

## Mots-clés de la politique foncière en France

Coulomb P.

*in*

Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.).  
Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb

Montpellier : CIHEAM  
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36

1999  
pages 255-267

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=98400032>

To cite this article / Pour citer cet article

Coulomb P. **Mots-clés de la politique foncière en France**. In : Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, 1999. p. 255-267 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

## Annexe 2<sup>e</sup> partie

### Mots-clés de la politique foncière en France\*

Pierre Coulomb

INRA-ESR ; CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier (France)

#### Attribution préférentielle

On a longtemps reproché au Code Civil de la révolution française d'être une machine à hacher le sol, chaque héritage se traduisant par un partage égalitaire de la propriété entre les héritiers.

Une loi de 1938 permet de désigner, dans le cadre d'un accord familial, un seul héritier de l'exploitation agricole. Celui-ci dédommage ses cohéritiers en leur versant des «soultes» ; par ailleurs, sa part peut être accrue de la valeur d'un «salaire différé» pour la période où il serait resté seul à travailler sur l'exploitation comme aide familial. Depuis 1980, ce «salaire» est calculé égal aux deux tiers du salaire minimum et plafonné à dix ans de travail (soit environ 350 000 F).

D'autres mesures favorisent l'héritier qui reprend l'exploitation :

- il peut demander la constitution d'un Groupement Foncier Agricole (GFA) familial dont il deviendra le fermier ;
- de même, il peut demander un bail à long terme sur l'exploitation : ses cohéritiers deviennent ses propriétaires, lui-même recevant comme part, en priorité, les bâtiments.

Enfin, d'autres dispositions de la loi de 1980 permettent d'accroître la durée de l'indivision.

#### Cadastre

Chaque commune dispose d'un cadastre que le public peut consulter en mairie ou auprès des bureaux du Cadastre (environ trois par département) qui dépendent du ministère des Finances.

Le plan cadastral est une cartographie des parcelles à une échelle qui varie ordinairement du 1/5 000<sup>e</sup> pour les secteurs à grandes parcelles au 1/500<sup>e</sup> pour les tissus anciennement urbanisés. La parcelle désigne une étendue continue de terrains appartenant à un même propriétaire et affectés à un même usage. Plusieurs parcelles contiguës peuvent appartenir au même propriétaire : c'est l'îlot de propriété. Chaque parcelle est désignée par son numéro.

La matrice cadastrale est un registre (aujourd'hui informatisé) qui indique pour chaque parcelle le propriétaire (désigné par un numéro), la surface, la catégorie d'utilisation, la base d'imposition (valeur locative).

Enfin, les comptes de propriétaires indiquent pour chaque numéro de propriétaire, l'identité et l'adresse de la personne physique ou morale correspondante, et la liste des parcelles et des locaux qu'il possède dans la commune.

En France, à l'inverse de ce qui se passe dans d'autres pays comme l'Allemagne, le cadastre est avant tout un document fiscal destiné à fixer les bases d'imposition des immeubles. Il n'apporte pas de garanties juridiques sur la surface ou les limites des terrains ni même sur les titres de propriété.

C'est à partir de 1807 que les communes ont commencé à être systématiquement couvertes par des plans cadastraux. Les travaux durèrent quarante ans. Ces documents sont encore presque partout disponibles : c'est «l'Ancien Cadastre». La matrice était tenue à jour mais non le plan qui, avec le temps, devenait inutilisable. Dans les années

\* extrait de l'ouvrage collectif "*Quarante ans de politiques foncières*", Ed. ADEF/CNRS, ministère de l'Urbanisme, Economica, Paris, 1985.

1930 fut donc engagée la «rénovation» du cadastre qui ne fut achevée qu'en 1983. Ce cadastre est tenu à jour aussi bien en ce qui concerne le plan que la matrice. Au fur et à mesure des besoins, dans les communes qui ont connu d'importantes mutations (communes nouvellement urbanisées ou touristiques), le plan est refait complètement : c'est le «cadastre remanié» (environ 90 000 hectares par an).

Il demeure que l'entretien d'un cadastre est une entreprise assez lourde. Chaque nouvelle levée topographique représente un coût de l'ordre de 600 F l'hectare. La couverture du pays nécessite 550 000 feuilles de plans cadastraux et, encore en 1983, moins de 200 000 utilisaient un support transparent reproductible...

## **CNASEA (Centre National d'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles)**

La loi du 8 avril 1962 avait créé le Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (FASA-SA), dont les crédits, inscrits au budget du ministère de l'Agriculture, étaient destinés à financer l'ensemble des interventions prévues en faveur de l'aménagement des structures des exploitations agricoles. A cette époque les interventions étaient confiées pour partie au ministère de l'Agriculture et pour partie à des organisations professionnelles : l'Association Nationale de Migration et d'Etablissement Rural (ANMER) et l'Association Nationale pour les Mutations Professionnelles en Agriculture (AMPRA).

L'ANMER, la plus ancienne de ces associations qui eut une action importante dans les «migrations» de jeunes agriculteurs des régions «surpeuplées » du Grand-Ouest vers les régions «désertifiées» du Sud-Ouest, est liée au mouvement chrétien social.

En 1966, les pouvoirs publics ont créé un établissement public pour gérer l'ensemble de ces actions : le Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitations Agricoles (CNASEA). Ce centre, administré par un conseil d'administration paritaire (Etat-profession) se voit confier la gestion des Indemnités Viagères de Départ (IVD), des mutations professionnelles, migrations rurales, etc. Depuis 1970 ses actions se sont diversifiées : on lui a confié successivement la gestion des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF), le paiement de la Dotation Jeune Agriculteur (DJA), enfin des interventions dans les actions de modernisation des exploitations agricoles (les «plans de développement»).

Pour conduire ces dernières actions (OGAF, DJA, plans de développement), le CNASEA s'appuie sur des associations départementales liées au syndicalisme agricole.

## **Domaine public**

Les biens de l'Etat et des collectivités locales se répartissent en deux catégories : les biens du «domaine privé» auquel s'appliquent les règles communes du droit et les biens du «domaine public» qui ont pour principales caractéristiques d'être inaliénables (on ne peut pas les vendre) et imprescriptibles (l'occupant d'un terrain du domaine public ne peut en devenir propriétaire avec le temps, par prescription).

Des terrains peuvent faire partie du domaine public soit en raison de leur nature (c'est le domaine public «naturel» ; exemple : les plages du littoral), soit en raison de leur destination (c'est le domaine public «artificiel» ; exemple : les terrains militaires).

L'appartenance d'une catégorie de terrains au domaine public résulte soit d'un texte de loi (autoroutes, voies communales), soit de la coutume et de la jurisprudence (cimetières, routes nationales).

L'Administration peut décider d'affecter provisoirement l'usage d'un terrain du domaine public à un particulier. Deux régimes juridiques existent : la «permission» et la «concession» :

- la «permission», qui autorise un particulier à utiliser un terrain moyennant une redevance, est un acte unilatéral de l'Administration qui peut toujours être retiré sans donner droit à indemnité ;
- la «concession» est, au contraire, un contrat conclu pour une certaine période entre une collectivité publique et une personne privée. La cessation prématurée de la concession peut alors ouvrir droit à une indemnité pour le concessionnaire.

L'ensemble des terrains qui dépendent du domaine de l'Etat couvrent environ 22 000 km<sup>2</sup> (4 % de la surface du territoire) :

<input type="checkbox"/> reboisement, friches, terrains agricoles :	2 700 km <sup>2</sup>	(12 %)
<input type="checkbox"/> forêts domaniales, plages, étangs :	15 300 km <sup>2</sup>	(69 %)
<input type="checkbox"/> terrains militaires :	1 900 km <sup>2</sup>	(9 %)
<input type="checkbox"/> terrains en cours d'urbanisation :	400 km <sup>2</sup>	(2%)
<input type="checkbox"/> divers :	1 700 km <sup>2</sup>	(8%).

L'ensemble des textes de loi et des décrets concernant le domaine public ont été codifiés en 1976 dans le «Code des Domaines de l'Etat».

### **Dotation d'installation des jeunes agriculteurs (DJA)**

Conçue au départ pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs dans les régions difficiles (zones de montagne ou zones défavorisées), la DJA est généralisée à toutes les régions depuis 1973. Le jeune agriculteur qui souhaite présenter un dossier de demande doit faire une étude prévisionnelle d'installation. Ce dossier est réalisé avec l'aide de l'ADASEA et examiné pour avis par une commission Etat-profession («la commission mixte»). De 1973 à 1982, le CNASEA a payé plus de 68 000 DJA. Le rythme annuel actuel est de 15 000 installations de jeunes de moins de 35 ans dont 9 000 obtiennent une DJA (mais 13 000 en 1982). Les critères de taille des exploitations sur lesquelles s'installent ces jeunes ont été en effet abaissés récemment pour faciliter l'installation des jeunes et depuis 1981 la dotation a été doublée.

Au 16 janvier 1983, les montants de base applicables sont de 108 000 F en zone de montagne, 67 200 F dans les autres zones dites «défavorisées», enfin de 52 000 F en zone de plaine. Depuis fin 1981 une autre modulation a été introduite : un complément de dotation peut être accordé à des jeunes s'installant sur une surface inférieure à deux fois la superficie minimum d'installation ou pour lesquels l'étude prévisionnelle d'installation fait apparaître une insuffisance de trésorerie.

### **Enquête publique**

Tout projet d'aménagement susceptible de porter atteinte au droit de propriété ou au cadre de vie est soumis à une «enquête publique» préalable.

Un dossier d'information et un registre d'observations sont tenus à la disposition du public, généralement dans les locaux de la mairie où un «commissaire enquêteur» est présent afin d'enregistrer toutes les critiques, suggestions ou contre-propositions qui lui sont formulées et de donner son avis au terme de l'enquête sur l'opportunité du projet. Ce commissaire-enquêteur, souvent un fonctionnaire à la retraite, est désigné par le Tribunal administratif.

L'enquête est annoncée quinze jours à l'avance par des affiches et dans la presse ; elle dure au moins un mois et ses conclusions sont publiques.

Au-delà de sa fonction d'information, l'enquête publique, en organisant une concertation autour d'un projet, vise à le légitimer. Cette concertation porte plus souvent sur les conditions de réalisation d'un aménagement que sur l'opportunité et le principe même de sa réalisation.

Le recours à une enquête publique est nécessaire dans toute procédure de «déclaration d'utilité publique», en particulier lorsqu'une opération suppose l'utilisation de «l'expropriation».

Il a souvent été reproché à l'enquête publique de n'intervenir qu'après que tous les arbitrages aient été rendus et que le projet d'aménagement ait reçu une formulation définitive, rendant politiquement et techniquement inacceptable tout retour en arrière.

Il reste que la perspective même de l'enquête publique exerce, tout au long du processus de décision, un certain effet préventif et donc un rôle de garde-fou.

## Expropriation

L'expropriation est une procédure par laquelle une collectivité publique utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un bien, après avoir indemnisé son propriétaire, en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique.

Cette procédure comporte une phase administrative puis une phase judiciaire.

La phase administrative a pour objet de vérifier si l'opération correspond bien à un objectif d'utilité publique. Elle est menée par un commissaire-enquêteur, nommé à cet effet, qui conduit une enquête publique préalable pour recueillir les avis de toutes les parties intéressées, à la suite de quoi le projet fait l'objet d'une «déclaration d'utilité publique» (DUP) par un arrêté du commissaire de la République (ou du ministère, ou même du Conseil d'Etat, dans certains cas). Cette DUP est à son tour suivie d'une «enquête parcellaire» destinée à déterminer avec précision les immeubles à exproprier et l'identité des propriétaires (cette enquête peut aussi être menée dès l'enquête publique préalable). Enfin, le commissaire de la République prend «l'arrêté de cessibilité» qui désigne les biens et les personnes à exproprier.

La phase judiciaire qui vient ensuite a, elle, pour objet de déterminer la valeur des biens à exproprier et le montant des indemnités à verser au propriétaire, à moins que l'expropriant et l'exproprié parviennent à un accord amiable sur le prix.

Dans la pratique courante, la majeure partie des acquisitions qui suivent une «déclaration d'utilité publique» se font généralement à l'amiable, le recours au juge n'intervenant que pour les derniers propriétaires récalcitrants.

Autrefois exceptionnelle, la procédure de l'expropriation s'est étendue principalement dans deux directions :

- la notion d'utilité publique susceptible de justifier une expropriation s'est élargie jusqu'à admettre l'expropriation dès lors qu'elle présente un intérêt général, terminologie retenue par le Conseil d'Etat : ce n'est plus seulement pour l'implantation d'un équipement qu'il est juridiquement possible d'exproprier un terrain, mais aussi pour les besoins généraux de l'urbanisation et même pour la constitution de réserves foncières (art. L.2211 du CU) ;
- ce ne sont plus seulement l'Etat et les communes qui peuvent bénéficier du droit d'expropriation, mais les chambres de commerce, les communautés urbaines, les syndicats de communes, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte dont au moins 50 % du capital est détenu par l'Etat ou les collectivités locales, etc.

L'expropriation est une procédure à la fois longue (rarement moins de deux à trois ans) et coûteuse pour la collectivité (à la valeur du bien exproprié s'ajoute une «indemnité de emploi» souvent de l'ordre de 25 %). Dans quelques cas prévus par la loi existe une procédure d'expropriation «d'extrême urgence». La prise de possession du bien peut alors se faire avant que n'aboutisse la phase judiciaire d'évaluation du bien et le versement de l'indemnité.

L'ensemble de textes législatifs et réglementaires sur l'expropriation sont codifiés depuis 1977 dans le Code de l'Expropriation.

## Fermage et métayage

Un contrat de fermage (location d'une terre en contrepartie d'un loyer annuel) ou de métayage (location d'une terre en contrepartie d'une fraction de la récolte) ne peut pas être défini librement entre les parties. Il doit respecter certaines règles édictées pour protéger les exploitants agricoles. C'est le statut du fermage et du métayage.

Voté en 1936 par la Chambre des députés (mais repoussé alors par le Sénat), repris en partie sous Vichy, le statut du fermage et du métayage a été définitivement adopté en 1945 par ordonnance. Il s'agit d'une loi d'ordre public qui impose aux parties :

- un bail écrit d'une durée minimum de neuf ans ;

- le respect du niveau des loyers fixé par arrêté préfectoral (après avis de la Commission consultative des baux ruraux), les loyers étant déterminés, selon la nature des sols, en quantité de produits agricoles couramment produits dans la région et à un prix indexé sur le prix des produits ;
- des règles de cession (interdisant la pratique des «pas de porte», mais définissant des indemnités de sortie pour le fermier, autorisant la transmission du bail au sein de la famille directe du fermier) ;
- des règles d'exercice du droit de reprise par le propriétaire ou l'un de ses descendants (il doit s'engager à cultiver lui-même et à résider dans l'exploitation) ; l'exercice possible d'un droit de préemption par le fermier en cas de mise en vente et la possibilité d'une action en révision de prix devant le Tribunal paritaire des baux ruraux. Enfin, ce statut permet aux métayers d'obtenir de leurs propriétaires la conversion de leur bail en bail de fermage.

Les tribunaux paritaires des baux ruraux, placés auprès des tribunaux d'instance et présidés par leur président, sont compétents en cas de litige ; ils sont composés de quatre représentants élus pour cinq ans des fermiers (2) et des propriétaires (2). Le statut du fermage a fait l'objet d'une abondante jurisprudence quelquefois très en retrait de «l'esprit» de ce statut (du fait le plus souvent des juges d'appel) et qui a obligé à en repréciser «la lettre» dans diverses lois. Ce statut a en effet été complété, plus que modifié, plusieurs fois, notamment en 1970, 1975, 1980 et 1984.

*La loi du 31 décembre 1970* entendait fonder les bases d'une forte extension de la propriété sociétaire du sol (GFA mais aussi SAIF) et pour cela permettre un assouplissement du mode de fixation des loyers et du droit de reprise. L'échec partiel de cette loi (les SAIF furent repoussées) a laissé cependant en place les «compensations» qui étaient prévues : bail à long terme de dix-huit ans (avec avantages fiscaux pour les propriétaires), bail à long terme de vingt-cinq ans (qui facilite le droit de reprise).

*La loi d'orientation de 1980* a repris cette dernière formule en créant le bail de carrière (25 ans et plus) dont le loyer peut être augmenté de 1 % chaque année, ou même après avis de la Commission consultative des baux ruraux «libres».

*La loi du 15 juillet 1975* abroge essentiellement la «référence 1939», c'est-à-dire la base de la productivité des terres sur laquelle était déterminé le niveau des loyers. Cela a permis, au fur et à mesure du renouvellement des baux de neuf ans, une revalorisation des loyers tenant compte de l'évolution des rendements.

*La loi de 1980* tente de «moraliser» le marché des locations précaires de parcelles (location sans bail, «vente d'herbe», etc.) en créant la possibilité de signer un bail d'un an (renouvelable six fois) lorsque la parcelle est destinée par le propriétaire à l'un de ses héritiers ; de même la loi définit plus clairement les biens qui ne sont pas soumis aux obligations du statut.

Cet effort est poursuivi dans *la loi de 1984* qui renforce les moyens pour le «fermier sans bail» d'en obtenir un.

Mais la loi de 1984 est surtout importante sous trois aspects :

- rappel du statut d'ordre public de cette loi ;
- nécessité pour le propriétaire reprenant de prouver sa capacité à être agriculteur et à s'engager à cultiver ;
- amélioration des conditions permettant de convertir un bail de métayage en bail de fermage.

## Groupements Fonciers Agricoles (GFA)

Créés dans le cadre de la loi d'orientation du 5 août 1960, les groupements agricoles fonciers (GAF) deviennent par la loi du 31 décembre 1970 les Groupements fonciers agricoles (GFA). Ce changement de sigle traduit diverses modifications de leur statut.

Les GFA sont des sociétés civiles immobilières à statut aménagé (régime fiscal, mode de dissolution...). La propriété constituée en GFA peut être exploitée directement (en particulier lorsqu'il s'agit d'un GFA familial) ou louée à un fermier (le plus souvent porteur de part du GFA). Lorsque les apports en numéraires dépassent 30 % de la valeur totale des terres, la propriété est nécessairement louée : il s'agit d'empêcher la renaissance «cachée» du métayage.

Il existe quatre sortes de GFA :

- Les GFA familiaux** constitués au sein d'une famille pour organiser la transmission du patrimoine sans démembrer pour autant la propriété. Cette forme de GFA est encouragée par la loi d'orientation de 1980. Ce sont de loin les plus nombreux (plus de 90 %, soit à peu près 8 000 GFA et 500 000 hectares).

- ❑ **Les GFA mutuels** : désormais reconnus et encouragés (loi de 1980), ces GFA ont été à l'origine constitués par de très nombreux investisseurs qui achetaient des parts de faible valeur pour assurer, par exemple, le maintien de fermiers risquant d'être évincés par la vente de leur ferme, ou pour des raisons d'action collective : GFA du Larzac, par exemple. En 1984, on estime à environ 120 le nombre des GFA mutuels (moins de 4 000 ha).
- ❑ **Les GFA investisseurs** : ce sont eux qui, normalement, correspondent le mieux à la lettre et à l'esprit de la loi de 1970 : attirer des capitaux non agricoles dans la propriété foncière agricole. Les difficultés de cession des parts nominales et surtout la baisse en francs constants du prix des terres en ont très fortement limité l'extension. Cependant, dans le département de la Marne, une action intensive a permis de créer 25 GFA mutuels de type «investisseur». Il en existerait pour l'ensemble du pays, environ 250 sur moins de 10 000 ha. Cependant, la Caisse Nationale de Crédit Agricole a créé une filiale (SEGESPAR) qui entre autres activités financières crée des GFA. Le coût d'administration des GFA par cette société reste faible du fait des autres activités de la société. Cette société constitue ses GFA dans des conditions qui lui permettent d'assurer un maximum de rentabilité.
- ❑ **Les GFA «SEFA»** : dans le cadre prévu par la loi de 1980, une Société d'Épargne Foncière Agricole (SEFA) a été créée en 1983 qui permet la mise en place de GFA. En 1984, 36 GFA ont été ainsi constitués, 70 sont en cours de formation et environ le même nombre à l'étude. Dans ce cadre, les agriculteurs fermiers doivent posséder dès le départ au moins 5 % des parts du groupement, racheter avant cinq ans 30 % des parts détenues à titre transitoire par la SAFER. Les autres parts (au maximum 65 %) sont détenues par la SEFA. Mais les instructions actuelles tendraient à obliger le fermier du GFA à racheter progressivement ces parts en quinze ou vingt ans. Ce système s'apparente alors à une location-vente.

Actuellement, moins de 1 % de la superficie agricole utile est en GFA – dont l'essentiel en GFA familial. C'est dans les régions de grande culture que l'on en trouve le plus : 2 % de la SAU dans les régions de grandes exploitations du Bassin Parisien.

## Indemnités viagères de départ (IVD)

L'Indemnité Viagère de Départ (IVD) a été créée par la loi d'orientation de 1962 comme un «complément de retraite accordé à tout agriculteur qui, cessant son activité ou cédant librement son exploitation, favorise ainsi son aménagement foncier», et l'installation d'un jeune agriculteur.

Depuis 1963, près de 650 000 IVD ont été distribuées, libérant plus de 11,5 millions d'hectares. Cependant, on observe depuis 1970 (74 000 bénéficiaires; 1,2 million d'hectares libérés) une diminution rapide du nombre des bénéficiaires pour des raisons à la fois démographiques et économiques : en 1982, le nombre des bénéficiaires n'est plus que de 22 000 et 479 000 hectares sont libérés. Mais alors que les terres libérées allaient pour les deux tiers à l'agrandissement des exploitations en 1970, un peu plus de la moitié de celles de 1982 vont aux installations de jeunes (souvent avec un bail familial). Cela correspond à environ la moitié du nombre des installations à plein temps.

Depuis la loi de 1980, et surtout le décret du 1er février 1984, ce système a été modifié, d'une part en distinguant l'indemnité viagère de départ (IVD) complément de retraite et l'Indemnité Annuelle de Départ (IAD) et, d'autre part, en renforçant les conditions d'attribution. Désormais le bénéficiaire de l'IVD doit justifier de quinze années d'activité agricole, cesser toute activité ayant un but de vente de produits agricoles et libérer la totalité de la SAU de son exploitation (il peut cependant garder un lopin de subsistance). Enfin, les terres libérées doivent aller en priorité à des jeunes désirant s'installer et remplissant les conditions nécessaires à l'obtention de la Dotation Jeunes Agriculteurs. Le montant de l'IVD, très peu revalorisé depuis 1963, reste faible : de 1 500 F à 3 500 F selon l'âge du bénéficiaire.

L'IAD, dont le montant est nettement plus élevé (de 11 500 F à 23 000 F selon la situation de famille de l'exploitant), est davantage destinée à encourager le départ en retraite des agriculteurs âgés de 60 à 65 ans. Son action doit permettre la reprise plus précoce de l'exploitation par l'héritier (en particulier avec un bail familial) ou plus généralement par un jeune.

## Livre foncier

Depuis 1970, les géomètres-experts réclament la création d'un livre foncier, sorte de carte d'identité de la propriété foncière qui établirait pour chaque terrain, de manière exacte, ses limites, sa superficie, sa topographie, sa localisation, les servitudes qui l'affectent, les réseaux le desservant ainsi que les droits à construire y afférents.

Celui-ci serait nécessaire aussi bien en milieu rural (bornage des terres) qu'en milieu urbain (établissement des millièmes de copropriété).

Aujourd'hui, entre le certificat d'urbanisme, l'acte de vente du notaire (qui reprend la désignation du vendeur) et le cadastre (établi uniquement dans un but fiscal) il n'existe pas de garantie juridique sur la contenance exacte de la propriété foncière.

Les géomètres proposent de faire supporter son coût, une fois pour toutes, par l'acheteur lors de la prochaine transaction (2 000 F par hectare en 1984).

Le livre foncier existe déjà dans certains pays européens (Allemagne, Suisse)... et en Alsace-Lorraine.

## Lotissement

La progression de l'urbanisation dans une zone encore rurale suppose presque toujours le remodelage du parcellaire agricole en parcellaire urbain. La procédure la plus courante est celle du lotissement qui est à la fois un redécoupage d'un ensemble de terrains en lots à bâtir et une opération d'aménagement des voies et réseaux qui desserviront ces lots.

Toute division d'une propriété foncière en plus de deux lots en vue de l'implantation de bâtiments est soumise à la délivrance d'une autorisation de lotir. Sur le plan juridique, le «lotissement» se distingue donc du simple «morcellement» de propriété qui, lui, n'est pas soumis à autorisation si les lots ne sont pas destinés à la construction.

Le permis de lotir est délivré par le maire (ou l'établissement public intercommunal) dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé et par le commissaire de la République dans les autres communes.

Chaque année, un peu plus de 10 000 autorisations de lotir sont demandées pour plus de 110 000 logements, ce qui correspond à peu près au tiers de l'activité de construction.

## Marché foncier agricole

Selon les SAFER, en 1983, 430 000 hectares ont été vendus en France (contre 445 000 en 1982, 600 000 au début des années soixante-dix), soit à peine 1,2 % de la superficie agricole utile de la France. Ceci traduit tout à la fois un effet de rétention des offreurs dû à la baisse des prix et à une réduction de la demande liée, entre autres, à la baisse des revenus. En nombre de ventes, le marché est dominé par celui des parcelles de moins de 3 hectares (les trois quarts de l'activité du marché) ; mais les exploitations de plus de 20 hectares représentent 40 % de la surface échangée.

De 1950 à 1978, le prix de la terre a constamment augmenté à un rythme souvent supérieur à celui de l'inflation (il triple en francs constants durant cette période). Depuis 1978, la crise économique, et sans doute tout à la fois l'agrandissement suffisant de beaucoup d'exploitations, la capacité d'endettement réduite et la réduction des revenus ont provoqué une baisse des prix en francs constants: elle est de 1978 à 1983, de 30 %. Il faut cependant considérer que cette baisse est nettement plus forte pour les terres les moins fertiles et, inversement, plus limitée pour les terres les plus riches.

La forte «libération» de terres que provoque dans cette décennie la prise de retraite de 40 % des chefs d'exploitations va laisser environ 400 000 hectares par an sur le marché : cela ne peut qu'accélérer la baisse des prix et surtout la différence entre les terres les plus fertiles et les moins favorables. Et cela d'autant plus que les placements financiers ont été fortement revalorisés, tandis que les conditions de crédit ne peuvent que se restreindre.

On peut penser ainsi que le problème foncier agricole aura beaucoup moins d'acuité dans les prochaines années que dans la décennie 1965-1975. Cela laisse cependant entière la question de l'installation des jeunes agriculteurs qui désiraient s'installer sur ces terres «libérées» et devraient faire face dans le même temps à leur modernisation.

## Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF)

Les OGAF ont pour but d'apporter, sur une zone restreinte et pendant une période limitée, des aides financières publiques destinées à l'amélioration des conditions foncières et structurelles de la petite région (mobilité foncière par échanges volontaires, drainage, baux à long terme...) et, de plus en plus, l'installation de jeunes agriculteurs. Les projets sont à l'initiative des responsables locaux et des habitants et peuvent être très divers dans leurs objectifs et leurs modalités.

L'utilité de ces opérations réside dans le lien qu'elles établissent entre l'action foncière et le développement global de la petite région dans le cadre d'une véritable animation/participation de la population.

De 1971 à 1984, 296 OGAF ont été constituées (dont 117 en zones de montagne) dans 5 475 communes. Les opérations ont concerné 270 500 exploitations sur près de 5,2 millions d'hectares.

## Périmètre sensible

Les périmètres sensibles sont des parties du territoire (généralement un ensemble de communes ou de cantons) où des mesures particulières sont prises pour la défense des sites et des paysages :

- délimitation de secteurs où s'appliqueront certaines règles particulières d'utilisation du sol ;
- classement des massifs forestiers en «espaces boisés à conserver» ;
- délimitation de «zones de préemption» où le département bénéficie d'un droit de préemption sur toutes les ventes d'immeubles ;
- perception sur toutes les constructions nouvelles d'une «taxe départementale d'espaces verts» (supplément à la taxe locale d'équipement) donnant au département les ressources financières pour mener les acquisitions de sites à ouvrir au public.

Les départements à l'intérieur desquels peuvent être créés des périmètres sensibles sont déterminés par décret (il s'agit essentiellement des départements côtiers). Puis chaque périmètre est créé par arrêté ministériel après consultation du Conseil général et des conseils municipaux intéressés.

Au 1er janvier 1983, des périmètres sensibles avaient été délimités dans 28 départements et couvraient au total 95 000 km<sup>2</sup>.

Dans une douzaine de cas, c'est pratiquement la totalité du territoire départemental qui a été classé en «périmètre sensible». La même variété s'observe dans la délimitation des «zones de préemption» qui totalisent 6 850 km<sup>2</sup> dans l'Hérault, 1 400 km<sup>2</sup> dans les Bouches-du-Rhône, 250 km<sup>2</sup> en Gironde et 42 km<sup>2</sup> en moyenne dans les vingt autres départements où il en existe.

## Préemption

Le droit de préemption qui peut exister sur un bien donne à son bénéficiaire la possibilité de se porter acquéreur prioritaire du bien lorsque son propriétaire décide de le vendre. L'existence d'un droit de préemption résulte toujours d'une loi qui définit les catégories de biens concernés, le ou les bénéficiaires de ce droit, et le mode de détermination du prix.

Au fil du temps, plusieurs droits de préemption ont été définis. Le plus ancien est celui qui existe au profit des services fiscaux pour toute vente d'immeuble : si le fisc estime que le prix déclaré lors de la vente d'un immeuble (prix sur lequel vont être calculés les droits de mutation) est volontairement sous-évalué, il peut se porter acquéreur à ce prix déclaré majoré de 10 %. Puis des droits de priorité d'acquisition ont été reconnus au fermier en cas de vente d'une terre, ou au locataire en cas de vente d'un logement.

Le droit de préemption est aussi devenu un outil de gestion du territoire pour les collectivités publiques avec différents objectifs possibles :

- acquérir progressivement les terrains d'une zone à aménager, au fur et à mesure que les propriétaires se portent vendeurs ;
- bloquer la hausse des prix immobiliers, en préemptant lorsque le prix est jugé «spéculatif» ;
- rester informé de l'évolution du marché (l'existence d'un droit de préemption contraint les vendeurs à souscrire une «déclaration d'intention d'aliéner» (DIA) qui avertit le détenteur du droit de préemption) ;
- ou même filtrer les acheteurs de terrains ou d'immeubles. (cette utilisation de préemption reste, bien sûr, occulte).

Un droit de préemption s'applique en particulier dans certaines zones des périmètres sensibles, dans les ZAD (zone d'aménagement différé), dans les ZIF (zone d'intervention foncière) et, pour l'ensemble des terres agricoles, au profit des SAFER. Depuis une loi de juillet 1985, un droit de préemption urbain unique se substitue aux anciennes ZIF et ZAD dans les communes qui ont un POS (plan d'occupation des sols).

## Programme d'Action Foncière (PAF)

Depuis 1976 jusqu'en 1982, une cinquantaine d'accords ont été passés entre l'Etat et des collectivités locales sous la dénomination de «programmes d'action foncière».

Il s'agissait, pour une durée généralement triennale, de définir à l'échelle d'une agglomération, la politique foncière à mettre en œuvre : objectifs poursuivis, coordination des procédures juridiques et des documents d'urbanisme, tableau financier récapitulatif, année par année, le volume des acquisitions à réaliser avec leurs coûts et leur mode de financement.

En contrepartie, l'Etat prenait l'engagement d'assurer une partie du financement des acquisitions sous forme de subventions et de prêts.

## Propriété des terres agricoles

On estime, en 1980, à plus de 4 millions le nombre de propriétaires des quelque trente millions d'hectares de la superficie agricole de la France (7,3 ha en moyenne par propriétaire) alors qu'il n'existe que 1,2 millions d'exploitants agricoles (3,3 propriétaires en moyenne par exploitation). Mais si l'on exclut les 40 % d'exploitants en faire-valoir direct et les 18 % de fermiers en fermage pur qui ont en général un seul propriétaire, on constate que les exploitations en faire-valoir mixte ont en moyenne cinq propriétaires.

Cette propriété est de plus en plus largement aux mains des agriculteurs ou de leurs familles. L'enquête récente du SCEES, étudiée par Ph. Labat, le met bien en évidence.

### Propriétés par catégories socio-professionnelles

	Superficies (ha)	%
Agriculteurs exploitants et conjoints	13 000 000	47
Agriculteurs bailleurs	1 500 000	5
Retraités agricoles	5 700 000	20
GFA	300 000	1
Indivision	400 000	1
<b>Sous total «Population Agricole»</b>	<b>21 000 000</b>	<b>74</b>
Retraité non agricole et autre inactif	3 400 000	13
Artisans et petits commerçants	500 000	2
Gros commerçants, industriels		
professions libérales, cadres supérieurs	1 200 000	4
Cadres moyens, employés, ouvriers	1 100 000	4
Autres personnes morales (banques, SAFER, entreprises)	200 000	1
	<b>5 300 000</b>	<b>24</b>

Mais une part de la propriété «non agricole» est bien sûr d'origine familiale agricole.

Par ailleurs, la part de la propriété foncière agricole, si elle diminue par le jeu des héritages (mais il y a alors soit vente à l'agriculteur en place, soit location des parcelles), s'accroît par les achats : 75 % environ des terres mises en vente sont achetées par les agriculteurs. On notera enfin que la propriété des terres agricoles est de loin celle qui est le plus souvent aux mains de personnes physiques (94 % des surfaces contre 58 % pour les sols bâtis et 59 % pour les bois et forêts).

## Remembrement

Les opérations de remembrement instituées par les lois de 1918-1919 ont d'abord été utilisées pour remettre en état les exploitations dévastées par la guerre, mais leur objectif principal était de corriger les effets du morcellement des propriétés résultant des héritages. Actuellement, il s'agit surtout de remodeler les parcelles pour les besoins de la mécanisation.

Le remembrement concerne les propriétés et non les exploitations ; cependant il est possible de tenir compte aussi des intérêts des exploitations agricoles (lorsque les parcelles sont en fermage : lois de 1941 et 1975).

Successivement *la loi du 11 juillet 1975* et celle du *1er août 1980* vont élargir la notion de remembrement, de l'aménagement du parcellaire à l'aménagement de l'espace ; *la loi de 1975* permet la création de réserves foncières destinées à des équipements communaux et la prise en compte des équilibres naturels ; *la loi de 1980* institue, avec le «remembrement-aménagement» la possibilité d'un aménagement global du foncier (terrains urbanisables et constructibles, terres agricoles classées selon leur «valeur agronomique»).

Le remembrement est une opération communale ouverte par arrêté préfectoral sur avis d'une commission départementale (depuis 1980 : commission départementale d'aménagement foncier, instruite par la Direction départementale de l'Agriculture), à la demande de la commune ou de l'administration.

Les opérations de remembrement sont préparées par une commission communale (ou intercommunale) d'aménagement foncier (loi de 1980). Cette commission présidée par un magistrat, comprend des élus (leur nombre a été renforcé par la loi de 1984), des syndicalistes agricoles (depuis la loi de 1984, le pluralisme syndical y est reconnu), des propriétaires et des représentants de l'administration.

Les recours éventuels se font d'abord devant la commission départementale, puis au contentieux devant les tribunaux administratifs.

## Remembrement-aménagement

Depuis la loi d'orientation agricole de 1980, il est devenu possible de combiner l'élaboration d'un Plan d'Occupation des Sols et une opération de remembrement agricole : c'est le «remembrement-aménagement».

L'idée consiste à redistribuer les nouvelles parcelles en ne tenant pas seulement compte de la valeur agricole des terres mais aussi de la localisation des nouvelles zones constructibles afin que chaque propriétaire y possède une surface proportionnelle à la taille de sa propriété initiale.

La loi ne prévoit pas que l'on puisse établir un coefficient d'équivalence entre terre agricole et terrains à construire, ainsi qu'on le fait entre terres agricoles de valeurs différentes. Tous les propriétaires doivent donc recevoir une parcelle (souvent très petite) dans le secteur constructible. Paradoxalement, on constate qu'il devient alors presque nécessaire de mener une seconde opération (par exemple une Association Foncière Urbaine) pour regrouper les petites parcelles du secteur à urbaniser et les rendre réglementairement constructibles.

## Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER)

Les SAFER sont des sociétés de droit privé (sociétés anonymes) constituées à une échelle régionale par les principales organisations professionnelles agricoles et par le CNASEA. Elles sont étroitement contrôlées par les pouvoirs publics. Elles ont pour mission d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles et de les rétrocéder (en les revenant avant cinq ans) avec ou sans regroupement, échanges ou travaux d'aménagement à un agriculteur. Leur action

permet donc soit d'agrandir des exploitations existantes tout en améliorant leur parcellaire, soit de constituer des exploitations nouvelles de taille suffisante. Les SAFER peuvent aussi aider à la constitution de Groupements Fonciers Agricoles (GFA) ou de groupements forestiers et participer aux Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF). Enfin, elles peuvent être associées à des opérations d'aménagement d'intérêt national (construction d'autoroutes, aéroports, etc.) pour restructurer les exploitations agricoles.

Il existe ainsi 31 SAFER en France (plus 3 dans les départements d'Outre-Mer). Chacune recouvre territorialement de 1 à 5 départements.

Ces sociétés ont été dotées par la loi du 8 août 1962 (loi dite «complémentaire» de la loi d'orientation de 1960) d'un droit de préemption dans les achats de terre. Ce droit s'exerce dans les zones rurales agricoles et il n'est applicable que sur les aliénations (ventes) à titre onéreux de fonds agricoles ou de terrains à vocation de fonds agricole. Pour ce faire, toute vente, ou plus généralement toute aliénation de fonds agricole doit être notifiée à la SAFER deux mois au moins avant la date prévue pour cette vente. La notification (réalisée par le notaire) fait état du prix, des nom et domicile de l'acquéreur et des conditions générales de la vente. La SAFER doit dans ces deux mois se déterminer : elle peut soit laisser faire la vente, soit s'imposer comme acheteur aux prix proposés, soit intervenir devant le tribunal de Grande Instance pour demander une révision de prix si elle juge celui-ci trop élevé. Le tribunal désigne alors un expert pour évaluer la valeur vénale du bien.

Les SAFER peuvent aussi intervenir directement sur le marché foncier par des acquisitions amiables. Les terres et les exploitations sont ensuite rétrocédées à des candidats à l'achat. Ces candidatures sont examinées par le Conseil d'Administration de la SAFER qui choisit l'attributaire selon les critères de la politique des structures, de l'âge, de la formation, etc., mais bien sûr aussi, puisqu'il s'agit de vente, de ses capacités financières (fonds propres et possibilités de crédit).

De part leur statut de sociétés privées, les SAFER paraissent être indépendantes des organisations professionnelles agricoles. Elles leur sont liées cependant par la composition même de leur conseil d'administration. Les SAFER ayant pour zone d'activité plusieurs départements dans lesquels les problèmes d'évolution des structures peuvent être différents, ont été amenées à créer dans chacun de ces départements un comité technique où siègent des représentants de l'agriculture départementale, et où un contact plus étroit avec les organisations professionnelles et le syndicalisme agricole est mieux assuré. Certaines SAFER sont allées plus loin dans cet effort de «décentralisation» soit en prenant les avis des commissions cantonales de structures créées en général par le CNJA, soit en créant de toute pièce des comités locaux. Ces structures locales (qui n'ont rien d'officiel) permettent une meilleure information sur les opportunités d'achat et sur le choix des attributaires. Il reste que les SAFER demeurent en général tributaires du seul syndicalisme majoritaire (FNSEA-CNJA) et mal reliées aux autres instruments de la politique des structures, malgré leur lien étroit avec l'Etat. Ce double constat était l'un des éléments du projet «d'office foncier» du parti socialiste en 1981.

La part de l'intervention des SAFER sur le marché foncier global a augmenté d'autant plus en proportion que le marché se restreignait en volume. En 1982 elles ont acheté 86 000 hectares et rétrocédé 88 000 ha, soit 18,6 % du volume de terres vendues alors que dans les années 1962-74 elles ne faisaient que 10 % environ du marché.

Sur 87 800 hectares rétrocédés en 1983, 50 % de la surface a servi à des agrandissements d'exploitations (dont le tiers concernant des exploitants de moins de 35 ans), 34 % à des installations (sur des exploitations de 20 hectares en moyenne), enfin 16 % à maintenir des fermiers en place ou à réinstaller des agriculteurs (expropriés, etc.).

Les SAFER sont de plus en plus liées à la politique d'installation de jeunes agriculteurs. Or, on estime que de 3 000 à 3 500 exploitations seront mises en vente dans les prochaines années, ce qui représentent de 150 à 200 000 ha. Compte tenu de la faible capacité d'autofinancement des jeunes agriculteurs, la reprise de ces terres pose un problème nouveau de financement. Les SAFER sont ainsi soumises depuis quelques années à de fortes pressions pour organiser des Groupements Fonciers Agricoles (cf. GFA et SEFA).

La baisse des prix fonciers agricoles, comme celle de la demande de terre, a mis depuis quelques années certaines de ces sociétés en difficulté (ce qui peut paraître paradoxal puisque l'une des principales missions des SAFER est de favoriser la baisse des prix fonciers...). Ceci s'explique par les mécanismes même de leur financement. Si elles bénéficient d'une subvention annuelle du ministère de l'Agriculture (et de prêts à taux bonifiés pour leurs achats), ces sociétés se refinancent essentiellement par leurs ventes : des stocks trop anciens achetés à prix élevé et enchéris de frais financiers peuvent alors entraîner des pertes financières.

## Société d'Epargne Foncière Agricole (SEFA)

La loi d'orientation de 1980 autorise les Sociétés Civiles de Participation Immobilière (SCPI) dans un cadre juridique aménagé à participer à la création de GFA. Il s'agissait tout à la fois de faciliter la collecte de l'épargne publique et la cession éventuelle des parts. Ces sociétés ne peuvent cependant être porteuses de plus de 65 % des parts du GFA constitué.

Après l'échec du projet d'office foncier (1981-1982), il a été créé en vue d'étendre les possibilités d'installation de jeunes en fermage, une SCPI particulière, la Société d'Epargne Foncière Agricole (SEFA) dont la gestion a été confiée en 1983 à une filiale de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), la SEGESPAR.

## Spéculation foncière

Dans un sens strict, la spéculation foncière est l'opération qui consiste à acheter un terrain dont on prévoit que le prix doit augmenter pour le revendre un peu plus tard en l'état, de la même façon que l'on procéderait sur le marché de n'importe quelle matière première. Ce type de spéculation foncière est un phénomène très marginal dans la France contemporaine.

En effet, l'achat et la vente d'un terrain sont des opérations toujours assez longues et coûteuses à mener (droit de mutation) et, en outre, les plus-values réalisées de cette manière seraient assez lourdement taxées. L'achat d'un terrain pour le revendre ne présenterait donc d'intérêt que si l'accroissement de valeur escompté était à la fois très probable, très important et très rapide.

Cette triple condition se trouve effectivement remplie lorsqu'une zone doit bénéficier d'une nouvelle affectation à l'occasion d'un changement des règles d'urbanisme. Mais il est alors nécessaire que ce changement à venir soit ignoré des propriétaires en place et connu du seul «spéculateur». La tendance à une certaine publicité des débats qui entourent l'élaboration d'un document d'urbanisme (intervention des conseils municipaux où les propriétaires locaux sont nombreux) restreint donc les possibilités de spéculation et permet généralement aux propriétaires initiaux de bénéficier de l'intégralité des plus-values à espérer. C'est un cas, lui, assez courant, d'enrichissement sans cause, sans que l'on puisse à proprement parler de spéculation.

## Superficie Minimum d'Installation (SMI)

La loi d'orientation agricole de 1960 prévoit l'établissement d'une «superficie minimum d'installation» au-dessous de laquelle on décourage l'installation en n'accordant pas d'aides économiques ni certains avantages sociaux. Il s'agit donc d'accélérer la disparition des «trop» petites exploitations. En ce sens la «superficie minimum d'installation» était une pièce essentielle du dispositif de la politique des structures agricoles.

Selon l'article 7 de la loi de 1960, cette SMI devait correspondre à la superficie nécessaire à une famille (deux unités de travailleur-homme) pour obtenir un revenu à parité du revenu des travailleurs des autres secteurs. La loi prévoit un calcul économique – bien sûr impossible – de cette surface selon les potentialités de chaque petite région. Plus de huit ans plus tard, une loi du 31 décembre 1968 indique les moyens provisoires et transitoires de déterminer ces surfaces minimum.

Mais ce n'est que quinze ans après le vote de la loi de 1960, que des arrêtés ont fixé ces surfaces par département et petites régions, après concertation dans chaque département avec les organisations professionnelles (1975).

La loi d'orientation de 1980 a modifié de nouveau le mode d'établissement des SMI : elles seront désormais déterminées dans le cadre d'un Schéma Directeur Départemental de Structures pour chaque petite région agricole, au vu des potentialités, des systèmes de production, des structures existantes, de l'évolution démographique, etc.

Le changement de majorité en 1981 a retardé l'élaboration de ces schémas directeurs : repris dans la loi Rocard de 1984, ils devraient être agréés en 1985 par la Commission Nationale des Structures. Entre-temps, les seuils que constituent les SMI auront été introduits dans plus de cinquante dispositions législatives ou décrets et arrêtés concernant les aides économiques ou sociales, certaines exemptions fiscales, et même l'accès réglementaire à cer-

tains prêts du Crédit Agricole... Dans le même temps, on autorisera des installation sur la moitié de la SMI, à condition qu'un agrandissement permettant de l'atteindre soit possible en quelques années.

La loi de 1980 et celle de 1984 stipulent que la SMI est fixée dans le schéma départemental des structures par petite région agricole et selon la nature des cultures. Elle devra être révisée «périodiquement». Ce seuil ne pourra être inférieur à 30 % de celui de la SMI nationale (actuellement 22 ha) selon la loi de 1980 ; et, selon cette fois la loi de 1984, elle ne pourra être supérieure à 50 % de la SMI nationale (75 % en montagne). Ainsi, les SMI actuelles sont nécessairement comprises entre 15 et 33 ha (corrigées de coefficients de systèmes de production).

## **Terres incultes**

La mise à la disposition des agriculteurs qui manquent de terres, des terrains cultivables laissés en friche par leurs propriétaires est une revendication traditionnelle du monde paysan.

En 1978, on a estimé que sur les 2 700 000 hectares de terres non cultivées (8 % de la surface agricole utile), 200 000 hectares étaient effectivement récupérables pour l'agriculture.

Une loi de 1960 permet théoriquement à toute personne physique ou morale de demander au préfet l'autorisation d'exploiter une terre inculte depuis plus de trois ans. Toutefois, cette procédure ne porte que sur de petites surfaces (une vingtaine d'hectares par département) et elle n'aboutit souvent que de manière indirecte, les propriétaires préférant louer ou vendre à une personne de leur choix plutôt que de se voir imposer un fermier.

Sur des critères d'intérêt général, dans certaines zones, les préfets après consultation des conseils généraux et des chambres d'agriculture dressent l'état des fonds incultes dont la mise en valeur agricole, pastorale ou forestière apparaît nécessaire. Mais quatre années de mise en œuvre de cette procédure n'ont abouti qu'à récupérer 15 hectares.. Un résultat décevant qui peut être dû au fait que ce sont souvent des terres de valeur médiocre ou d'accès difficile qui sont concernées, où les travaux de remise en valeur sont trop importants pour que les demandeurs soient aussi nombreux qu'on pourrait le penser.