elle le mette en location et que, par convention, le fermier s'oblige à racheter les terrains qu'il exploite d'elle dans un délai maximum de 25 ans. Ce qui permet au jeune qui s'installe de privilégier d'autres postes de dépense les premières années¹¹⁶.

Les conditions de cette rétrocession aux jeunes seront les suivantes : l'agriculteur installé peut racheter le foncier à tout moment à partir de la 5^{ème} année dès lors qu'il estime en avoir la possibilité, et ceci dans les 25 ans qui suivent la première mise en location. Enfin, le prix de vente doit être le même que le prix d'achat initial, les loyers versés par l'exploitant seront considérés comme absorbant la plus-value réalisable après une longue durée de détention.

La SAFER a aussi un rôle central dans ce schéma afin de faciliter ce type d'opérations : elle peut souscrire un prêt pour l'acquisition des terrains, et assure le remboursement des intérêts grâce aux fermages issus des parcelles qu'elle loue, le cas échéant avec le soutien de la région et du département ; soit, dans le cas où celle-ci n'est pas propriétaire, facilite les opérations de portage à destination de l'installation.

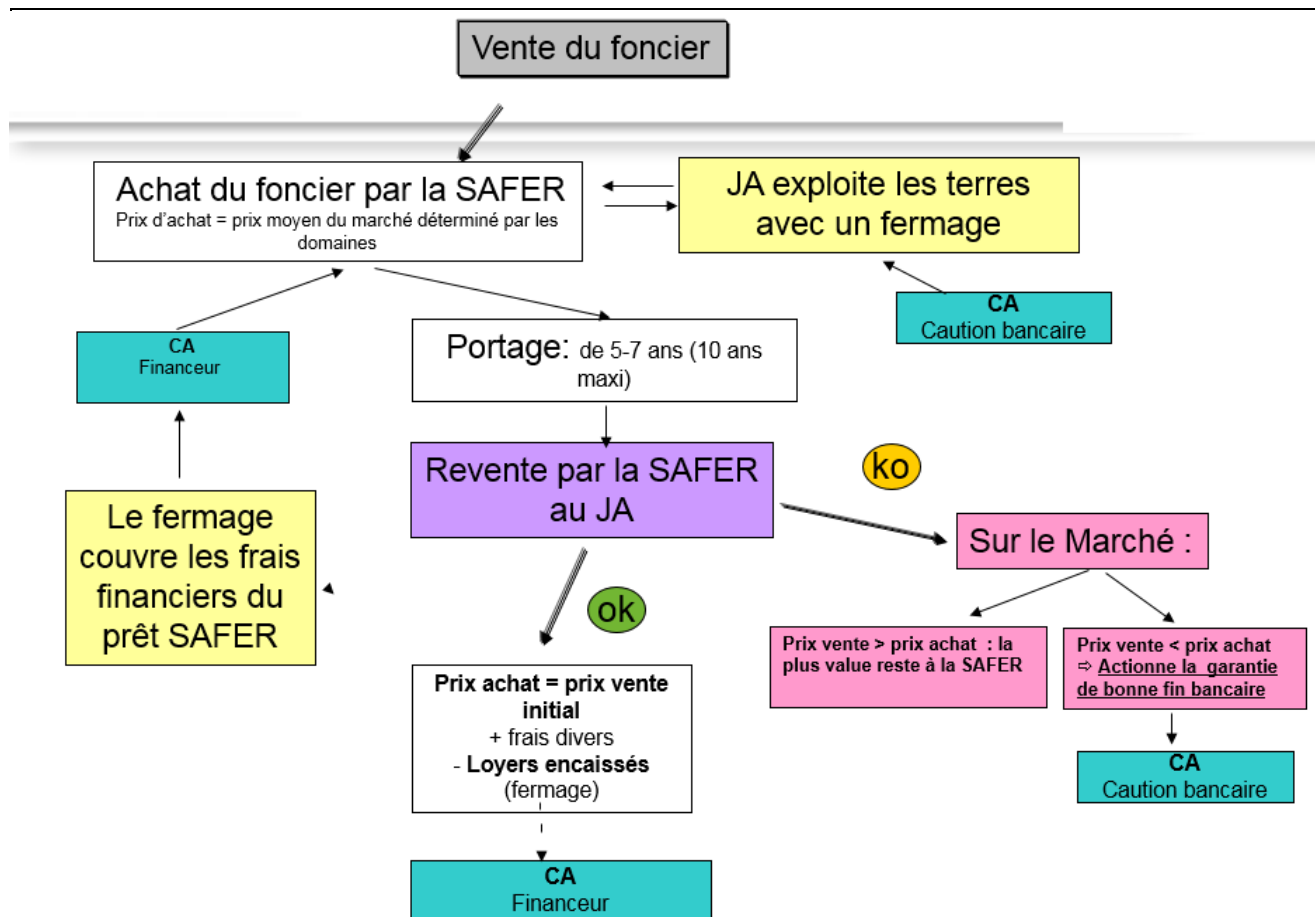
Par exemple, dans le cas du schéma de location-vente progressive mis en place avec la SAFER Aquitaine-Atlantique, les intérêts financiers de portage et de stockage ont été pris en charge par la région à hauteur de 3 %, le département des Pyrénées-Atlantiques ayant même ajouté 1,5 % en plus. Ce dispositif peut également être mis en place en partenariat avec des coopératives qui viennent en complément ou en caution.

Cette manière de procéder a l'avantage d'assurer un retour du foncier agricole aux agriculteurs. Car Jeunes Agriculteurs refuse que certaines structures de portage de foncier voient le jour, et deviennent des propriétaires géants de terres agricoles au fil des années, ce qui présente un risque trop grand de

¹¹⁶ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2012, pp. 67 et 68

dérives : captation du foncier agricole, poids et contrôle des capitaux, orientation du mode de production etc.

L'autre exemple ci-dessous constitue un schéma de portage assez proche, mis en place notamment par les caisses du Crédit Agricole du Poitou-Charentes et de la Vendée, accompagnées par la SAFER Poitou-Charentes et en partenariat avec les Jeunes Agriculteurs Poitou-Charentes.



source : Crédit Agricole de la Touraine et du Poitou

Autoriser le crédit-bail immobilier en agriculture

L'autre option du même type n'est pas encore possible en tant que telle en agriculture : il s'agit de permettre le crédit-bail immobilier. Le fermier paierait alors un loyer, déductible en charges, sur une durée minimale de 18 ans, et deviendrait propriétaire de la terre au terme du contrat. Pour cela, il faut créer une disposition spécifique dans le statut du fermage, de même qu'il sera nécessaire d'adapter la procédure de préemption de la SAFER à ce cas particulier.

Un prêt à taux zéro pour l'investissement dans le foncier agricole

Si l'accès à la propriété foncière n'est pas indispensable, il est essentiel de permettre aux agriculteurs, et surtout aux jeunes agriculteurs, de pouvoir l'envisager. Il faut donc les accompagner dans cette démarche, en les soutenant financièrement. Nous proposons ainsi la constitution d'un prêt à taux zéro pour l'investissement dans le foncier agricole par de jeunes agriculteurs. Un fonds prêteur à taux zéro donc sans intérêts serait uniquement à disposition d'un jeune ayant suivi le dispositif national d'accompagnement à l'installation, pour une enveloppe équivalente au montant de la transaction.

2.7.2.2. Un portage agricole du foncier

La seconde méthode consiste à ce que la profession agricole conserve la mainmise sur le sort de terrains qui pourraient aller à destination d'un jeune. C'est pourquoi il faut un maillage territorial complet pour sa mise en œuvre.

Quels investisseurs seraient concernés ?

Ouvert à tous, ce dispositif serait néanmoins obligatoire pour les investisseurs hors du cadre familial, sauf s'il s'agit bien sûr des exploitants agricoles et des jeunes installés ou en cours d'installation.

Le placement de ces investisseurs étant sûr par sa nature-même puisqu'il s'agit de foncier, et que cela apporte une sécurité très recherchée aujourd'hui.

Quelles transactions sont visées ?

Les transactions emportant du foncier agricole, un corps de ferme ou des bâtiments d'exploitation, et d'un montant excédant 300 000 euros.

Quelles modalités de saisine de la structure de portage ?

Deux cas se présentent :

- l'investisseur souhaite placer dans le foncier agricole, sans avoir un objectif d'achat de foncier précis : la structure de portage pourra alors répondre à sa demande.
- l'investisseur a un projet d'acquisition précis qui concerne du foncier agricole : obligatoirement, et au besoin avec l'intervention de la SAFER, son investissement passera dans le fonds dédié à cet effet.

Quelle structure ?

Il faut qu'une structure intermédiaire entre l'investisseur et l'exploitant s'en charge, et que cette même structure soit propriétaire du foncier.

Elle doit avoir pour vocation la mise en location prioritaire de terrains agricoles à un jeune ayant suivi le dispositif à l'installation, et doit être impérativement maîtrisée et sous la gouvernance de la profession. Cette structure peut prendre la forme d'un GFA, comme d'une autre forme sociétaire, à la condition qu'elle ne trie pas les projets des jeunes selon leur nature ou leur orientation.

Enfin, un mécanisme simple de sortie doit être trouvé pour les investisseurs, de même qu'un mécanisme de revente des terrains concernés.

Utiliser le GFA mutuel

Depuis des décennies, la formule GFA a toujours été promue par Jeunes Agriculteurs, sans pour autant rencontrer tout le succès escompté. Le GFA mutuel notamment¹¹⁷, a été mis en place par le syndicalisme, par souci de solidarité avec des agriculteurs qui ne peuvent pas acheter seuls le foncier qu'ils exploitent ou veulent exploiter. Il s'agit là d'une solution toujours d'actualité.

¹¹⁷ Jeunes Agriculteurs, rapport d'orientation 2003, pp. 54 à 56

2.7.2.3. Autres formes innovantes de portage

Terre de Liens : quels enjeux ?

Parmi les autres formes de portage, on cite généralement la société Foncière Terre de Liens, qui a mis en œuvre un système de portage né d'une démarche citoyenne, et qui a déjà collecté plusieurs dizaines de millions d'euros, investis dans quelques milliers d'hectares de foncier agricole.

Les actions ne sont pas rémunérées, mais des avantages fiscaux sont mis en œuvre. Cette réussite casse l'idée d'une recherche absolue de rentabilité de la possession foncière, mais apporte tout de même aux investisseurs un élément de sécurité dû au placement dans le foncier, quasiment philanthropique dans ce cas.

Ce système montre toutefois des limites : la discrimination qui est faite quant à la location de ces terres, avec des clauses environnementales et la promotion de l'agriculture biologique, est beaucoup trop exclusive. La défense de l'installation aidée et de la formation, elle, n'est aucunement prise en compte. D'autre part, la quantité de terrains agricoles achetés ou reçus en donation devient conséquente, ce qui pose aussi la question de la gestion du stock de foncier. Pour Jeunes Agriculteurs, ce type de société aux moyens très importants et soutenue par les pouvoirs publics ne peut donc pas être reproduit dans des conditions identiques. De plus, semblant acter quasi-définitivement l'impossibilité de sortie de foncier de son patrimoine, elle anéantit le droit de préemption du fermier en cas de vente, qui sait qu'il restera locataire des terrains en question. Il conviendrait de faire un état des lieux de leurs activités entre les sommes investies et la pérennité des projets portés sur ces terres.

Développer le financement participatif

D'autres pistes nouvelles ont vu le jour ces dernières années : le crowdfunding, ou financement participatif, qui pourrait très bien s'appliquer au foncier agricole lui-aussi. Prêt, don, ou micro-crédit, ces aspects nouveaux ont sans aucun doute beaucoup d'avenir. Reste à en sécuriser les contours, la fiscalité, et la mise en œuvre dans le cadre agricole.

L'exemple récent de la mise en place de MiiMOSA afin de soutenir des porteurs de projets agricoles, semble prometteur et reçoit le soutien de Jeunes Agriculteurs.

2.7.3. Agir sur les prix

D'une part, Jeunes Agriculteurs réitère son opposition à des méthodes d'évaluation douteuses d'une exploitation à reprendre, et qui consistent souvent à surévaluer des actifs : la transmission globale de l'exploitation agricole doit se faire au juste prix. On ne peut pas installer sereinement un jeune lorsque tout est fait pour qu'il croule sous les dettes dès le démarrage de son activité.

D'autant plus que la concurrence entre agriculteurs est parfois féroce : lorsqu'un terrain est mis en vente dans des régions agricoles où le marché foncier est tendu, certains sont prêts à y mettre bien plus que sa valeur réelle. L'installation des jeunes agriculteurs en est alors la première victime.

Certes, on peut se targuer d'avoir en France des prix du foncier, en vente ou location, plutôt bas par rapport à ceux de nos voisins européens. Mais ça n'est pas une raison suffisante pour laisser la situation empirer, comme on peut le voir ces dernières années. Car si les prix officiels du foncier montent progressivement, ceux-ci ne reflètent pas les prix officieux, dont les éléments ont déjà été évoqués : actifs surévalués, pas-de-porte etc. Au final, l'écart des tarifs par rapport à nos voisins est-il si grand qu'on voudrait bien nous le faire croire ?

C'est pourquoi d'autre part, il devient urgent d'agir sur le prix de la terre à l'achat. La baisse de la demande tend à faire baisser les prix, de même que la hausse de l'offre de foncier.

- C'est bien par un ralentissement du marché que viendra la baisse des prix de vente des terres : contrôler le jeu de l'offre et de la demande permettra au statut du fermage de ne pas être trop malmené à l'avenir, et à l'investisseur de conserver une rentabilité honnête.

- La maîtrise du prix se fera par nos outils, entre autres, la SAFER.

- La formation des prix du foncier est de plus en plus pervertie par certaines transactions : des montants beaucoup trop élevés ressortent de certaines ventes, et les mécanismes habituels ne permettent pas d'intervenir. Ces transactions doivent absolument être sorties des références locales des prix de vente du foncier, sans quoi elles pèsent inévitablement sur toutes les ventes ultérieures.

Conclusion

Comme ce rapport a prétendu le démontrer, la question foncière en agriculture est aujourd'hui un enjeu fort pour l'installation des jeunes agriculteurs. Mais les sables mouvants sur lesquels elle repose font courir à l'agriculture autant de risques qu'ils ne suscitent d'espoirs en l'avenir.

Le début de prise de conscience, par les pouvoirs publics et par la société, de préserver le foncier agricole a conduit à des améliorations législatives non-négligeables. Mais le chemin est encore long afin de relever tous les défis futurs.

La défense de la propriété privée et de la structuration institutionnelle liée à celle-ci est devenue primordiale. De ces principes séculaires découlent tant de conséquences, qu'il n'est hélas possible de les apprécier réellement que lorsque celles-ci sont remises en cause par des volontés contraires.

Jeunes Agriculteurs travaille donc à l'amélioration continue de l'œuvre de nos anciens, afin de transmettre à notre tour des dispositifs encore plus perfectionnés que ceux qui nous ont été laissés. C'est le cas des SAFER et du contrôle des structures, qui demeurent des outils fondamentaux de la politique d'installation en agriculture. Outils qui nécessitent des adaptations fréquentes pour répondre toujours mieux à des besoins nouveaux : financement et gouvernance pour les unes, adaptation au phénomène sociétaire pour l'autre. Quant au Registre des actifs agricoles que nous avons obtenu, il est appelé à monter en puissance rapidement : les perspectives qu'il ouvre sont vastes et Jeunes Agriculteurs souhaite qu'elles ne soient pas ignorées.

La piste fiscale a aussi été explorée ici pour mieux protéger le foncier, agir sur les prix et rendre des terrains à l'agriculture : nous avons les solutions ! Parfois, certaines hausses des taxes seraient tout à fait justifiées, encore faudrait-il que les bons choix soient faits.

Outre son inscription dans la continuité de la ligne de Jeunes Agriculteurs en matière d'urbanisme, de valorisation de l'actif agricole, de promotion de la formation, de défense de l'accès au foncier des jeunes, le présent rapport met en lumière deux problématiques dont les développements récents font craindre le pire s'ils n'étaient pas jugulés.

Il s'agit en premier lieu de la prééminence du droit de l'environnement sur tout autre sujet économique ou social : cela ne porterait pas à conséquence si la raison avait guidé la plume du législateur. Mais la forme tentaculaire de son expansion, le caractère exponentiel de son ampleur, et enfin l'absence totale de contrôle de l'empilement normatif que ce droit environnemental génère est en train de tuer l'entreprise agricole, et peut-être même de dégoûter le citoyen des mots « écologie » et « environnement », tant ils deviennent symboles de contraintes et d'excès punitifs. Oui, l'agriculture devra demain reprendre la maîtrise des textes environnementaux qui s'appliquent à elle. Jeunes Agriculteurs y œuvrera, car les cultures et l'élevage sont des bienfaits tant pour l'Homme, que pour la nature façonnée par lui.

L'autre fait majeur mis en lumière ici, est un phénomène beaucoup plus récent, qui se développe à très-grande vitesse dans toutes les régions de France : la gestion de l'exploitation par un tiers, ou le travail à façon exclusif ou quasi-exclusif. Le niveau de rétention foncière que ce bouleversement fulgurant entraîne est tel qu'il risque de mettre en péril les futures installations agricoles, s'il n'était

pas stoppé dans son ascension. L'urgence est si grande que nous ne pouvons plus attendre plusieurs années avant d'y remédier.

Enfin, que n'avons-nous pas entendu ces dernières années quant au statut du fermage ? Et quel constat épatant avons-nous pu finir par établir : oui, le statut du fermage nous apporte satisfaction, et oui, il semble qu'il soit passé dans les mœurs, y compris celles des bailleurs. Voilà un bel élément de solidité et de durabilité pour l'avenir de l'installation des jeunes agriculteurs ! Certes, les besoins d'ajustements sont réels, le statut vit, il évolue, mais son ADN demeure identique. Aussi, nous pensons avoir pu élaborer ici un cadre de revendications pratiques, efficaces et aussi consensuelles que possible concernant l'évolution du statut.

Toujours prêts à relever le défi de l'avenir, les jeunes agriculteurs gardent leur motivation intacte. Ils sont plus disposés que jamais à bâtir leur activité professionnelle sur des bases renouvelées, en s'adaptant sans cesse, tout en bousculant les éléments de contexte qui doivent être changés. Oui, c'est avec cette solide détermination et cette foi en un avenir plein de promesses, que Jeunes Agriculteurs continuera à porter l'étendard de l'installation et de l'accès au foncier pour tous ces jeunes méritants.

Ce rapport, comme il est permis de l'espérer, démontre la mesure et l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir pour la bonne gestion du foncier agricole. Aussi, après avoir formulé toutes les propositions qui nous paraissaient fondées et justifiées, l'heure de leur mise en œuvre doit venir. Il en résulte qu'une grande loi foncière agricole est devenue indispensable : notre avenir se prépare dès aujourd'hui.

Annexes

Extraits et données rendues disponibles par la Direction générale des Finances publiques, la FNSAFER, le ministère de l'Ecologie et l'ONCEA que nous remercions vivement.

Annexe 1 : Taxe foncière sur les propriétés non-bâties : éléments de comparaison

Annexe 2 : Evolution du territoire français sous protection environnementale

Annexe 3 : Prix du foncier agricole et prix des terrains à bâtir

Annexe 4 : Consommation du foncier agricole

Annexe 1

Taxe foncière sur les propriétés non-bâties : éléments de comparaison

TAUX DE PRÉLÈVEMENT DES QUATRE TAXES DIRECTES LOCALES EN 2012

Tableau 402

(en %)

RÉGION	TAUX DE PRÉLÈVEMENT TOTAL DES PRODUITS ÉMIS (1) / BASES NETTES COMMUNALES (2)			
	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Cotisation Foncière des Entreprises
11 ILE-DE-FRANCE	20,53	31,72	67,30	27,56
21 CHAMPAGNE-ARDENNE	27,38	50,30	34,62	25,73
22 PICARDIE	25,97	58,62	54,46	28,70
23 HAUTE-NORMANDIE	23,64	57,83	62,90	28,58
24 CENTRE	24,76	50,39	58,60	27,05
25 BASSE-NORMANDIE	22,31	57,24	51,79	26,32
26 BOURGOGNE	23,92	50,18	55,38	29,33
31 NORD-PAS-DE-CALAIS	36,22	57,09	69,96	39,21
41 LORRAINE	25,37	41,97	65,95	28,03
42 ALSACE	25,57	34,45	108,55	27,78
43 FRANCHE-COMTE	21,42	43,23	50,61	28,50
52 PAYS DE LA LOIRE	27,25	48,07	63,72	29,97
53 BRETAGNE	28,20	45,82	81,94	31,89
54 POITOU-CHARENTES	23,54	52,55	75,33	31,47
72 AQUITAINE	25,36	49,29	89,82	34,76
73 MIDI-PYRENEES	23,60	56,90	138,47	38,93
74 LIMOUSIN	22,68	47,69	106,43	35,88
82 RHONE-ALPES	22,17	40,33	85,39	30,91
83 AUVERGNE	24,39	51,36	87,73	32,81
91 LANGUEDOC-ROUSSILLON	27,94	62,90	121,90	41,42
93 PROVENCE-ALPES-COTE -D'AZUR	27,02	48,84	82,42	37,11
94 CORSE	27,84	42,45	291,25	30,72
TOTAL METROPOLE	24,40	44,04	72,19	31,06
TOTAL D.O.M.	28,41	63,62	90,80	31,09
TOTAL FRANCE	24,46	44,38	72,33	31,06

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics - DGFIP, données statistiques

(1) taxes principales, taxes annexes et part de l'Etat

(2) ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité unique suivant le cas

RÉPARTITION PAR NATURE DE CULTURE DES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Tableau 701

NATURE DE CULTURE	Nombre de parcelles ou subdivisions fiscales	Superficie (milliers d'hectares)	Valeur locative (M€)
BOIS ET FORÊTS	15 486 441	14 162	210
CARRIÈRES	50 216	43	2
CHEMINS DE FER	106 019	94	10
JARDINS	4 581 444	346	56
LANDES	7 810 592	7 981	21
PIÈCES D'EAU	646 944	374	16
PRÉS	13 880 694	8 906	615
SOLS	30 258 659	2 502	0
TERRAINS À BÂTIR	1 592 903	220	234
TERRAINS D'AGRÉMENT	2 177 607	406	68
TERRES DE CULTURE ET D'ÉLEVAGE	22 695 368	20 231	1 413
VERGERS	1 696 285	487	57
VIGNES	2 594 402	911	250
TOTAL	103 577 574	56 663 *	2 952

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics - DGFIP, données statistiques

Situation au 1er janvier 2012

* Ce total n'inclut pas la superficie des propriétés non cadastrées.

NOMBRE DE PARCELLES CADASTRALES ET DE LOCAUX

Tableau 703

RÉGION	PROPRIÉTÉS NON BÂTIES			PROPRIÉTÉS BÂTIES	
	Nombre de parcelles ou subdivisions fiscales	Superficie (hectares)	Valeur locative (M€)	Nombre de locaux	Valeur locative (M€)
11 ILE-DE-FRANCE	3 864 610	1 142 120	130	9 155 317	49 038
21 CHAMPAGNE-ARDENNE	3 143 001	2 500 060	180	976 353	2 828
22 PICARDIE	3 114 052	1 883 129	167	1 186 590	3 686
23 HAUTE-NORMANDIE	1 802 840	1 187 103	101	1 200 834	4 033
24 CENTRE	5 248 214	3 804 098	211	1 869 779	5 486
25 BASSE-NORMANDIE	2 787 807	1 707 937	181	1 130 204	2 996
26 BOURGOGNE	4 599 669	3 052 975	173	1 315 856	3 682
31 NORD-PAS-DE-CALAIS	3 498 012	1 193 373	126	2 498 521	6 995
41 LORRAINE	4 601 547	2 295 538	104	1 798 863	4 993
42 ALSACE	2 745 692	806 384	63	1 425 709	4 539
43 FRANCHE-COMTE	2 635 535	1 576 756	78	913 241	2 540
52 PAYS DE LA LOIRE	6 026 672	3 096 481	264	2 618 708	7 598
53 BRETAGNE	6 149 907	2 622 294	176	2 450 114	6 785
54 POITOU-CHARENTES	5 296 873	2 493 461	139	1 354 276	3 688
72 AQUITAINE	7 534 410	4 017 923	162	2 710 553	7 743
73 MIDI-PYRENEES	8 812 834	4 392 155	107	2 447 820	6 744
74 LIMOUSIN	3 205 994	1 634 570	42	638 599	1 640
82 RHONE-ALPES	11 159 005	4 279 684	171	5 439 585	17 549
83 AUVERGNE	4 729 547	2 507 765	96	1 178 150	3 066
91 LANGUEDOC-ROUSSILLON	5 129 790	2 647 587	90	2 717 799	6 485
93 PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	5 340 142	3 043 023	108	4 953 015	14 355
94 CORSE	1 186 696	853 595	7	312 729	744
TOTAL MÉTROPOLE	102 612 849	52 738 014	2 876	50 292 615	167 211
TOTAL D.O.M.	964 725	3 924 670	75	950 996	3 114
TOTAL FRANCE	103 577 574	56 662 684	2 951	51 243 611	170 324

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics - DGFIP, données statistiques

Situation au 1er janvier 2012

Annexe 2

Evolution du territoire français sous protection environnementale

Évolution de la part du territoire métropolitain couvert par les surfaces terrestres des protections contractuelles et engagements internationaux

Part surfaces terrestres (en %)	1998	2003	2008	2010	2011	2012	2013
Protections contractuelles et engagement internationaux (métropole)	12,77	13,85	15,31	16,10	16,19	16,51	20,25

Note : Validité des données au 1er janvier de chaque année sauf 2013 (1er juin).

Source : MNHN (SPN), base espaces protégés. Traitements : SOeS.

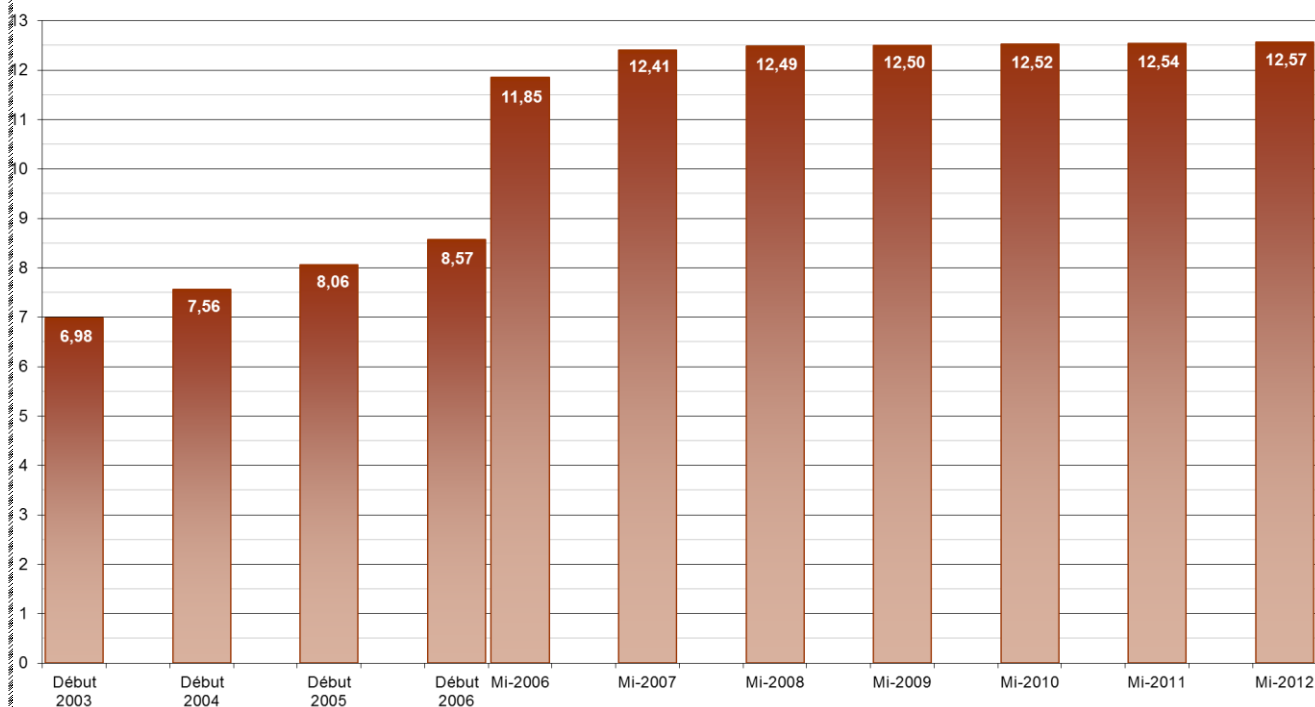
Évolution de la part du territoire métropolitain couvert par les surfaces terrestres des protections réglementaires

Part surfaces terrestres (en %)	1998	2003	2008	2010	2011	2012	2013
Protections réglementaires (métropole)	1,17	1,22	1,26	1,28	1,32	1,33	1,37

Note : Validité des données au 1er janvier de chaque année sauf 2013 (1er juin). Valeur approximative en 2010.

Source : MNHN (SPN), base espaces protégés. Traitements : SOeS.

Évolution de la part du territoire métropolitain couvert par les surfaces terrestres de Natura 2000



Source : MNHN (SPN), base Natura 2000. Traitements : SOeS.

Annexe 3

Prix du foncier agricole et prix des terrains à bâtir

Prix des terres et prés libres non bâtis de 2004 à 2011

Prix moyens triennaux ^(a) en euros courants par hectare

Département et région agricole	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Indice d'évolution 2011/2010
01 AIN	3 160	3 340	3 360	3 240	3 120	3 200	3 330	3 290	- 1 %
02 AISNE	5 100	4 990	5 420	6 230	6 380	6 710	6 690	7 100	+ 6 %
03 ALLIER	2 750	2 920	3 180	3 220	3 530	3 510	3 540	3 520	- 1 %
04 ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	8 540	9 410	9 100	8 940	8 220	7 930	6 690	7 510	+ 12 %
05 HAUTES-ALPES	9 230	13 880	14 160	12 340	8 870	11 330	11 730	11 190	- 5 %
06 ALPES-MARITIMES	11 320	14 400	14 640	20 010	17 250	22 810	21 100	19 660	- 7 %
07 ARDECHE	4 060	4 710	4 310	5 160	5 130	5 330	5 220	4 670	- 11 %
08 ARDENNES	4 420	4 260	4 380	4 540	4 790	4 950	5 170	5 550	+ 7 %
09 ARIEGE	3 440	3 410	3 530	3 540	3 630	3 880	4 220	4 440	+ 5 %
10 AUBE	6 350	6 470	6 650	6 820	7 340	7 730	7 680	7 910	+ 3 %
11 AUDE	4 810	4 930	5 150	5 350	5 310	6 280	6 470	6 620	+ 2 %
12 AVEYRON	5 790	6 520	6 900	7 010	7 050	6 800	6 490	6 160	- 5 %
13 BOUCHES-DU-RHONE	11 860	13 880	14 510	16 250	15 740	16 490	16 820	18 970	+ 13 %
14 CALVADOS	4 950	5 150	5 360	5 580	6 000	6 300	6 760	7 060	+ 4 %
15 CANTAL	4 710	4 970	5 220	5 580	5 800	5 960	6 110	6 070	- 1 %
16 CHARENTE	3 210	3 200	3 420	3 520	3 650	3 600	3 620	3 600	- 1 %
17 CHARENTE-MARITIME	3 490	3 580	3 760	3 870	3 960	3 960	3 970	4 080	+ 3 %
18 CHER	3 520	3 670	3 880	4 110	4 190	4 270	4 420	4 320	- 2 %
19 CORREZE	3 150	3 180	3 220	3 460	3 620	3 940	3 950	3 920	- 1 %
2A CORSE-DU-SUD	25 110	39 310	52 660	48 790	47 140	37 190	35 760	26 780	- 25 %
2B HAUTE-CORSE	9 210	13 150	15 610	14 520	13 840	13 200	17 870	20 560	+ 15 %
21 COTE-D'OR	2 930	2 800	2 840	2 770	2 910	2 850	2 970	2 990	+ 1 %
22 COTES-D'ARMOR	3 440	3 620	3 830	4 120	4 160	4 140	4 060	4 240	+ 4 %
23 CREUSE	1 940	2 100	2 270	2 630	2 720	2 710	2 570	2 520	- 2 %
24 DORDOGNE	4 760	5 330	5 430	5 050	4 350	4 260	4 180	4 230	+ 1 %
25 DOUBS	2 550	2 760	2 770	2 850	2 610	2 580	2 440	2 660	+ 9 %
26 DROME	5 530	5 180	5 910	5 950	6 650	6 530	6 360	5 750	- 10 %
27 EURE	4 960	5 210	5 540	5 960	6 340	6 750	7 030	7 250	+ 3 %
28 EURE-ET-LOIR	4 960	5 150	5 310	5 560	5 810	5 880	5 830	6 210	+ 7 %
29 FINISTERE	3 780	3 920	3 940	4 110	4 320	4 470	4 260	4 120	- 3 %
30 GARD	6 700	7 260	7 640	7 800	7 690	8 330	8 850	9 410	+ 6 %

(a) Les prix moyens triennaux 2011 correspondent à la moyenne 2009-2010-2011.

Source : Safer-SSP-Terres d'Europe-Scofr.

page 1/3

Prix des terres et prés libres non bâtis de 2004 à 2011

Prix moyens triennaux ^(a) en euros courants par hectare

Département et région agricole	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Indice d'évolution 2011/2010
31 HAUTE-GARONNE	4 270	4 470	4 490	4 580	4 820	5 250	5 660	5 940	+ 5 %
32 GERS	4 210	4 460	4 610	4 740	4 780	4 790	5 040	5 380	+ 7 %
33 GIRONDE	4 450	4 620	4 620	4 650	4 250	4 630	4 920	5 360	+ 9 %
34 HERAULT	6 920	6 860	7 100	7 670	8 020	8 310	7 820	7 900	+ 1 %
35 ILLE-ET-VILAINE	3 990	4 120	4 180	4 340	4 470	4 490	4 300	4 190	- 3 %
36 INDRE	3 160	3 320	3 350	3 460	3 710	3 880	3 930	3 880	- 1 %
37 INDRE-ET-LOIRE	2 940	2 860	3 070	3 250	3 510	3 580	3 670	3 670	+ 0 %
38 ISERE	4 250	4 380	4 710	4 380	5 110	5 240	5 980	5 350	- 11 %
39 JURA	2 080	1 990	2 060	1 910	2 080	2 060	2 110	2 010	- 5 %
40 LANDES	5 810	6 280	6 790	6 840	6 870	7 070	7 220	7 720	+ 7 %
41 LOIR-ET-CHER	3 860	3 900	3 930	3 820	3 810	3 900	3 900	3 870	- 1 %
42 LOIRE	3 030	3 000	2 980	2 920	3 300	3 520	3 550	3 350	- 6 %
43 HAUTE-LOIRE	3 210	3 470	3 510	3 390	3 350	3 450	3 360	3 320	- 1 %
44 LOIRE-ATLANTIQUE	1 790	1 870	1 860	1 890	1 930	2 130	2 280	2 420	+ 6 %
45 LOIRET	4 270	4 540	4 670	4 750	4 890	5 140	5 850	6 110	+ 4 %
46 LOT	4 620	4 600	4 960	5 230	5 450	5 220	5 030	5 340	+ 6 %
47 LOT-ET-GARONNE	4 560	4 700	4 800	4 910	4 930	5 090	5 170	5 520	+ 7 %
48 LOZERE	5 450	3 450	3 230	3 700	3 380	4 010	4 150	4 070	- 2 %
49 MAINE-ET-LOIRE	2 460	2 500	2 550	2 650	2 720	2 800	2 880	2 970	+ 3 %
50 MANCHE	4 650	4 780	4 920	5 080	5 370	5 630	5 730	5 900	+ 3 %
51 MARNE	6 420	6 510	6 510	6 640	7 110	7 370	7 620	7 890	+ 4 %
52 HAUTE-MARNE	2 790	2 850	2 740	2 780	2 670	2 730	2 790	2 890	+ 4 %
53 MAYENNE	3 610	3 650	3 810	4 020	4 490	4 940	5 230	5 220	- 0 %
54 MEURTHE-ET-MOSELLE	3 100	3 150	3 190	3 170	3 280	3 490	3 820	3 980	+ 4 %
55 MEUSE	3 300	3 320	3 290	3 390	3 720	3 750	3 930	4 170	+ 6 %
56 MORBIHAN	3 330	3 450	3 590	3 710	3 780	3 740	3 730	3 870	+ 4 %
57 MOSELLE	3 540	3 310	3 300	3 540	4 050	4 300	4 370	4 380	+ 0 %
58 NIEVRE	2 390	2 520	2 600	2 700	2 760	2 830	2 780	2 780	+ 0 %
59 NORD	6 990	7 020	7 340	7 600	8 200	8 810	9 130	9 190	+ 1 %
60 OISE	5 260	5 760	6 330	6 710	6 650	6 750	6 700	7 780	+ 16 %
61 ORNE	3 290	3 460	3 620	3 770	3 980	4 390	4 910	5 330	+ 9 %

(a) Les prix moyens triennaux 2011 correspondent à la moyenne 2009-2010-2011.

Source : Safer-SSP-Terres d'Europe-Scofr.

page 2/3

Prix des terres et prés libres non bâtis de 2004 à 2011
 Prix moyens triennaux ^(a) en euros courants par hectare

Département et région agricole	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Indice d'évolution 2011/2010
62 PAS-DE-CALAIS	6 610	7 370	7 410	7 690	7 610	8 320	9 420	10 050	+ 7 %
63 PUY-DE-DOME	3 250	3 360	3 260	3 340	3 460	3 590	3 600	3 500	- 3 %
64 PYRENEES-ATLANTIQUES	5 920	6 340	6 220	6 640	6 760	6 880	6 790	6 940	+ 2 %
65 HAUTES-PYRENEES	4 620	4 950	5 350	5 580	5 430	5 370	5 590	6 260	+ 12 %
66 PYRENEES-ORIENTALES	9 040	9 920	10 410	10 710	9 990	10 830	9 780	8 670	- 11 %
67 BAS-RHIN	5 690	5 830	5 970	5 890	5 920	6 330	6 150	6 450	+ 5 %
68 HAUT-RHIN	5 550	5 680	5 750	5 890	5 950	6 270	6 620	7 220	+ 9 %
69 RHONE	4 240	3 920	3 780	3 930	4 310	5 080	5 060	4 810	- 5 %
70 HAUTE-SAONE	2 140	2 180	2 110	2 170	2 200	2 300	2 330	2 460	+ 6 %
71 SAONE-ET-LOIRE	2 050	2 140	2 140	2 260	2 360	2 390	2 360	2 280	- 3 %
72 SARTHE	2 740	2 790	2 980	3 320	3 520	3 720	3 690	3 790	+ 3 %
73 SAVOIE	5 020	5 350	5 480	5 550	4 870	5 710	6 340	6 560	+ 3 %
74 HAUTE-SAVOIE	7 920	7 220	7 410	7 700	8 220	9 730	9 280	9 460	+ 2 %
76 SEINE-MARITIME	5 520	5 840	6 340	6 520	6 740	7 500	7 950	8 650	+ 9 %
77 SEINE-ET-MARNE	5 150	5 270	5 450	5 350	6 280	6 210	6 190	5 560	- 10 %
78 YVELINES	6 150	6 310	5 980	6 160	6 910	7 490	7 330	6 590	- 10 %
79 DEUX-SEVRES	2 440	2 530	2 580	2 640	2 770	2 820	2 810	2 900	+ 3 %
80 SOMME	6 520	6 650	6 740	6 420	6 830	6 850	7 500	8 200	+ 9 %
81 TARN	4 150	4 100	4 220	4 270	4 710	5 020	5 130	5 060	- 1 %
82 TARN-ET-GARONNE	4 240	4 290	4 220	4 430	4 640	4 980	4 860	4 890	+ 1 %
83 VAR	12 880	13 800	15 370	17 950	16 430	18 400	16 590	18 120	+ 9 %
84 VAUCLUSE	11 990	12 940	13 280	12 870	12 040	11 980	13 040	13 320	+ 2 %
85 VENDEE	2 030	2 210	2 270	2 380	2 420	2 510	2 500	2 390	- 4 %
86 VIENNE	3 160	3 270	3 430	3 400	3 450	3 570	3 560	3 700	+ 4 %
87 HAUTE-VIENNE	2 440	2 650	2 790	2 990	2 990	3 030	3 000	3 060	+ 2 %
88 VOSGES	2 680	2 560	2 540	2 750	3 030	3 260	3 390	3 560	+ 5 %
89 YONNE	3 110	3 070	3 180	3 270	3 310	3 290	3 190	3 150	- 1 %
90 TERRITOIRE DE BELFORT	3 010	3 100	3 390	3 420	3 370	3 130	3 510	3 760	+ 7 %
91 ESSONNE	6 230	6 190	6 580	6 500	7 100	7 110	7 520	7 420	- 1 %
95 VAL-D'OISE	6 000	5 950	4 580	5 660	5 780	8 090	8 140	8 100	- 0 %

(a) Les prix moyens triennaux 2011 correspondent à la moyenne 2009-2010-2011.
 Source : Safer-SSP-Terres d'Europe-Safr.

page 3/3

Prix et surface des terrains en 2013 selon la région

Région	Répartition des terrains en 2013 (en %)	Prix en euros/m ²				Surface moyenne (en m ²)	Prix moyen (en euros)
		Moyenne	1 ^{er} quartile	Médiane	3 ^e quartile		
Alsace	2	108	100	148	188	794	86 000
Aquitaine	9	57	28	67	127	1 280	73 500
Auvergne	3	35	19	38	79	1 315	46 300
Basse-Normandie	3	41	23	46	95	1 189	49 200
Bourgogne	2	38	21	43	81	1 249	47 400
Bretagne	9	73	50	86	134	762	55 900
Centre	5	54	37	64	104	1 054	57 200
Champagne-Ardenne	1	57	35	60	100	1 032	58 500
Corse	1	66	48	74	98	1 455	96 400
Franche-Comté	2	49	34	60	85	1 114	54 900
Haute-Normandie	4	54	37	60	95	1 159	63 100
Île-de-France	4	215	157	234	406	696	149 300
Languedoc-Roussillon	6	125	94	174	235	722	90 100
Limousin	1	17	10	17	29	1 867	31 100
Lorraine	3	61	33	74	133	997	60 600
Midi-Pyrénées	6	50	27	59	118	1 378	68 600
Nord-Pas-de-Calais	4	80	60	101	130	852	68 500
Pays de la Loire	10	77	51	83	135	767	59 300
Picardie	3	69	41	78	123	878	60 700
Poitou-Charentes	5	50	29	60	104	976	48 600
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5	125	99	161	236	1 186	148 500
Rhone-Alpes	10	101	70	114	173	969	98 200
DOM	2	118	84	124	180	800	94 400
France métropolitaine	98	72	43	85	144	1 015	73 600
France entière	100	73	43	85	145	1 010	74 000

Champ : France entière, terrains achetés par des particuliers en 2013 en vue de la construction d'une maison individuelle, permis délivrés en 2013.
 Source : SOeS, EPTB 2013

Annexe 4

Consommation du foncier agricole

Éléments tirés du rapport annuel 2014 de l'ONCEA

Source des données	Moyenne annuelle de consommation de surfaces agricoles, sur des périodes variables selon les sources	Moyenne annuelle d'augmentation des surfaces artificialisées, sur des périodes variables selon les sources
1) fichiers fonciers de la DGFIP sur 11 années : 2000/2010 (par DGFIP, sur ensemble territoire national y compris DOM)	28.910 ha/an	21.200ha/an
2) fichiers fonciers de la DGFIP sur 11 années : 2000/2010, (METL-DGALN-DHUP)	40.100 ha /an	33.300 ha/an
3-1) SAA définitive sur 2000-2010 (calée sur les recensements agricoles de 2000 et 2010) (Agreste-MAAF)	89.300 ha/an	Non renseigné
3-2) SAA provisoire sur 2010/2011 (Agreste -MAAF)	20.830 ha/an	Non renseigné
4) TERUTI-LUCAS sur 6ans : 2006/2012 (Agreste-MAAF)	69.200 ha/an	70.300 ha/an
5) Corine-Land-Cover sur 6 ans de 2000 à 2006 (MEDDE-SOES)	13.055 ha/an	14.455 ha/an
6) FNSAFER sur 12 ans de 2000 à 2012 (à partir des DIA ; il s'agit donc du marché foncier, pas de la consommation réelle)	83.981 ha/an	83.981 ha/an

Graphique 5 : Perte de la SAU des exploitations dans les départements d'Outre-mer (en hectares)

	Superficie agricole utilisée (SAU) (hectares)	
	2000	2010
Départements français d'Outremer (hors Mayotte)	140 571	124 542
Guadeloupe	41 662	31 401
Martinique	32 041	24 982
Guyane	23 176	25 345
Réunion	43 692	42 814

Synthèse

Selon cette source, les espaces peuvent être regroupés comme suit :

- Espace artificiel = sols bâtis + sols revêtus ou stabilisés + autres sols artificialisés
- Espace agricole = sols cultivés + surfaces toujours en herbe destinées à l'élevage
- Espace naturel = sols boisés + landes + friches + maquis + garrigues + savanes + sols nus naturels + zones humides et sous les eaux + zones interdites

Occupation en millier d'hectares	Année 2006	Année 2007	Année 2008	Année 2009	Année 2010	Année 2011 (pas d'enquête)	Année 2012
Artificiel	4 568,5	4 646,5	4 740,2	4 829,6	4 892,9		4 976,9
Agricole	28 591,1	28 482,5	28 363,4	28 309,9	28 258,8		28 227,5
Naturel	21 759,6	21 790,2	21 815,7	21 779,7	21 767,5		21 714,8
Total	54 919,2	54 919,2	54 919,2	54 919,2	54 919,2		54 919,2

Source : Teruti-Lucas

Sigles et acronymes

APCA	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
ASP	Agence de services et de paiement
ATEXA	Assurance accident du travail des exploitants agricoles
CDAF	Commission départementale d'aménagement foncier
CDCEA	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CDOA	Commission départementale d'orientation de l'agriculture
CDPENAF	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CFE	Centre de formalités des entreprises
CIRAD	Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement
CLPENAF	Commission locale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen
DDT	Direction départementale des territoires
DJA	Dotation jeune agriculteur
DPB	Droits à paiement de base
DPU	Droits à paiement unique
EPF	Etablissement public foncier
GFA	Groupement foncier agricole
GIRTEC	Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
INRA	Institut national de la recherche agronomique
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
JA	Jeunes Agriculteurs
LGV	Ligne à grande vitesse
MSA	Mutualité sociale agricole
MTS	Moyen terme spéciaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

ONCEA	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAI	Point accueil installation
PENAP	Périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains
PIB	Produit intérieur brut
PIDIL	Programme pour l'installation et le développement des initiatives locales
PLU	Plan local d'urbanisme
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PPP	Plan de professionnalisation personnalisé
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RBEA	Revenu brut d'entreprise agricole
RPG	Registre parcellaire graphique
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDREA	Schéma directeur régional des exploitations agricoles
SMA	Surface minimale d'assujettissement
SMI	Surface minimum d'installation
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non-bâties
TICGN	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAP	Zone agricole protégée

Remerciements

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à l'élaboration et à la rédaction de ce rapport, et plus particulièrement le réseau Jeunes Agriculteurs qui s'est mobilisé lors de la tournée régionale et a contribué activement au calibrage des propositions émises dans ce document.

Nous adressons également nos remerciements chaleureux à toutes les personnalités auditionnées ou rencontrées durant la période de consultations préliminaires, et qui ont chacune apporté une pierre à l'édifice :

- **Madame Josiane BELIARD**, présidente de la Section nationale des propriétaires ruraux de la FNSEA
- **Monsieur Henri BIES-PERE**, membre du Bureau de la FNSEA
- **Monsieur Philippe CACCIABUE**, directeur de la Foncière Terres de Liens
- **Monsieur Jean-Louis CAZAUBON**, premier vice-président de l'APCA
- **Madame Cécile DUFLLOT**, députée, ancienne ministre du Logement
- **Monsieur Jean-Michel HAMEL**, premier vice-président de la Section nationale des fermiers et des métayers de la FNSEA
- **Madame Carole HERNANDEZ-ZAKINE**, ancienne responsable du service Territoires et développement durable de la Société des agriculteurs de France
- **Monsieur Antoine HERTH**, député
- **Maître Jean-Christophe HOCHÉ**, président de l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement
- **Monsieur Emmanuel HYEST**, président de la Fédération nationale des SAFER
- **Madame Sylvaine JACCOUX D'EYSSAUTIER**, présidente de l'association AgriPatrimoine
- **Madame Agnès LAPLANCHE**, juriste de la FNSEA
- **Maître René LE FUR**, président honoraire de l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement
- **Monsieur Robert LEVESQUE**, directeur de Terres d'Europe-SCAFR
- **Monsieur Bernard LOUP**, du Collectif pour le Triangle de Gonesse
- **Monsieur Blaise MARTIN**, du Collectif pour le Triangle de Gonesse
- **Monsieur Michel MERLET**, directeur de l'Association internationale pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles
- **Maître Bernard PEIGNOT**, avocat aux Conseils honoraire, vice-président de l'Association Française de droit rural et ancien vice-président de la Société des agriculteurs de France
- **Monsieur Dominique POTIER**, député
- **Monsieur Bruno RONSSIN**, directeur de la Fédération nationale de la propriété privée rurale

La rédaction de ce rapport a été assurée par :

Romain QUESNEL,

avec l'aimable assistance de :

Carole DE BOYER D'EGUILLES

Jeunes Agriculteurs – 14, Rue la Boétie – 75382 PARIS cedex 08

Tel. : 01 42 65 17 51 – Fax : 01 47 42 62 84 – www.jeunes-agriculteurs.fr

