

« La gestion du foncier, un levier fort de la transition agricole et alimentaire dans les territoires »

13 octobre 2022
Paris

Compte-rendu de la journée



POURQUOI UNE JOURNEE SUR LA MAITRISE FONCIERE ?

Maintien de l'activité agricole, diversification des productions, approvisionnement du marché local en produits de qualité, préservation de la ressource en eau et des écosystèmes naturels, cette journée avait pour objectif de **comprendre en quoi la maîtrise et la préservation du foncier sont au cœur des stratégies de transition.**

Elle devait aussi permettre aux participants de **renforcer leurs connaissances techniques et juridiques** sur les outils à la disposition des collectivités et des agents de développement (Zones Agricoles Protégées, PAEN, Baux Ruraux Environnementaux, Obligations Réelles Environnementales, cahiers des charges SAFER...), **de découvrir des initiatives concrètes** menées actuellement en France, **d'accéder aux outils et méthodes** pour faciliter les projets, de **comprendre les enjeux politiques derrière la question foncière**, et enfin **d'échanger et débattre entre pairs.**

Ayant choisi d'ouvrir largement notre journée, **nous avons pu accueillir 75 participants venus de toute la France et de profils très variés** : élus, chargés de mission de collectivités, organisations professionnelles agricoles, associations, agences de l'eau, services de l'État, bureaux d'études, etc.

Un immense merci à Dominique Potier, Député de la 5e circonscription de Meurthe-et-Moselle et Président du Pays Terres de Lorraine, de s'être mobilisé tout au long de cette journée et d'avoir accepté d'être notre grand témoin.

Merci à Delphine Cornu (SAFER de Normandie), Stéphane Bonnassiolle (maire de Montardon), Bruno Chabert (Département de l'Hérault) et Elsa Meyer (SDEA Alsace-Moselle) pour leur approche terrain et leur connaissance fine des outils de maîtrise du foncier.

Merci à Peggy Dangelser (Pays Terres de Lorraine), Marion Munch (Pays Coeur d'Hérault) et Pauline Blondeel (Grande-Synthe), qui sont venues présenter les expériences menées sur ces trois territoires pilotes du programme TETRAA : observatoire du foncier, Groupement Foncier Agricole, ferme urbaine, veilleurs de terres...

Merci enfin à tous nos participants, curieux, attentifs, enthousiastes, et porteurs eux aussi de beaux projets et de solutions.

Pour plus d'informations sur le programme TETRAA :

www.programme-tetraa.fr

Sommaire

Tour d'horizon des outils à la disposition des collectivités pour une meilleure maîtrise du foncier en lien avec des projets de transition agricole et alimentaire

Par Delphine Cornu, SAFER de Normandie, cheffe de service Régional et Responsable juridique 4

Les territoires pilotes du programme TETRAA au cœur de l'action : groupement foncier agricole, reconquête des friches, fermes urbaines... 7

Foncier agricole à l'Assemblée nationale : un enjeu de justice pour nos agriculteurs

Par Dominique Potier, grand témoin de la journée, Député de la 5^e circonscription de Meurthe-et-Moselle et Président du Pays Terres de Lorraine 10

Ateliers d'échange à partir de témoignages éclairants sur des initiatives concrètes : 12

Mise en place de PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) dans l'Hérault

Par Bruno Chabert, chef du service agriculture et ruralités, Département de l'Hérault 12

Présentation de la ZAP (Zone Agricole Protégée) de Montardon

Par Stéphane Bonnassiolle, Maire de Montardon (64) 13

Les ORE (Obligations Réelles Environnementales) au service de la protection des milieux aquatiques

Par Elsa Meyer, animatrice Foncier du Syndicat des Eaux et de l'Assainissement (SDEA) Alsace-Moselle 14

Synthèse des enseignements de la journée par Dominique Potier 16

Conclusion 18

Quelques ressources utiles 19

Tour d'horizon des outils à la disposition des collectivités pour une meilleure maîtrise du foncier en lien avec des projets de transition agricole et alimentaire

Par Delphine Cornu, SAFER de Normandie, cheffe de service Régional et Responsable juridique

Plusieurs outils juridiques sont à la disposition des collectivités pour la gestion du foncier. Soulignons que **différents droits sont mobilisés en matière de foncier**, car cela renvoie à différents enjeux et à différents usages. Il existe des prescriptions législatives et réglementaires, mais l'exposé ne s'intéressera qu'aux secondes. Le droit de l'urbanisme, qui définit des zones et des périmètres, constitue depuis longtemps la porte d'entrée pour les collectivités qui veulent définir une orientation foncière. On connaît bien le SCOT et le PLU, qui délimitent les zones agricoles, naturelles, urbanisées ou à urbaniser. Toutefois, ces dernières décennies, de nouveaux outils relevant du code rural et du code de l'environnement ont vu le jour.

La Zone Agricole Protégée (ZAP)

Cet outil est issu de la loi d'orientation de 1999 et figure dans le **code rural**. La ZAP se distingue des outils classiques de maîtrise du foncier que sont le PLU et le SCOT. Elle a été pensée de façon à soustraire certains espaces du risque d'urbanisation et à limiter la rétention foncière.

L'acteur central d'une ZAP est **la commune**. Elle définit le périmètre et organise les consultations (auprès de la chambre d'agriculture, de la Commission Départementale d'Orientation Agricole, de l'INAO si nécessaire...) et l'enquête publique. C'est un arrêté préfectoral qui entérine la ZAP.

Les espaces inclus dans le périmètre de la ZAP doivent représenter **un intérêt général** (par exemple pour la qualité des productions, la qualité agronomique des sols...). Le zonage du document d'urbanisme n'est en théorie pas un obstacle, mais c'est à relativiser tout de même car généralement, on ne met pas en place une ZAP sur une zone urbanisée ou à urbaniser. Il n'y a **pas de restriction de superficie** et le périmètre peut ne pas être d'un seul tenant, mais il faut toutefois une certaine cohérence.

Les effets de la ZAP sont les suivants :

- Création d'une servitude d'utilité publique qui grève l'immeuble (les propriétaires successifs ne peuvent pas la remettre en cause) ;
- Limitation de l'exercice du droit de propriété ;
- La ZAP s'impose aux propriétaires et aux tiers.

On compte **93 ZAP en France actuellement**. Certaines régions sont plus concernées que d'autres (il n'y a aucune ZAP en Normandie par exemple).

Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

Les PAEN sont issus de la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 et relèvent du **code de l'urbanisme**. Ils ont pour objectifs de protéger les sols agricoles et naturels, de mettre en valeur ces espaces et de favoriser le maintien, le développement ou la reprise des activités agricoles.

Les acteurs pour la mise en place d'un PAEN se trouvent à l'échelle de la commune, mais c'est le Conseil départemental qui doit en avoir l'initiative, qui délibère et devient gestionnaire. Le périmètre doit être compatible avec le SCOT et ne doit pas être zoné « urbanisé » ou « à urbaniser ».

Toute réduction du périmètre ne peut se réaliser que sur décret donc c'est un outil que l'on peut considérer comme **pérenne**. A la différence de la ZAP, un **programme d'action** est mis sur pied pour valoriser les activités agricoles et les espaces naturels. C'est une protection réglementaire forte, qui confère des possibilités **d'acquisition publique**, ainsi que des droits de préemption (souvent via la SAFER, par délégation).

Les baux ruraux environnementaux (BRE)

Il s'agit ici d'une **contractualisation sur la base du volontariat** : le propriétaire peut orienter son foncier et choisir son exploitant en fonction de critères environnementaux. A noter que le statut du fermage comporte déjà une mention qui précise que le propriétaire peut faire résilier le bail s'il considère que les pratiques du bailleur compromettent le fonds. Mais c'est en 2006, dans le **code rural**, qu'a été inscrite la possibilité d'intégrer des clauses environnementales dans le bail rural.

Tous types d'infrastructures écologiques peuvent être protégées grâce à un BRE : un arbre isolé, une mare, un bosquet, une haie, un fossé...

Il existe **16 clauses environnementales** pouvant être intégrées dans un BRE :

- 1° Le non-retournement des prairies
- 2° La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe
- 3° Les modalités de récolte
- 4° L'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage
- 5° La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle
- 6° La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants
- 7° La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires
- 8° La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou les cultures pérennes
- 9° L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale
- 10° L'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement
- 11° Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau
- 12° La diversification de l'assolement
- 13° La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets
- 14° Les techniques de travail du sol
- 15° La conduite de culture ou d'élevage suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique
- 16° Les pratiques associant agriculture et forêt, notamment l'agroforesterie

Pour introduire ces clauses environnementales, il faut un accord entre le propriétaire et le bailleur. Le refus d'insérer une clause n'est ni un motif de résiliation, ni un motif de non renouvellement.

Quand on met en place un BRE, il faut bien expliciter les clauses et préciser les modalités de suivi et de contrôle dans le bail. Le non-respect des clauses entraîne la résiliation du bail, mais il faut être en capacité de le prouver, d'où l'intérêt d'avoir fixé au préalable les modalités de suivi et de contrôle.

L'Obligation Réelle Environnementale (ORE)

Il s'agit là encore d'une **contractualisation**. Le dispositif est issu de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016). L'ORE a pour objectif la préservation de la biodiversité et des infrastructures agroécologiques. Les ORE offrent un cadre pour la mise en place de **contrats de compensation écologique**. A noter que cette faculté de mettre en place une protection environnementale est offerte aux propriétaires, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, de propriétaires publics ou privés.

C'est une démarche volontaire. Le contrat est néanmoins enregistré à la publicité foncière et il est nécessaire de passer devant le notaire. La nature de l'ORE est complexe car elle crée une obligation réelle tout en étant une obligation contractuelle.

En amont de la mise en place d'une ORE, il convient de se demander quels sont les éléments, les individus, les fonctions écologiques à protéger. Cela peut concerner des éléments situés sur le bien, à proximité du bien ou en lien avec le bien. Dans une ORE, **les engagements sont réciproques et libres**. On peut y consigner toutes sortes d'engagements environnementaux (engagement de faire ou de ne pas faire). Une ORE peut avoir une durée de **99 ans maximum**, elle nécessite de mettre en place un mode de révision et de résignation, et d'anticiper les évolutions.

Il existe des mesures incitatives à leur mise en place. D'une part, il est possible de prévoir une **contrepartie financière** à la charge du prescripteur au profit du propriétaire (somme forfaitaire versée en une fois ou rente versée sur la durée du contrat). Aucun barème n'existe. D'autre part, des **exonérations** sont possibles, par exemple concernant la taxe foncière sur les propriétés non bâties si la commune l'a votée.

La Convention de Mise à Disposition des SAFER (CMD)

Les CMD sont inscrites depuis 1995 dans le **code rural** et ont été mises en place pour permettre l'exploitation agricole malgré une situation d'attente (décision de vendre ou de louer). Cela permet également de lutter contre la rétention foncière et de mettre en place des espaces test pour promouvoir des orientations nouvelles. Il s'agit d'une **contractualisation sous seing privé d'une durée de 6 ans** renouvelable une fois. En réalité, deux contrats sont requis : un contrat de mise à disposition du bien du propriétaire vers la SAFER et un contrat de mise en exploitation du bien entre la SAFER et l'exploitant. Les CMD permettent la mise en place de clauses environnementales à la parcelle.

Le Cahier des charges SAFER

Ces cahiers des charges sont issus d'un décret de juillet 2000 et ont pour objectifs d'une part de permettre que l'orientation foncière choisie soit durable, et d'autre part d'assurer la complémentarité entre agriculture et environnement. Cette faculté offerte aux SAFER est en réalité pratiquée dans la quasi-totalité des cas. Cela est lié à un engagement fiscal d'exonération des droits de mutation et d'enregistrement lorsque les bénéficiaires maintiennent l'orientation agricole des biens pour au moins 10 ans. Mais la SAFER va plus loin avec des cahiers des charges qui permettent de **pérenniser des engagements de pratiques agricoles adaptées pour la préservation de l'environnement ou la mise en valeur des paysages**. Ils peuvent être mis en place pour une durée de **30 ans**.

Le cahier des charges s'impose à la revente. Quand l'attributaire ne respecte pas le cahier des charges, la SAFER peut à nouveau devenir propriétaire par voie d'action résolutoire ou d'action en délaissement.

Deux autres outils intéressants ont été développés plus tard, il s'agit d'outils permettant **l'observation et la connaissance du territoire en vue d'améliorer l'intervention sur le foncier**. Il s'agit d'une part de **Vigifoncier**, un outil à destination des collectivités qui leur permet de mieux connaître les opportunités

foncières en temps réel, mais aussi les appels à candidatures en cours de la SAFER et différents indicateurs fonciers liés au territoire. L'outil **Vigifriche** permet quant à lui de recenser les friches présentes sur le territoire. Il s'agit d'un portail collaboratif, ouvert à tous, qui permet aussi aux acteurs publics de se mobiliser pour faire exploiter les friches.

Les territoires pilotes du programme TETRAA au cœur de l'action : groupement foncier agricole, reconquête des friches, fermes urbaines...

Une table ronde avec trois des territoires TETRAA a permis de discuter d'actions concrètes prises par des collectivités.

Les participantes :

- **Marion Munch**, chargée de mission foncier agricole et forestier au Pays Cœur d'Hérault
- **Peggy Dangelser**, chargée de mission LEADER au Pays Terres de Lorraine
- **Pauline Blondeel**, chargée de mission agriculture et alimentation durable à la ville de Grande-Synthe

Les trois territoires et leurs enjeux liés au foncier agricole

Au Pays Cœur d'Hérault, qui comprend 77 communes réparties en 3 intercommunalités et 82 000 habitants, un axe du Plan Alimentaire Territorial (PAT) est dédié au foncier. Le territoire est confronté à la forte **diminution du nombre et de la taille des exploitations**, au **vieillessement** des agriculteurs en place (55% ont plus de 60 ans), à l'**enfrichement** de terrains agricoles, et à la **pression foncière** due à la proximité avec la métropole de Montpellier. Pourtant, le territoire est occupé pour moitié par des terres agricoles, essentiellement **viticoles**. L'enjeu du Pays est de soutenir des projets de **diversification agricole**.

Au Pays Terres de Lorraine, situé au centre de la région Grand-Est, près de Nancy, l'agriculture est principalement constituée de **polyculture-élevage**, avec des exploitations d'environ 150 hectares. Un peu plus de 20% des exploitations sont bio, plus de 80% chez les viticulteurs. Des besoins en foncier se font sentir pour le maraîchage, et de fortes tensions sont liées au vieillissement des exploitants agricoles avec 40% qui sont à 5 ans de la retraite.

La ville de Grande-Synthe est située dans les Hauts-de-France, c'est une ville littorale, contrainte entre mer et agglomération dunkerquoise, encerclée par l'autoroute. A l'origine **village de maraîchers**, elle est devenue ensuite ville industrielle dès les années 1950. En 2012, une volonté politique forte de la ville de Grande-Synthe **d'installer des agriculteurs au cœur de la ville** a vu le jour, suite au constat de la difficile transmission des fermes et la nécessité de préserver les terres agricoles et de développer le bio.

Quelques projets phares en matière de foncier

Le Pays Cœur d'Hérault essaie de **sensibiliser et mobiliser élus et citoyens**. Un **forum foncier à destination des élus** a été organisé cette année en partenariat avec Terre de Liens Occitanie, pour partager les enjeux et faire connaître les différents acteurs qui œuvrent et se mobilisent sur ce sujet. A cette occasion, les agriculteurs ont pu échanger sur leurs difficultés liées au foncier agricole. Les élus

représentaient 20% des participants qui, pour l'essentiel, étaient des techniciens. Depuis ce forum, des accompagnements au cas par cas sont mis en place et un événement spécifique sur la préservation du foncier agricole dans les documents d'urbanisme va être organisé. Un **observatoire du foncier** a été créé, en partenariat avec Terre de Liens, grâce aux données de la DDTM sur les friches agricoles. Une dizaine de citoyens est mobilisé dans ce projet pour se rendre sur place et les repérer : ils sont appelés les "veilleurs de terres". Les îlots de friches identifiés sont ensuite diagnostiqués par la SAFER. Cet observatoire permet ainsi de créer un dialogue territorial entre élus, citoyens et Pays, en donnant des arguments aux politiques pour mobiliser des terres agricoles.

Le Pays Terres de Lorraine a fait une enquête auprès des 153 communes pour **recenser le foncier communal agricole disponible**, afin d'installer des petites unités de maraîchage ou petits fruits. Dix terrains ont ainsi été identifiés grâce à plus de 50% de retours. Un groupe de travail a été créé avec les communautés de communes, la Chambre d'agriculture, Terre de Liens, la SAFER, la DDT, pour mettre en place une méthodologie visant à sensibiliser et conseiller les élus propriétaires de ces terrains ainsi que les agriculteurs et les citoyens, pour inciter à l'installation agricole. Le projet a ensuite été repris par la Multipôle Sud Lorraine qui porte le SCOT. Un autre projet a été monté pour installer de nouveaux viticulteurs en AOC, à la demande des viticulteurs eux-mêmes qui ont sollicité le Pays. La SAFER a été missionnée pour recenser les parcelles de la zone AOC et un **Groupement Foncier Agricole (GFA)** a été mis en place pour installer deux nouveaux viticulteurs sur des terres préemptées par la SAFER. Les citoyens quant à eux ont pu acheter des parts du groupement, ils sont à ce jour 160 acheteurs, dont un est président du GFA. Les terres non attribuées ont été revendues ensuite aux collectivités. Une enquête a également été réalisée par la Chambre d'agriculture auprès des futurs cédants (les exploitants de plus de 55 ans) pour identifier avec eux les modalités de transmission de leur ferme, mettre en place des formations pour qu'ils réussissent leur transmission et les encourager à louer ou vendre une partie de leurs terres. *In fine*, il s'agit de favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs, à la fois pour **diversifier les productions** du territoire et répondre à la **loi EGALIM**.

A Grande-Synthe, la ville a mis en place des **fermes urbaines**, avec trois volets : un volet de **production** en agriculture bio, un volet de **formation** aux techniques agricoles alternatives et un volet **pédagogique** pour celles recevant du public. En 2016, suite au départ d'un maraîcher, les terres sont en vente auprès de la SAFER et la mairie décide de les racheter et de mettre en place des baux ruraux environnementaux (BRE). La SAFER a continué à gérer le site en attendant la rétrocession à la ville. Les trois premiers maraîchers sont arrivés en 2018 sur 6 hectares, puis 3 autres en 2019. Aujourd'hui la ville compte 12,5 hectares de fermes urbaines. La mairie loue ces terres en fermage à 65 euros par hectare et par an, et a mis en place un réseau primaire d'irrigation pour aider les maraîchers à démarrer leurs activités dans les meilleures conditions. La production est vendue à la restauration scolaire (qui est gérée en partie en régie directe, et en partie par un prestataire du territoire), dans des points de vente à la ferme, sur les marchés, ou à des plateformes de distribution.

Retrouvez [ici](#) plus d'informations sur la mise en place de ces fermes urbaines.



Foncier agricole à l'Assemblée nationale : un enjeu de justice pour nos agriculteurs

Par Dominique Potier, grand témoin de la journée, Député de la 5^e circonscription de Meurthe-et-Moselle et Président du Pays Terres de Lorraine

L'intervention en fin de matinée du député Dominique Potier, nous a permis de dépasser les questions purement techniques liées aux outils de gestion du foncier pour aborder les enjeux politiques sur la question sensible du juste partage de cette ressource essentielle et vitale qu'est le sol. « Du local au global », il a aussi été question de l'articulation des différentes échelles d'intervention, de la commune à l'Europe en passant par le champ national.

En guise d'introduction, Dominique Potier nous présente l'ouvrage qu'il a co-écrit avec Pierre Blanc (géopolitologue) et Benoît Grimompres (juriste), deux personnes qui l'ont beaucoup inspiré dans ses réflexions et travaux en faveur d'une loi foncière ambitieuse : « *La terre en commun - plaidoyer pour une justice foncière* » paru aux éditions Fondation Jean Jaurès. Il mentionne aussi l'ouvrage d'Edgar Pisani, « *Utopie foncière* », autre source importante d'inspiration pour lui.

De l'intervention de Dominique Potier nous retiendrons plusieurs idées force.

Il n'y a pas de démocratie sans partage des ressources, et cela vaut pour le sol comme pour l'eau, l'énergie, les minerais... On peut même affirmer que la régulation est la source de la démocratie. Partout où il y a des régimes totalitaires, on observe un accaparement des terres et un partage inéquitable de cette ressource.

Nous sommes sur une planète aux ressources limitées. **Le concept « One Health »** ou « Une seule santé » nous rappelle les liens étroits entre santé de l'environnement (et donc santé des sols, du végétal...), santé animale et santé des hommes. Toutes ces questions, pour être traitées correctement, doivent l'être de façon intégrée et systémique. Travailler à la bonne santé des sols, c'est travailler à la santé humaine.

Depuis la loi de décentralisation en 1982, et avec les lois SRU, Grenelle, Alur, Climat, on observe, en matière d'urbanisme, un retour à une planification partant des collectivités, sous le regard de l'État. Ce processus reste trop lent au regard des enjeux, mais il s'est fortement accéléré depuis la loi Climat.

Sur le foncier, on constate un mouvement inverse. **Après-guerre**, sous l'aire Pisani, **on disposait d'outils de régulation et de partage du foncier très puissants**. A cette époque, la France institue le droit du fermage, organise le statut des coopératives et confie aux SAFER le droit de préemption. Ces outils ont été conçus pour **favoriser l'esprit d'entreprise plutôt que la rente**. C'est un gage de prospérité. Mécaniquement, on favorise ainsi la modernisation et le renouvellement des générations.

Les dysfonctionnements commencent dans les années 1990-2000, marquées par un libéralisme débridé, la crise des *subprimes*, et le cynisme des investissements à court terme. En une génération, on a supprimé l'ingénierie publique de régulation du foncier. Ainsi, **des lois de dérégulation et de simplification se succèdent** qui jettent les « mauvais cailloux », mais aussi ce qui était des pierres angulaires des textes précédents.

La dérégulation se manifeste en particulier par un **accaparement des terres**. Quand on parle ici d'« accaparement », cela fait référence à une démesure qui est sans équivalent par rapport à ce qu'on connaissait jusqu'ici (simple agrandissement des fermes). Principalement deux phénomènes sont à l'origine de cette dérive : **le phénomène sociétaire** avec les mouvements de parts sociales (qui ne concernent pas seulement les investisseurs étrangers) et **le travail agricole délégué** qui pose question dès lors que la gestion de la ferme est entièrement réalisée à façon.

Il y a un lien fort entre l'usage et la propriété. Ceux qui accaparent l'usage deviennent maîtres de la propriété et ceux qui maîtrisent la propriété changent les usages. Or, on observe que la taille des fermes est déterminante dans l'usage que l'on fait du sol. **L'agroécologie est beaucoup mieux adaptée sur une mosaïque parcellaire et paysagère** car cela facilite la lutte contre les bioagresseurs et permet d'envisager une plus grande diversité de cultures. Cela est très bien documenté par l'INRAE et les agronomes. Sur les grands espaces, c'est la logique d'amortissement du capital et du matériel qui prévaut, conduisant à une simplification des pratiques. La taille des fermes induit clairement un mode de fonctionnement.

En 2012, Dominique Potier a été inspirateur d'un volet foncier dans la Loi d'Orientation Agricole. A cette occasion, la question du phénomène sociétaire a été posée, mais rapidement contrée par des opposants. Plus tard, il portera en urgence une loi contre l'accaparement des terres. Cette loi est votée, mais malheureusement le Conseil Constitutionnel censure la capacité de préemption de l'ensemble des parts sociales par les SAFER. Réélu en 2017, alors que la majorité a changé, le député cherche des alliés et ce processus mène à la rédaction d'un **rapport d'information** qui constitue encore aujourd'hui un point relativement à jour sur le marché du foncier (lien d'accès [ici](#)). Mais à la suite de ce rapport, malgré le dialogue mené avec les trois ministres successifs, et malgré le « Serment de la terre » qui avait fédéré huit syndicats, des ONG, des collectivités... aucune loi ambitieuse ne voit le jour.

Pour Dominique Potier, la récente **loi Sempastous de décembre 2021** est loin d'être satisfaisante. D'une part, elle ne s'intéresse qu'au phénomène sociétaire et non au travail délégué. D'autre part, elle prévoit d'augmenter le seuil d'agrandissement (à partir duquel s'exerce le contrôle et la régulation). Cette loi serait donc « une autoroute » pour l'agrandissement et institutionnaliserait la dérégulation.

Une note d'espoir peut-être : l'annonce d'**une prochaine loi sur l'installation**, dont on sait qu'elle comportera un volet sur le portage foncier. « **Pas de portage sans partage** », tel est devenu le nouveau slogan de Dominique Potier qui rappelle ainsi que s'il peut se révéler intéressant de réfléchir à des dispositifs innovants de portage transitoire des terres, c'est un leurre et même potentiellement du gaspillage d'argent, si cela se fait sans régulation du marché.



Dominique Potier, FIAP, Paris, 13 octobre 2022

Ateliers d'échange à partir de témoignages éclairants sur des initiatives concrètes :

Mise en place de PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) dans l'Hérault

Par Bruno Chabert, chef du service agriculture et ruralités, Département de l'Hérault

Le périurbain est un sujet crucial pour le département de l'Hérault, que ce soit pour **lutter contre l'étalement urbain**, ou encore pour **protéger les investissements pour l'irrigation des terres agricoles**.

Tous les mois, 1200 nouveaux habitants s'installent dans le département, ce qui implique une perte de plus du quart de la SAU (surface agricole utile). Depuis 30 ans, la tâche urbaine cumulée en hectares a grossi de 86%, contre seulement +21% de population. Aujourd'hui, une majorité d'élus locaux ont pris conscience de la situation : dorénavant, les maisons construites dans les lotissements disposent de terrains de moins de 250m². Néanmoins, les plus grands consommateurs d'espace sont les zones d'activité et autres infrastructures comme le TGV, qui ne dépendent pas des choix du Département. En ce qui concerne l'irrigation, le réseau hydraulique historique, initialement conçu pour l'agriculture, sert désormais également pour une grande partie aux campings et aux usages divers non agricoles.

Dans ce contexte tendu, et pour maintenir les prix du foncier agricole accessibles, le Département de l'Hérault indemnise depuis 8 ans la SAFER pour toute DIA (déclaration d'intention d'aliéner) qui n'aboutit pas. Ainsi, lorsqu'un terrain agricole est reclassé en "terrain de loisir" et que son prix est révisé (à la hausse), le Département préfère indemniser forfaitairement la SAFER pour qu'elle exerce son droit de préemption, et que le terrain demeure agricole.

Monsieur Chabert est revenu sur l'exemple du PAEN des Verdisses. Située entre le Cap d'Agde et Vias, à l'embouchure du fleuve Hérault, cette zone de 570 hectares était occupée à 60% par des cabanes et caravanes illégalement installées, qui avaient pris depuis plusieurs années la place des vignes et du maraîchage. C'est en 2003 que le maire d'Agde a demandé la mise en place d'un PAEN pour **redonner**

une vocation agricole ou naturelle à cet espace, par ailleurs exposé au risque inondation/crue du fleuve.

Le périmètre de ce PAEN comprend trois zones : une zone naturelle, et deux zones agricoles. La zone naturelle est un milieu très humide, avec des prés salés conservés pour le pâturage. Grâce à la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016), le **Conservatoire d'espaces naturels** a pu acquérir les 300 hectares concernés pour promouvoir des activités pastorales en cohérence avec la fréquentation touristique à proximité.

Au nord se trouve une zone agricole. Pour le moment, aucune clause environnementale n'a été intégrée dans le PAEN, malgré la possibilité offerte par le dispositif et malgré le fait que certains acteurs souhaitent modifier leurs pratiques. En effet, ces clauses n'ont pas encore été validées en comité de pilotage, synonyme d'accord de la Chambre d'agriculture.

Une autre zone agricole devrait voir le jour grâce à la mise en place d'une DUP (déclaration d'utilité publique), la première en France, qui a pour objectif, en expropriant certains des propriétaires récalcitrants, de réimplanter un vignoble qualitatif avec l'appui de la cave coopérative viticole voisine. La commune, qui a acquis les terrains, en restera propriétaire. Fin 2023, les parcelles devraient être disponibles pour la remise en culture, soit 10 ans après le déclenchement du PAEN.

Le programme d'actions du PAEN, voté en 2017 et réactualisé en 2020, permet **une évolution plutôt souple des usages, en partenariat avec différents acteurs**. Le comité de pilotage du dispositif s'inspire quant à lui du comité de pilotage LEADER, avec un équilibre public et privé, et valide chaque année les évolutions du programme d'actions.

Présentation de la ZAP (Zone Agricole Protégée) de Montardon

Par Stéphane Bonnassiolle, Maire de Montardon (64)

Le village de Montardon est situé dans les Pyrénées-Atlantiques. Il compte 2300 habitants et s'étend sur 842 hectares. La mise en place de la ZAP a été décidée en raison du caractère trop "mouvant" de la destination des terres dans le document d'urbanisme du PLU et elle est née aussi de la volonté de sanctuariser le foncier agricole et de préserver les terres communales de bonne qualité agronomique. La ZAP permettait ainsi de mettre fin aux débats récurrents sur la nature de la zone (zone agricole ou zone constructible). Le grand intérêt de la ZAP est qu'elle permet de **sécuriser les agriculteurs sur le long terme dans leur activité économique**. C'est un signal fort souhaité par la commune.

La mise en place de la ZAP a nécessité une phase intense de concertation pour fédérer autour du projet. Au démarrage, tout le monde n'était pas d'accord car cela portait atteinte à la propriété privée qui est un droit très ancré sur le territoire. La création des 220 hectares de ZAP s'est faite en parallèle de la suppression de plus 100 ha de surfaces constructibles sur d'autres terres, ce qui a donné lieu à des débats très animés car certains propriétaires espéraient pouvoir revendre leurs terrains à meilleur prix.

La ZAP constitue également un outil pour **fédérer l'activité économique agricole du territoire**. Elle comprend en effet, à proximité, un lycée agricole, différents profils d'exploitations (élevage bovin et porcin, légumes, maïs...), une unité de méthanisation, un Agrosite (regroupement d'activités en lien avec l'agriculture et l'environnement)... La mise en place de la ZAP constitue une première étape dans la préservation du foncier, mais la commune souhaite prochainement engager un débat de fond sur le type de cultures et les pratiques agricoles en vigueur sur ces terres. L'objectif est d'assurer le maintien

de la qualité des sols. A noter que la ZAP comporte des espaces naturels que la commune souhaite absolument préserver, en particulier les ripisylves. La ZAP a fait l'objet d'une transcription dans le PLU communal ainsi que dans le PLU intercommunal.

En amont de la mise en place de la ZAP, une réunion publique a été organisée assortie d'une phase de négociation avec les habitants et d'une enquête publique. En raison d'oppositions qui se sont exprimées, une démarche contentieuse a été nécessaire, mais c'est assez classique dans un processus de ZAP. *“On négocie avec les habitants, on argumente jusqu'à un certain point, mais ensuite il faut avancer car on sait qu'on ne pourra pas embarquer tout le monde dans le projet”* témoigne le maire de Montardon. Sur les terres hors ZAP, le maire constate une spéculation foncière qui est liée principalement au développement de l'agri-voltaïsme qui pâtit d'une réglementation flottante. La ZAP est une servitude d'utilité publique, ce qui lui confère sa force. En effet, en cas d'opposition, il est nécessaire d'engager une démarche devant le préfet et c'est assez complexe.

Les ORE (Obligations Réelles Environnementales) au service de la protection des milieux aquatiques

Par Elsa Meyer, animatrice Foncier du Syndicat des Eaux et de l'Assainissement (SDEA) Alsace-Moselle

Le SDEA Alsace-Moselle gère l'eau potable, l'assainissement et la GEMAPI pour un territoire de plus de 700 communes. Depuis 20 ans, des captages et bassins versants jugés prioritaires (à cause de problèmes de nitrates, de produits phytosanitaires) font l'objet d'une gestion particulière via des « animateurs captage/bassin versant » et des partenariats avec le monde agricole, pour améliorer les pratiques. L'enjeu est de **concilier le maintien de l'agriculture et la protection durable des milieux aquatiques**.

Depuis 2012-2015 la stratégie du Syndicat est d'intégrer des cultures dites « bas niveau d'impact » dans les rotations pour protéger la ressource en eau. Des outils fonciers et financiers permettent de mettre en place la « bonne culture au bon endroit ». Le Syndicat travaille avec divers partenaires selon les territoires : la SAFER, avec qui il effectue des « diagnostics fonciers », la Chambre d'agriculture concernant la réorganisation parcellaire, ou encore pour mettre en place des paiements pour services environnementaux, et les communes pour la mise en place de ces outils.

C'est dans ce cadre global que s'inscrivent les Obligations Réelles Environnementales ou ORE. **Les ORE** sont des dispositifs fonciers de protection de l'environnement, issus de la loi Biodiversité de 2016, qui **permettent aux propriétaires de mettre en place des contrats intégrant des prescriptions écologiques**. Cependant, les ORE ne peuvent pas être utilisées comme outils de financement des services environnementaux des agriculteurs (calculés sur la base des surcoûts et du manque à gagner pour l'agriculteur). En effet, une telle aide serait assimilée à une aide d'Etat. Le Syndicat a dû travailler avec cette contrainte et construire un dispositif pour que cette compensation puisse être compatible avec les dispositifs d'aides existants et subventionnable par l'Agence de l'eau Rhin-Meuse. Aussi le SDEA s'est concentré uniquement sur les propriétaires exploitants, et a basé le calcul de la compensation sur la valeur vénale de la parcelle, ce qui permet de ne pas directement baser le calcul sur un manque à gagner dû aux prescriptions agricoles de l'ORE. Le SDEA co-contracte ainsi des ORE avec des propriétaires exploitant des **parcelles situées dans les zones de captage, les périmètres de protection rapprochés, les zones d'infiltration préférentielle, les zones humides, les zones d'écoulement**, etc.

Ces ORE comportent des prescriptions ambitieuses : maintien de prairies, maintien ou mise en place de haies, cahier des charges de l'agriculture bio (certifiée ou non), rotation de cultures bas niveau d'impact, couverture des sols, agroforesterie. Un système de points permet de calculer le montant de la compensation en fonction de :

- la durée du contrat (entre 20 et 60 ans) ;
- le niveau de contrainte ;
- la localisation de la parcelle par rapport aux captages ou aux cours d'eau.

Cette compensation est comprise entre 24% et 120% de la valeur vénale et est versée en une fois au départ. Pour évaluer l'éligibilité d'une parcelle à l'ORE et caractériser son impact sur les enjeux liés à l'eau, le SDEA utilise une cartographie SIG (système d'information géographique). A ce jour, le Syndicat a signé 3 ORE, dont :

- une ORE pour la préservation d'une prairie humide dans la plaine d'Alsace, compensée à 120% de la valeur vénale (4000 euros pour 54 ares) ;
- une ORE pour l'implantation d'une haie dans une aire d'alimentation de captage (pas de compensation car la commune a attribué une compensation en nature – une parcelle – à l'agriculteur).

25 ORE sont en cours de négociation. Le Syndicat n'a pas effectué de communication de masse auprès des agriculteurs, mais avance pas à pas en fonction des opportunités et des enjeux. **Ces négociations prennent du temps : elles impliquent des contrats de plusieurs décennies.**

Plusieurs points de vigilance :

- Un agriculteur qui s'apprête à céder son foncier (typiquement un agriculteur proche de la retraite) peut être tenté de contractualiser une ORE et de toucher l'intégralité de la compensation, qui ne bénéficiera plus au futur exploitant. C'est pourquoi le Syndicat discute systématiquement avec le repreneur, et intègre dans l'ORE les baisses de fermage dont va bénéficier le repreneur- Un risque de désorganisation du foncier du fait de l'existence de baux verbaux : des agriculteurs (ici des viticulteurs des piémonts) qui disposent de terrains loués à des agriculteurs, peuvent être tentés de récupérer leurs terres pour contracter une ORE et toucher la compensation financière.
- Des agriculteurs en difficulté financière peuvent être tentés par une ORE pour redresser leurs finances, ce qui ne serait pas adapté. Une vérification est faite en amont.
- Les régimes fiscaux diffèrent selon la nature des propriétaires : l'argent public serait parfois susceptible de revenir en partie dans les caisses de l'Etat. Des discussions sont en cours avec l'Agence de l'eau pour verser la compensation en plusieurs fois.

La question des propriétaires non exploitants ou des collectivités propriétaires reste ouverte, le Syndicat n'ayant jusqu'à présent pas eu à gérer ces cas de figure.

Les avantages constatés des ORE :

- Permettent de **sécuriser des pratiques bénéfiques à la ressource en eau sur du temps long**, largement au-delà des 5 ans généralement constatés avec les autres outils.
- L'agriculteur peut prendre le risque d'**expérimenter des pratiques** plus vertueuses pour l'environnement.

- C'est un **outil complémentaire à l'acquisition**, surtout dans des régions à forte pression foncière ou lorsque la SAFER ne peut pas préempter : dans ce cas, cette dernière peut faire la mise en contact entre l'exploitant qui achète les terres agricoles dans le périmètre de captage, et le Syndicat, pour signer une ORE.

Synthèse des enseignements de la journée par Dominique Potier

En fin de journée, Dominique Potier est revenu sur plusieurs faits saillants de la journée, ainsi que sur des enjeux plus larges autour de la question foncière.

Tout d'abord, il a souligné la **détermination, la passion et la pugnacité** des personnes qui, comme Madame Meyer, Monsieur Chabert ou Monsieur Bonnassiolle, mènent avec courage ces projets pour maintenir et développer une agriculture durable dans les territoires.

Ensuite, il nous a invité à réfléchir aux **articulations d'échelles**, entre ce qui est fait au niveau local et au niveau national, en prônant des simplifications et des réunifications de périmètres qui permettraient de mieux traiter les questions autour des "communs" tels que le foncier, l'eau ou la biodiversité. En effet, des actions menées sur un petit périmètre seront toujours sous la contrainte géographique de ce périmètre, et les impacts n'en seront que davantage limités. D'où l'importance de faire évoluer la régulation au niveau macro et de ne pas se contenter d'agir au niveau micro :

"J'invite à ce qu'on inscrive chacune de nos réflexions et initiatives locales dans une réflexion plus vaste et qu'on se dote des instruments de régulation qui déterminent notre paysage global, puisque notre interdépendance est totale."

Un des enjeux identifiés pour avancer vers un futur souhaitable, est de **co-construire des compromis**. Ces compromis ne pourront être formés que sur une **base scientifique partagée**, un cadre cohérent, comme le sont les scénarios de l'ADEME ou du RTE par exemple, pour choisir le futur énergétique que nous voulons collectivement, pour demain.

L'enjeu foncier est aussi un enjeu de justice sociale : le Zéro Artificialisation Net (ZAN) ajoute une pression de plus sur le foncier. En effet, pour permettre à tous l'accès à un logement de qualité, il est nécessaire de se pencher sur des questions cruciales qui permettraient un plus large accès, comme par exemple la question du coût des rénovations ou encore celle de la fiscalité sur les logements vacants :

"A défaut d'une politique de programmation publique accompagnant une planification indispensable pour arrêter l'artificialisation des terres, on prend le risque d'exclure socialement les classes populaires de l'accès à la propriété ou au logement locatif."

Dominique Potier relève également l'enjeu de la **formation des élus** et de leur implication dans les instances décisionnaires comme la SAFER ou les CDOA (Commission Départementale d'Orientation de l'Agriculture) pour peser sur les choix effectués.

Enfin, quid de la **PAC** (Politique Agricole Commune) par rapport à cette question foncière épineuse ? La dernière version du PSN (Plan National Stratégique) ne comporte pas de régulations foncières majeures : l'agrandissement est toujours possible, le PSN ne comportant ni critère ni condition à ce propos.

Enfin, Dominique Potier revient sur cette image du profil de sol (ci-dessous) présentée aux participants par Monsieur Bonnassiolle. Il fait le constat que notre société s'est déconnectée de la connaissance du sol :

“Notre trésor est sous nos pieds et nous ne le connaissons pas.”

Avec Benoît Grimonprez, il nous invite à aimer la terre dans ses trois dimensions : la terre comme parcelle cadastrale, la terre comme matière organique, et la terre en tant que planète.

LES TERRES NOIRES DU PONT LONG

Infiltration
Remise en eau
Evacuation par drainage

Bactéries du sol du genre *Streptomyces*

Micro insectes décomposeurs

Sol profond environ 80 cm

Sol sombre

Riche en Masse Organique. 5% ou +!!!

Extrait du travail de Mme Annie Lacazedieu

La fertilité utile d'un écosystème peut être mesurée par sa capacité à produire de la biomasse végétale utilisable par les humains ou les animaux domestiques. Plus largement, elle dépend du climat, du sol (composition, texture, structure...) et des populations spontanées de plantes, d'animaux et de micro-organismes qui s'y trouvent.

Marcel MAZOYER (professeur émérite AgroParisTech)

Diapositive montrée par Monsieur Bonnassiolle (Maire de Montardon) durant son intervention du 13 octobre 2022

Conclusion

75 participants, un grand témoin charismatique en la personne de Dominique Potier, Député, ainsi que des intervenants de très grande qualité ont permis d'éclairer les enjeux en matière de gestion du foncier, des enjeux dont la bonne compréhension est indispensable à l'action. La journée a rencontré un vif succès.

Pour les services écosystémiques qu'il rend à l'humanité (puits de carbone, production de biomasse, recyclage des nutriments pour la nutrition des plantes, réserve de biodiversité, prévention des inondations...) le sol fait bel et bien partie de notre patrimoine commun, au même titre que l'eau, l'air ou la biodiversité. Il mérite en conséquence un édifice législatif et des outils solides, capables de mieux le protéger et d'arbitrer efficacement et de façon plus juste sur son partage et ses usages.

Face à la crise climatique et écologique, aux enjeux de sécurité alimentaire et de santé publique, le foncier est le premier maillon de notre système agricole et alimentaire et mérite donc une attention toute particulière dans les politiques de transition.

« La rationalisation de la gouvernance suppose de trouver la bonne échelle et la bonne structure pour représenter la communauté des usagers - tous les usagers - du territoire »

Benoît Grimonprez, *La terre: un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière*. La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible, LexisNexis, 2018, 978-2-7110-3048-4. hal- 02916784

« Votre vie économique, ma vie économique, la vie économique des entreprises, ne se fondent pas d'abord et avant tout sur une loi d'ajustement de l'offre et de la demande. Notre vie économique consiste avant tout à ajuster nos ressources et nos besoins »

F. Collart Dutilleul, Les enjeux juridiques de la consommation des espaces ruraux : <http://institutmichelserres.ens-lyon.fr/spip.php?article446>

Quelques ressources utiles

- Dominique Potier, Pierre Blanc, Benoît Grimonprez, La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière. Ed. Fondation Jean-Jaurès, 2019.
- Le rapport d'information sur le foncier agricole présenté par les députés Anne-Laurence Petel et Dominique Potier en décembre 2018 est disponible [ici](#).
- Ouvrage de Terre de liens : Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales, (4e édition) publié en février 2022 et accessible [ici](#).
- Benoît Grimonprez, La terre : un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière. HAL Id: hal-02916784, 2018
- Edgar Pisani, Utopie Foncière. Gallimard, 1977
- Plateforme "Récolte" de Terre de liens et l'INRAE, qui recense des initiatives foncières : <https://ressources.terredeliens.org/recolte>
- Deux articles de la Banque des Territoires :
 - Les Observatoires de l'habitat et du foncier, devenus obligatoires pour toute EPCI disposant d'un PLH (programme local de l'habitat) : https://www.banquedesterritoires.fr/observatoires-de-lhabitat-et-du-foncier-le-decret-est-paru?utm_medium=email&utm_content=nD1sYaBJUmIjn47KvDSKMwrlD5CVXmSQLTC0Jj8-ueEjiWMZsMdNYSg2HBs1vkEm
 - L'impact de la taxation des terres sur l'artificialisation des sols : <https://www.banquedesterritoires.fr/la-france-championne-de-la-taxation-des-terres-agricoles-et-donc-de-lartificialisation-des-sols>