

LE PARTAGE DE LA TERRE, CONDITION DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE

Dominique Potier

03/03/2023

Alors que se tient le salon de l'agriculture, Dominique Potier, député de Meurthe-et-Moselle et directeur de l'Observatoire de l'agriculture et du monde rural de la Fondation, revient sur la question fondamentale du partage de la terre, condition de la planification écologique. Agriculture, urbanisme et climat constituent des enjeux cruciaux qui doivent être repensés dans le contexte de l'urgence écologique.

Le droit du sol – sa protection et son partage – est un angle mort du débat politique. Tout se passe comme si les instruments hérités du passé étaient à la hauteur des défis de l'anthropocène, comme si les équilibres juridiques entre propriété privée et bien commun n'étaient pas rendus caduques par la violence des désordres dont nous sommes témoins. Comme si, en somme, l'accaparement des terres ne portait pas en germe celui de la nourriture, de l'énergie et du vivant.

La terre est la ressource mère de toute économie au sens étymologique de la « bonne administration », celle de notre maison commune. La terre ne sera jamais une marchandise comme les autres. Sa régulation par la puissance publique doit donc être à la source de la planification écologique attendue.

Agriculture, urbanisme, climat : à travers une revue sommaire des lois examinées depuis 2020 portant sur ces trois enjeux, nous proposons de mettre en lumière les rendez-vous manqués et d'imaginer les champs du possible.

Les solutions que nous esquisserons dans un second temps ont évidemment une dimension nationale, législative et constitutionnelle. Mais le caractère universel de l'enjeu nous invite à penser un plaidoyer européen dans la perspective de cette « souveraineté solidaire » que Mireille Delmas-Marty appelait de ses vœux afin d'humaniser la mondialisation.

Agriculture : l'urgence d'une relève

Le renouvellement des générations dans les métiers de l'agriculture est une condition *sine qua non* pour assurer la sécurité et la qualité de notre alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale et aménager l'ensemble du territoire.

Cette priorité nationale repose sur un outil majeur : le contrôle du marché foncier. Les règles qui le régissent ont longtemps permis la liberté d'entreprendre « pour tous » et garanti l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée. La « politique des structures » a ainsi privilégié le facteur humain au jeu des capitaux, en favorisant la diversité au détriment des monopoles. Avec les deux autres instruments que sont le statut du fermage¹ et le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), c'est le sens du « pacte foncier » bâti par un syndicalisme visionnaire et des hommes d'État qui furent les architectes des « jours heureux ». Cinq décennies durant, ce pacte a façonné nos territoires et maintenu l'équilibre entre propriété et travail.

Depuis une décennie, une « libéralisation » est à l'œuvre dans notre pays. Elle est permise par la dérive individualiste de la course à l'agrandissement, l'absence de limites dans l'allocation des aides de la politique agricole commune (PAC), un relâchement du contrôle administratif, des « simplifications » législatives mais également par l'arrivée de fonds spéculatifs dès 2008. Ces désordres sont exponentiels et ils ont d'ores et déjà un effet sur le coût du foncier dont la régulation est un socle de compétitivité.

Le phénomène d'accaparement – défini ici comme une démesure dans la concentration des biens immobiliers – a pour conséquence l'enrichissement de quelques-uns et l'appauvrissement du territoire par la perte collective de valeur ajoutée. C'est, pour simplifier, le passage de la ferme par la firme. Les spécialisations excessives qui en découlent ont non seulement des effets négatifs sur le plan économique et social mais sur le plan agronomique et la fertilité des sols². Autre impact : la fragilisation des systèmes de polyculture-élevage et la mosaïque paysagère, alors même que la science nous **révèle** leurs contributions à la résilience climatique, à une moindre dépendance aux intrants chimiques et à la protection de la biodiversité.

Une conviction solide s'est formée : il n'y aura pas d'agroécologie sans relève et une relève est impossible sans une politique foncière juste.

Les investisseurs chinois, lors des opérations d'achat de terres françaises, ont – malgré eux – joué le rôle de « lanceurs d'alerte ». Si les investissements étrangers représentent autour d'un pour cent

du marché, ils ont en quelque sorte été « l'arbre qui révèle la forêt » d'un délitement juridique et éthique de nos politiques foncières.

Missions d'information, colloques, livres³, tribunes... Depuis une décennie, des organisations de la société civile et quelques parlementaires tentent de porter cette question dans le débat public. Ils ont contribué à une prise de conscience désormais largement partagée et obtenu quelques avancées législatives en incluant par exemple un volet foncier dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt en octobre 2014⁴. Mais force est de constater que des brèches restent béantes : c'est notamment le cas du détournement du travail à façon et du phénomène sociétaire. C'est pour rendre transparent ce marché « parallèle » qu'est née la proposition de loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles de 2017⁵. Las, elle a été censurée par le Conseil constitutionnel. Quant à la loi de régulation de l'accès au foncier agricole (dite loi Sempastous) voté en décembre 2021, elle apparaît, avant même sa mise en application, non seulement comme un leurre mais comme portant le risque d'accentuer le phénomène qu'elle entend combattre... En effet, elle institutionnalise un privilège sociétaire et un droit à compensation qui dérogent aux règles qui s'appliquent communément à l'ensemble des agriculteurs.

L'espoir réside désormais dans le projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles annoncé pour l'été 2023. Pour faire face au défi démographique et écologique de l'agriculture, ce projet de loi ne pourra faire l'impasse sur une réforme systémique de l'accès au foncier.

Urbanisme : la question sociale

Les lois Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000, Grenelle (août 2009) et Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de mars 2014 ont en commun d'avoir été adoptées à la quasi-unanimité : elles s'inscrivent dans un *continuum* politique. Organisant un transfert des compétences d'urbanisme et d'aménagement des communes vers les territoires intercommunaux, elles préparent le retour de la planification à travers de nouvelles géographies administratives. L'objectif est de remettre la décentralisation « en ordre ». Nonobstant ses qualités intrinsèques, celle-ci a généré une compétition stérile dans la croissance de l'habitat et pour l'attractivité des entreprises. L'étalement urbain et la course aux zones d'activité se révèlent être, en effet, un jeu à somme nulle tant sur le plan démographique qu'économique. Son coût public et environnemental est exorbitant.

Le pari du législateur n'est pas de rétablir l'État dans sa fonction antérieure mais d'organiser sous son contrôle une planification « par le bas ». C'est le temps des « plans locaux d'urbanisme intercommunaux » (PLUi) et des bien-nommés « schémas de cohérence territoriale » (SCoT). C'est

un temps long... et si la révolution culturelle est acquise, la couverture nationale demeure lacunaire. Surtout, les objectifs de baisse de l'artificialisation des sols, faute de dispositifs contraignants, ne sont pas atteints.

Il faudra attendre la loi Climat et résilience en 2020 pour que l'on se donne les moyens d'une ambition : Zéro Artificialisation nette (ZAN) en 2050 avec un objectif intermédiaire d'une consommation divisée par deux en 2030. Vaille que vaille, une nouvelle génération de documents d'urbanisme voit le jour.

Faute d'avoir été anticipé, les conséquences de ce virage vertueux sur le plan écologique se traduisent mécaniquement par une inflation du prix du foncier et par conséquent de l'habitat.

Le risque d'exclusion des classes populaires de l'accès au logement – par la propriété ou la location – n'est pas nouveau et nous savons qu'il est multi-factoriel. Ces derniers temps, a ainsi été mise en évidence la concurrence déloyale de l'offre touristique dans certaines métropoles et sur le littoral.

Parce qu'il aura à terme un effet sur l'ensemble de nos territoires, le ZAN est d'une tout autre portée. Il se pose même (à l'instar des Zones à faible émission) comme un archétype de l'équation d'une transition sociale et écologique. Le ZAN nous met au défi de mettre en œuvre des instruments puissants de régulation du marché immobilier dont rien ne peut justifier le caractère spéculatif. Le droit de préemption des collectivités, le contrôle des loyers et des outils comme les établissements publics fonciers peuvent être renforcés. D'autres restent à inventer pour réduire la vacance et permettre une seconde vie des friches urbaines. Fiscalité, extension de la capacité d'expropriation, programme de rénovation étendu au monde rural : nous avons besoin d'un grand plan habitat qui vise une sobriété socialement inclusive pour le sol et l'énergie.

Une politique foncière renouvelée doit plus largement intégrer l'attente des citoyens pour de nouvelles façons d'habiter à la fois l'espace rural et urbain. Mobilité durable, schéma des services et des équipements publics et privés peuvent réconcilier le bilan carbone et le pouvoir de vivre. Cela implique sur le plan institutionnel des espaces pertinents où s'exercent de façon cohérente planification, programmation et fiscalité publique pour prévenir – et le cas échéant réparer – le creusement des inégalités sociales et territoriales qui minent notre République.

Énergie renouvelables : où atterrir ?

La leçon des dérives observées dans le développement de la méthanisation ou encore de l'éolien nous enseigne les erreurs à ne pas reproduire pour le développement du parc photovoltaïque et

l'ensemble des énergies vertes. Comment, en effet, avons-nous pu intérioriser à ce point l'idéologie néolibérale pour accepter que le paysage actuel soit à ce point dominé par le désordre et l'iniquité ?

D'une part, une capture de la valeur et des aides publiques au profit d'une poignée de sociétés dominées par des logiques financières que nous avons appelées « marchands de soleil ». D'autre part, quelques propriétaires dont les terres sont convoitées et qui tirent profit d'une rente foncière équivalente à la fiscalité dont bénéficie l'ensemble des concitoyens du territoire ! Une puissance publique qui donne trop souvent le sentiment de tirer « à hue et à dia » ou encore de commander les nuages...

La loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables adoptée en février 2023 visait à rattraper le retard majeur de la France par rapport aux objectifs européens de décarbonation. Dite d'« accélération », elle a été le théâtre d'un débat sur la nature de celle-ci. Si la controverse parlementaire entre la ligne libérale et régulatrice s'est déroulée dans un climat constructif, il reste qu'elle a débouché sur un compromis insatisfaisant. Faute d'une planification aboutie, nous laissons aux investisseurs privés la capacité d'accaparer durablement des sols, notamment par le biais de l'emphytéose. Paradoxe, le Sénat fit en sorte que, dans un fulgurant contresens historique, la loi redonne aux communes rurales des prérogatives pour les énergies renouvelables (EnR), depuis longtemps partagées à l'échelle territoriale sur les enjeux de l'urbanisme, de l'environnement ou encore du développement économique.

Une vision prospective aurait pu faire des EnR non seulement une épopée industrielle mais un nouvel objet d'aménagement du territoire.

En premier lieu, planifier et maîtriser le sol. Les territoires au sein des SCoT sont à même de produire aux côtés de l'État la cartographie fine de tous les espaces publics et privés qui, anthropisés, peuvent de façon réaliste être support d'EnR. La mobilisation de réserves foncières complémentaires doit être fondée sur la règle d'or du moindre impact. En prenant appui sur les établissements publics fonciers et les SAFER, elle doit donner aux collectivités compétentes les instruments juridiques de devenir propriétaires des surfaces concernées et, dans le même mouvement, celui de fixer le cahier des charges de leur exploitation.

Déterminer scientifiquement et démocratiquement quels espaces doivent être consacrés à la production des EnR et en faire des communs, c'est tout simplement éviter le gaspillage de la biodiversité, de terres nourricières et garantir un juste partage de la valeur.

L'audace qui fut celle d'après-guerre doit nous inspirer aujourd'hui. La réponse au défi de l'énergie

fut EDF : un système de production hyper-centralisé couplé à une distribution égalitaire sur tout le territoire. Pour le déploiement des EnR, la leçon de ce modèle est la fonction capitale de la régulation tarifaire en amont.

En revanche, pour l'aval, au vu des caractéristiques décentralisées de la ressource, une politique publique EnR pourrait tirer parti du défi que fut l'eau potable. Par le soutien à l'ingénierie, les systèmes de péréquations et par le choix de la propriété publique du périmètre de la ressource et de ses infrastructures, l'État a fondé une économie sociale et territoriale, par la médiation de syndicats. Qu'ils choisissent d'assurer le service de l'eau en régie ou de le déléguer pour un temps, la démocratie, sur l'essentiel, a le dernier mot.

Quelques lignes de fuite

Nourriture, habitat, énergie, cet état des lieux justifierait beaucoup d'approfondissements et de croisements des savoirs pour étayer la démonstration d'un droit du foncier « en panne ». Dans l'attente que se lève la force politique d'un Edgard Pisani pour le XXI^e siècle, nous pouvons évoquer quelques lignes de fuite.

Souveraineté

Le partage de la terre relève du commencement et de la fin. Si notre dessein commun est de rendre la terre habitable par tous et dans une égale dignité, nous découvrons que cela requiert une renaissance de la puissance publique pour faire face au risque d'accaparement et d'exclusion. Les travaux du géographe Pierre Blanc⁶ ont montré au long cours et sur plusieurs continents l'interaction entre démocratie, prospérité et partage. Et en miroir, celle entre régimes autoritaires, paupérisation et accaparement. Nous devons veiller à ce que notre droit foncier dans un subtil équilibre entre liberté et intérêt général contribue à la protection non seulement de la souveraineté nationale mais de la souveraineté populaire. Aucun accaparement qu'il soit exogène ou endogène ne peut priver la démocratie de sa capacité à établir le droit. C'est dans cet esprit que Benoît Grimonprez⁷ propose d'inscrire dans une future loi foncière la formule suivante : « Le sol fait partie du patrimoine commun de la nation. »

Métrique

Nous avons mesuré le besoin d'une nouvelle génération d'outils juridiques et fiscaux et celui d'innovations institutionnelles : faut-il créer une autorité foncière ? L'ensemble des marchés fonciers ne devraient-ils pas être régulés dans une institution garante d'une planification

stratégique ?

La controverse sur les usages de la biomasse en témoigne, nous manquons cruellement d'une métrique commune de la transition pour hiérarchiser nos priorités et arbitrer la partition de nos espaces entre plusieurs destinations qui, prises séparément, sont toutes légitimes.

Planète

Ce combat pour la terre fait écho à de nombreux travaux, comme l'étude prospective Agrimonde-Terra, élaborée en 2016 par des scientifiques de l'INRAE et du Cirad avec l'appui d'experts internationaux. Cette étude met en avant l'enjeu capital de la sauvegarde et de la partition des sols pour nourrir 10 milliards d'êtres humains en 2050. Tous les scénarios étudiés « impliquent de garantir un accès à la terre pour toutes les structures agricoles et de prendre en compte les dynamiques de développement rural »⁸.

Le droit du sol ne peut pas être la somme de législations nationales. Notre interdépendance face au défi climatique et à celui de la sécurité alimentaire nous invite à nous projeter dans la perspective d'un traité onusien. Une telle trajectoire internationale pourrait prendre appui sur une directive européenne sur la santé des sols.

Plusieurs signes créditent cette hypothèse. La loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale (dite LOP-DSI) en août 2021 ouvre en France l'horizon de la réciprocité sur la question foncière dans l'aide publique française. Le règlement européen anti-déforestation (EUDR) va dans ce sens et la directive sur le devoir de vigilance des multinationales pourrait judiciariser le délit d'accaparement pour les opérateurs bancaires. Aucun de ces efforts ne sera inutile tant la tâche est immense avec, par exemple, l'émergence de compensations carbone qui s'apparentent à de nouvelles « indulgences » pour les puissances financières au détriment des terres nourricières des paysanneries du Sud.

Constitution

Les essais de réforme entrepris au Parlement se sont heurtés à la censure du Conseil constitutionnel. Le plaidoyer tel que nous l'avions alors rédigé ne souffre aucune correction. Signé par 50 personnalités, il avait pris la forme d'un appel toujours d'actualité :

« Le Parlement est à la hauteur des défis du temps lorsqu'il légifère pour lutter contre la fraude fiscale, l'esclavage moderne, les écocides ou l'accaparement des terres. Pourtant, plusieurs lois, poursuivant ces fins, ont en commun d'avoir été censurées par le Conseil constitutionnel. Ce fut le

cas par exemple de la loi visant à garantir la protection et le partage du sol face à la spéculation foncière.

Ces censures, parmi d'autres, ont été décidées au nom du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre, déduits par le Conseil constitutionnel de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Au XVIII^e siècle, ces principes ouvraient aux nouveaux citoyens la possibilité de s'affranchir de toute forme de despotisme. Étonnante déformation de ces droits nés pour émanciper le sujet, devenus, par l'interprétation qui leur est donnée, des moyens offerts aux plus puissants de s'opposer au bien commun et à l'exercice de leurs libertés par les plus humbles ! »⁹.

Rien ne justifie de se complaire dans l'impuissance publique

Au-delà de la loi d'orientation agricole qui touchera aux enjeux de sécurité alimentaire, l'autre grande loi de cette mandature sera celle de la lutte contre le dérèglement climatique avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie. Ces lois doivent s'inscrire dans une authentique planification écologique. Le gouvernement, en la matière, pourrait être non seulement à l'écoute de la société civile et du Parlement, mais... de ses propres services de prospective. France Stratégie, à travers l'ouvrage *Soutenabilités !*, a établi les voies et moyens pour « orchestrer » et planifier l'action publique.

Nous avons besoin d'outils nouveaux et surtout d'une boussole. La terre ne sera jamais une marchandise comme les autres. Sa régulation doit relever d'un processus démocratique. Le même mot « humanité » désigne la dignité de la personne et notre maison commune. Notre conviction est que nous ne pourrions pas réparer l'un sans l'autre. Pour la génération qui vient, la vraie révolution est celle du partage. Celui d'une terre en commun.

1. Il s'agit d'un bail rural où le propriétaire loue sa terre pour qu'elle soit cultivée.
2. Voir les travaux du CESE à ce sujet.
3. Dominique Potier, Pierre Blanc et Benoît Crimonprez, *La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière*, Fondation Jean-Jaurès, Planet A, 27 juin 2019.
4. Elle visait à la mise en œuvre concrète de l'agroécologie dans l'objectif d'une performance économique, environnementale et sociale des exploitations agricoles.
5. Elle visait à isoler dans les sociétés anonymes les biens fonciers afin d'en contrôler les transactions.
6. Pierre Blanc est docteur en géopolitique (HDR), ingénieur général des Ponts, des eaux et des forêts et titulaire d'une maîtrise en sciences. Il est enseignant-chercheur en géopolitique. Ses recherches et ses enseignements à Sciences agro et Sciences Po-Bordeaux portent sur la géopolitique, particulièrement la géopolitique du Proche-Orient, et sur la géopolitique des dynamiques agraires dans cette région et dans le monde.
7. Benoît Grimonprez est enseignant et chercheur spécialisé en droit de l'agroécologie, ses travaux portent sur les mutations politiques et juridiques des systèmes agricoles, notamment au regard des questions économiques et

écologiques.

8. Agrimonde-Terra, 2016, *Étude prospective sur l'usage des terres et la sécurité alimentaire à 2050*.

9. Collectif, « **Bien commun : « une réforme sage et mesurée de notre Constitution est devenue une urgence »** », *Le Monde*, 29 mai 2018.