



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Plus de 20 000 ha de terres agricoles abandonnés chaque année, un angle mort des politiques foncières

Prospective relative aux terres agricoles délaissées à l'horizon 2050

Rapport n° 21131p

établi par

Jean-Maurice DURAND

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Hervé LEJEUNE

Inspecteur général de l'agriculture

Geneviève REY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Avec l'appui de

Michel HERMELINE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

La principale originalité de ce travail est d'avoir mobilisé autour de la mission CGAAER un groupe d'experts de compétence, d'appartenance et de sensibilité très différentes. La dynamique propre du groupe de travail a conduit à des scénarios structurés par des choix territoriaux de vocation des sols. D'autres groupes auraient très probablement suivi des cheminements différents. La prospective n'est pas un exercice de prédiction, mais un outil permettant d'aborder des questions sensibles et complexes sans tabou, de manière sereine (voire ludique). Par définition, la participation des experts est *intuitu personae*, et la production collective (chacun s'affranchit de la posture de l'organisme auquel il appartient). Tous s'autorisent (s'obligent, c'est la règle) à penser « après-demain » différemment (mais de manière cohérente). Ce qui n'est jamais qu'une façon de porter un regard renouvelé sur « aujourd'hui » et « demain ». En ce sens, ce travail s'honore d'apporter une modeste contribution aux expériences innovantes d'ingénierie de projet complexe pluridisciplinaire et de gestion des controverses auxquelles il appelle.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION	7
1. L'ABANDON DES TERRES AGRICOLES EN FRANCE : ÉLÉMENTS D'ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES	8
1.1. Une définition précise des terres abandonnées est nécessaire pour éviter les ambiguïtés	8
1.2. Au minimum 20 000 hectares de terres perdent chaque année leur usage agricole, hors artificialisation	9
1.2.1. Quantifier le phénomène d'abandon des terres agricoles : un exercice difficile au niveau national	9
1.2.2. Réinitialiser l'OENAF et mieux s'appuyer sur les CDPENAF	10
1.3. Des facteurs de plus en plus nombreux à l'origine de la dynamique de délaissement ..	11
1.3.1. Panorama des principales causes de l'abandon des terres	11
1.3.2. Une corrélation entre l'abandon des terres agricoles et la compétitivité de la « ferme France »	12
1.3.3. Des points d'attention pour l'avenir	13
1.4. Les prévisions sur l'abandon des terres agricoles au cours des prochaines années : au moins le même rythme qu'auparavant	14
1.4.1. Quel avenir pour l'élevage et notamment le pastoralisme en France à l'horizon 2050 ?	14
1.4.2. L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2015-2030 du Centre de recherche de la Commission européenne.....	15
1.4.3. L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2020-2030 du Parlement européen	16
1.4.4. Les projections envisagées dans la troisième Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC).....	16
1.5. Un angle des politiques foncières et agricoles resté dans l'ombre malgré une pléiade d'outils juridiques de récupération de terres abandonnées	16
1.6. Focus sur des expériences régionales de remise en valeur de terres abandonnées .	17
1.6.1. L'approche régionale des terres en friche en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de leur possible « récupération » à des fins agricoles.....	17
1.6.2. L'approche régionale des friches en Occitanie pour une meilleure valorisation du foncier agricole en vue de la souveraineté alimentaire.....	18
2. L'ABANDON DES TERRES AGRICOLES À L'HORIZON 2050 EN QUATRE SCÉNARIOS ET LEURS ENSEIGNEMENTS POUR LES POLITIQUES AGRICOLES	21
2.1. Quatre scénarios à l'horizon 2050 sur l'abandon des terres agricoles	21
2.1.1. La bataille de l'eau.....	21
2.1.2. Les mosaïques territoriales.....	24

2.1.3. Le Pacte productif.....	27
2.1.4. « Vive la renaturation ! ».....	30
2.2. Mesure comparée des impacts de chaque scénario.....	33
2.2.1. Les constantes des scénarios.....	33
2.2.2. Analyse des effets des scénarios sur un jeu d'indicateurs technico-économiques	34
2.3. Effets des scénarios sur les politiques vis-à-vis des terres abandonnées.....	34
2.4. Focus sur les effets des scénarios sur les politiques forestières.....	35
2.5. Enseignements tirés des scénarios à l'horizon 2050 pour les politiques publiques..	36
2.5.1. Ce qui unit, différencie ou oppose les scénarios présentés.....	36
2.5.2. Les mesures de politique publiques induites par le choix de tel ou tel scénario .	37
2.5.3. Quelques commentaires sur les conditions et les limites de l'exercice.....	39
CONCLUSION.....	41
ANNEXES	43
Annexe 1 : Lettre de mission	45
Annexe 2 : Note de cadrage.....	47
Annexe 3 : Méthodologie de la prospective	52
Annexe 4 : Comité de pilotage et d'expertise constitué pour la mission.....	65
Annexe 5 : Les procédures de lutte contre les terres abandonnées et leur « récupération »	67
Annexe 6 : Éléments pour l'évaluation des superficies de terres agricoles abandonnées en France	75
Annexe 7 : Terres agricoles délaissées : éléments d'appréciation du point de vue forestier .	79
Annexe 8 : Présentation détaillée des causes de l'abandon des terres dans la documentation analysée.....	89
Annexe 9 : Présentation détaillée des travaux sur les perspectives d'abandon des terres	97
Annexe 10 : Effets des scénarios sur 38 indicateurs	100
Annexe 11 : OENAF – Feuille de route 2016-2020.....	102
Annexe 12 : Positionnement des scénarios au regard des facteurs discriminants	105
Annexe 13 : Liste des sigles utilisés	108
Annexe 14 : Éléments de bibliographie	110

RÉSUMÉ

La problématique des terres agricoles abandonnées, délaissées ou en friche est peu discutée. Même si certaines régions s'y sont intéressées récemment, au niveau national, le sujet est un angle mort des politiques agricoles et foncières. Pourtant, les superficies qui quittent l'agriculture sans autre usage sont au moins équivalentes aux surfaces agricoles artificialisées (20 000 ha chaque année) qui mobilisent bien davantage. Les surfaces en friche sont estimées aujourd'hui à 2,5 millions d'hectares par le Conseil supérieur du notariat, soit presque 10 % de la SAU.

Ce phénomène doit interroger les politiques publiques qui concernent les arbitrages fonciers. En effet, l'arrêt de la mise en valeur d'une partie des terres agricoles se trouve au cœur d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux et politiques nombreux, aux intérêts souvent contradictoires, qui interrogent sur l'avenir des activités agricoles dans de nombreuses régions.

Le présent rapport est le produit d'un travail de prospective exploratoire réalisé avec l'appui d'un comité de pilotage composé d'experts d'horizons et de sensibilités très diverses (agricoles, forestières, naturalistes, spécialistes du foncier...). Après avoir mesuré le phénomène de l'abandon des terres agricole et analysé ses causes), il s'est attaché à bâtir quatre scénarios à l'horizon 2050 où la manière dont est géré l'abandon des terres agricoles joue un rôle majeur :

- La « **Bataille de l'eau** » a pour fil directeur de fortes tensions sur la ressource en eau, pénuries et conflits d'usage, qui deviennent des déterminants majeurs de la gouvernance foncière et de l'usage des terres. Si les avancées scientifiques et technologiques permettent une certaine résilience de l'agriculture, la « bataille de l'eau » dessine une sociologie rurale et un usage des terres en profonde mutation.
- Les « **Mosaïques territoriales** » misent sur la diversité des productions et usages comme facteur de réduction des risques et de résilience. Le choix de priorités s'organise sur une base territorialisée, qui oblige à des arbitrages fonciers diversifiés.
- « **Vive la renaturation** » apporte d'abord une réponse à la demande de naturalité et se fonde sur une forte acceptation sociétale. Le scénario propose une planification volontariste des usages fonciers, donnant priorité à la nature : restauration de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre, activité agricole contingente mais profitant des progrès technologiques.
- Le « **Pacte productif** » prône l'optimisation du potentiel productif (alimentaire, énergétique, matériaux) sur tous les espaces agricoles et forestiers et en ayant recours à toutes les technologies. Les questions environnementales sont intégrées de manière rationnelle (paiements pour services environnementaux, aires protégées, ingénierie du risque). La levée des contraintes réglementaires se combine avec une fiscalité incitative. Le revenu des activités agricoles et forestières, le devenir de l'élevage, le développement des énergies renouvelables et de manière transverse la perception des enjeux par la société, y apparaissent comme des leviers-clés des prochaines évolutions.

Sur la base d'une analyse multicritères des impacts de ces différents scénarios sur les politiques publiques, la mission analyse les mesures de politique foncière et formule deux recommandations plus générales en vue de mieux connaître les flux fonciers – notamment ceux concernant les changements d'usage des terres agricoles – pour agir en connaissance de cause sur les mécanismes d'abandon/reconquête.

Mots clés : prospective, foncier, politique agricole, politique forestière, politique foncière, terres abandonnées, climat, énergie, environnement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Mieux connaître pour mieux piloter

Le MASA doit mettre en place et développer des outils d'analyse de l'usage des terres agricoles en vue des arbitrages fonciers, du niveau communal au niveau national. Ces nouveaux outils de connaissance de l'espace agricole et forestier doivent porter une attention particulière à l'abandon des terres agricoles. La réactivation de l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) permettrait un pilotage plus documenté au niveau national, tandis qu'au niveau régional une meilleure planification foncière devrait être prévue au sein des SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) pour plus d'efficacité dans la prise en compte des terres agricoles délaissées.

R2. Intégrer l'abandon des terres agricoles dans la gestion du foncier

La mission souligne l'importance d'une meilleure prise en compte de l'abandon des terres agricoles et du risque de son amplification au cours des prochaines années. Elle recommande de revisiter en conséquence, à l'occasion de la planification écologique, les politiques traditionnelles de gestion du foncier agricole et forestier. Il s'agit d'intégrer cette gestion dans un cadre plus large, différencié selon les niveaux territoriaux, permettant de mieux concilier les enjeux du changement climatique, de la protection de la biodiversité, de l'économie de l'usage des sols et de la souveraineté alimentaire.

INTRODUCTION

La problématique des terres abandonnées, délaissées ou en friche est très rarement abordée, sauf dans quelques régions telles Provence-Alpes-Côte d'Azur ou l'Occitanie. Au niveau national, le sujet reste un angle mort des politiques foncières et agricoles.

Pourtant, hors artificialisation, des superficies importantes quittent l'agriculture sans retrouver d'autre usage identifié. Elles sont de plus de 20 000 hectares chaque année. Les surfaces en friche sont estimées aujourd'hui à presque 10 % de la SAU par le Conseil supérieur du notariat (2,5 millions d'hectares sur 28).

L'arrêt de la mise en valeur d'une partie des terres agricoles ou leur possible reconquête se trouvent au cœur d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux et politiques multiples qui interrogent sur l'avenir des activités agricoles dans de nombreuses régions. Il questionne ainsi, par exemple, la politique du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) ou bien encore les arbitrages fonciers en faveur de la biodiversité. L'importance de l'abandon des terres agricoles interroge aussi inévitablement notre souveraineté alimentaire. Elle déplace dans le même temps le débat sur le foncier agricole d'un enjeu prioritaire de contrôle de l'accès (contrôle des structures, SAFER...) tel que développé depuis les années soixante vers un enjeu plus pertinent d'optimisation de la valorisation du foncier agricole et forestier. De fait, la peur de manquer de foncier est de moins en moins avérée selon les régions et la gestion des transferts de quelques hectares de terres par les procédures actuelles peut apparaître bien dérisoire à côté des dizaines de milliers d'hectares de terres agricoles abandonnées.

Au-delà des espaces agricoles, ce sont aussi les espaces forestiers qui sont concernés car la plus grande partie des terres agricoles abandonnées se transforme progressivement en espaces forestiers plus ou moins sauvages ; Ce qui oblige à développer une approche globale des usages des sols à finalité agricole ou forestière en fonction des objectifs de développement durable.

Dans une première partie, les missionnés se sont attachés à mieux définir ce concept de terres abandonnées ou délaissées avant d'évaluer le phénomène, d'en préciser les causes et d'apprécier les perspectives d'évolution. Ensuite, dans une deuxième partie, conformément à la demande de la lettre de mission (annexe 1) et à la note de cadrage établie en début de mission (annexe 2), un travail prospectif a été conduit à l'horizon 2050 (annexe 3). Il permet de présenter 4 scénarios sur l'abandon des terres agricoles avant d'en dégager des enseignements pour les politiques publiques.

Pour conduire ce travail, les missionnés ont mis en place un « comité de pilotage et d'expertise » réunissant des représentants des acteurs concernés (annexe 4). Ils ont aussi procédé à quelques auditions et ont profité des travaux de groupes de travail du CGAAER, notamment celles du groupe « Forêts », et des rapports du CGAAER les plus récents concernant, par exemple, le portage du foncier agricole¹ ou les arbitrages des usages fonciers entre biodiversité et souveraineté alimentaire².

Le présent rapport ne porte que sur la question de l'abandon des terres agricoles en métropole. La situation particulière à chaque département ou territoire d'Outre-mer justifie une analyse particulière à laquelle le rapport d'information de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, « Foncier agricole outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire »³ contribue utilement.

¹ Rapport n°21039 du CGAAER, « Évolution des modes de portage du foncier », février 2023.

² Rapport n°22107 du CGAAER, « Stratégies d'usage des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité », mai 2023.

³ Rapport d'information n°799 du 28 juin 2023 par Vivette Lopez et Thani Mohamed Soilih. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-799-notice.html>

1. L'ABANDON DES TERRES AGRICOLES EN FRANCE : ÉLÉMENTS D'ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

1.1. Une définition précise des terres abandonnées est nécessaire pour éviter les ambiguïtés

Quel que soit le niveau considéré, du plus local au national, la question des terres délaissées n'a pas trouvé sa place dans les débats sur le foncier alors que 10 % de la SAU française métropolitaine serait en friche selon le Conseil supérieur du notariat⁴ et que, chaque année, les surfaces agricoles abandonnées sont au moins équivalentes aux terres artificialisées (20 000 ha)...

Historiquement abordé par les outils de récupération, l'abandon des terres agricoles devenant « sans usage » a fait l'objet d'attentions particulières jusque dans les années 80, avant que la question de l'artificialisation conduise à le négliger.

Terres abandonnées, terres délaissées, terres en friche... nombreux sont les termes utilisés aujourd'hui pour caractériser des terres agricoles devenant « sans usage » agricole. Cette situation rend nécessaire de mieux définir ce que sont aujourd'hui ces « terres abandonnées ».

La définition suivante des terres abandonnées (ou délaissées) est retenue pour le présent rapport :

Les terres agricoles - privées ou publiques - abandonnées, délaissées, sans usage, ou en friche sont :

- des terres agricoles non utilisées,
- à l'exception des forêts au sens de la définition FAO/IFN⁵,
- non urbanisées,
- sans valorisation, qu'elle soit agricole (au sens de l'article L. 311.1 du CR) ou à finalité environnementale⁶, énergétique ou cynégétique⁷,
- non intégrées dans un système d'assolement.

Sont incluses dans ce périmètre les terres « incultes ou manifestement sous-exploitées » (au sens de l'art. L. 125.1 du CR) et les « biens vacants et sans maîtres » (au sens de l'art. L. 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques).

Ces terres sont comptabilisées ou non (« terres sans usage » au sens TERUTI) dans la SAU (surface agricole utile) qui est un concept statistique destiné à évaluer le territoire consacré à la production agricole : terres arables (grandes cultures, cultures maraichères et prairies artificielles), surfaces toujours en herbe (prairies permanentes, alpages), cultures pérennes (vignes, vergers). La SAU comprend les surfaces en jachère incluses dans les terres arables mais n'inclut pas les bois et forêts.

Le rapport se cantonnera aux terres agricoles délaissées ou abandonnées⁸. Il ne traitera pas les forêts délaissées ou abandonnées et, conformément à la définition des forêts donnée par l'IFN, « les sites (forestiers) momentanément déboisés ou en régénération sont classés comme forêt même si leur couvert est inférieur à 10 % au moment de l'inventaire ». Il en va de même des forêts incendiées qui entrent dans une dynamique de restauration naturelle ou assistée.

En revanche, les anciennes terres agricoles, aujourd'hui « délaissés d'infrastructure » ou de grands aménagements, situées dans des zones interstitielles (aéroports, échangeurs routiers), sans projet

⁴ Rapport du 114^e congrès des Notaires de France, « Demain le territoire », mai 2018.

⁵ Inventaire forestier national (IFN) : La forêt est un territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares avec des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à cinq mètres à maturité in situ, un couvert arboré de plus de 10 % et une largeur moyenne d'au moins 20 mètres. Les sites momentanément déboisés ou en régénération sont classés comme forêt même si leur couvert est inférieur à 10 % au moment de l'inventaire. Elle n'inclut pas les terrains dont l'utilisation du sol prédominante est agricole ou urbaine. Cette définition est cohérente avec la définition FAO.

⁶ L'absence d'intervention assumée (avec décision de gestion) peut être une forme de valorisation.

⁷ L'exercice du droit de chasse conformément à la réglementation générale se superpose aux autres usages des terres. Il ne suffit pas à caractériser son non-« délaissement », même s'il génère des revenus restant accessoires. Un parcours de chasse clos, ou un élevage de gibier ne constitue pas en revanche une terre délaissée, pas plus qu'une réserve intégrale zone de non-chasse.

⁸ Au sens de la définition ci-dessus.

et ne faisant l'objet d'aucune convention de gestion sont incluses dans le champ de l'étude, même si elles ont été acquises par un maître d'ouvrage identifié. Il en va de même des réserves foncières de l'État ou des collectivités, ainsi que des terres agricoles, sans projet ni convention de gestion, incluses dans des friches industrielles qui se trouvent *de facto* délaissées. Le pas de temps retenu pour qu'une terre soit considérée comme délaissée est celui qui fait l'objet d'une définition au titre des « terres incultes » : trois ans (deux ans en montagne)⁹.

1.2. Au minimum 20 000 hectares de terres perdent chaque année leur usage agricole, hors artificialisation

1.2.1. Quantifier le phénomène d'abandon des terres agricoles : un exercice difficile au niveau national

L'évaluation nationale des terres agricoles abandonnées est difficile en raison de la disparité des sources de données, souvent divergentes, et de l'absence de travaux récents sur cette question. Un choix au sein des données foncières disponibles est donc indispensable ainsi que des recoupements de ces données hétérogènes.

Cette difficulté apparaît, par exemple, dès lors que l'on rapproche les données agricoles et les données forestières qui ne sont pas cohérentes : l'inventaire forestier national indique un accroissement annuel de 85 000 ha des surfaces forestières depuis 1985 alors qu'en face, les enquêtes plus ciblées sur les changements d'usage des terres agricoles indiquent des flux nets annuels de l'ordre de 40 000 ha au bénéfice des surfaces forestières¹⁰ avec une augmentation de 1,4 million d'hectares de la surface forestière française entre 1982 et 2018. Ainsi, si l'on compare les données de l'inventaire forestier avec celles du ministère de l'agriculture, l'inventaire forestier indique un accroissement annuel de la forêt française du double de celui comptabilisé dans les enquêtes agricoles¹¹...

Autre exemple, les chiffres diffèrent selon les ministères : quand l'enquête Teruti du ministère de l'agriculture indique un flux net d'artificialisation des terres de 54 000 ha par an en moyenne entre 2004 et 2018, le site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires mentionne qu'« en France, entre 20 000 et 30 000 ha sont artificialisés chaque année »¹². Notons aussi des différences importantes entre les données fiscales de la DGFIP sur les impôts fonciers et les données agricoles.

Les missionnés retiennent que les estimations de flux net de terres agricoles qui changent d'usage, hors artificialisation, sont peu cohérentes et fondées le plus souvent sur les données de l'enquête Teruti qui n'est pas exempte de biais¹³. En définitive, ils retiennent qu'au moins 20 000 ha de terres perdent leur usage agricole chaque année, hors artificialisation et boisement volontaire.

⁹ Article. L. 125.1 du Code rural. À distinguer de la durée minimale de 30 ans pour ne pas avoir besoin d'autorisation de défrichement (40 ans en montagne), ou celle de 30 ans pour activer la procédure « biens vacants et sans maîtres »

¹⁰ Dossier Agreste « Occupation du sol entre 1982 et 2018 » sur la base des enquêtes Teruti sur la période, avril 2021.

¹¹ On peut citer aussi la fiche thématique du rapport sur l'état de l'environnement (2019) dédiée au changement d'utilisation des sols (base de données CORINE Land Cover) qui indique qu'entre 2012 et 2018, la surface forestière française aurait été réduite de 100 000 ha soit une baisse de 17 000 ha/an alors que les données Agreste indiquent une croissance continue des surfaces depuis 1982...

¹² Le rapport IGF-IGEDD « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 » (novembre 2022) indique (p. 5) que 22 000 ha sont artificialisés chaque année.

¹³ L'enquête présente quelques ruptures méthodologiques limitant les périodes d'analyse relativement aux séries de données disponibles. Pour réaliser l'inventaire national des émissions de GES, et mesurer notamment les émissions dues aux changements d'usage des terres, le CITEPA a récemment abandonné l'utilisation de Teruti pour utiliser des données multi-source, dont celles de l'IGN concernant les nouvelles forêts.

En retenant comme « juge de paix » les surfaces de nouvelles forêts, mesurées statistiquement chaque année par l'Inventaire forestier national, on peut évaluer un rythme moyen d'abandon des terres agricoles de 0,3 % de la SAU chaque année depuis les années 90, hors artificialisation, ce qui représente autour de 2,5 millions d'hectares, soit 9 % de la SAU actuelle, ce qui est équivalent aux surfaces identifiées par les notaires comme « terres en friche ou manifestement sous-exploitées ». Ce chiffre est cohérent avec une simulation réalisée par le CGAAER qui évalue entre 1,5 et 2 millions d'ha le « stock » d'anciennes terres agricoles délaissées, en état de friches, qui n'ont pas encore atteint le stade « forêt ». Les annexes 6 et 7 proposent une présentation détaillée des données analysées et des références utilisées¹⁴.

Au regard des nombreuses données disponibles et médiatisées sur l'artificialisation des terres, l'insuffisance des données et des analyses sur la question de l'abandon des terres agricoles hors artificialisation amènent les missionnés à recommander que les moyens de saisie des données foncières (enquêtes, analyses satellitaires...) permettent de mieux connaître aux niveaux national, régional et local le phénomène d'abandon des terres agricoles pour mieux le suivre et faire évoluer les politiques foncières et les arbitrages fonciers locaux en fonction de ces réalités.

Par ailleurs, la protection des sols dans les SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) ou la mise en place des dispositions sur le ZAN (Zéro Artificialisation Nette) passent à côté de la question de l'abandon des terres agricoles, alors que dans la gestion du foncier, du niveau communal au niveau régional, une meilleure prise en compte de cette question permettrait d'optimiser les arbitrages fonciers.

1.2.2. Réinitialiser l'OENAF et mieux s'appuyer sur les CDPENAF

Ce constat, déjà dressé voici près d'une décennie¹⁵ avait conduit à la création, en 2014, par la Loi d'avenir (LAAF)¹⁶, de l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF). La feuille de route 2016-2020 (voir annexe 11) de l'OENAF, formalisée à l'occasion de son installation, le 21 juin 2016, reste en tous points d'actualité ; l'encadré ci-contre en reprend les principaux axes.

Même si l'OENAF n'a plus été réuni depuis, certains sujets ont progressé :

- La réalisation en 2022 auprès des DDT par le bureau du foncier de la DGPE d'une « Enquête CDPENAF¹⁷ [activité] 2021 »¹⁸ : rythme de réunion soutenu et en progression (13 réunions/an en moyenne, près de 15 000 avis rendus). Le sujet des friches est identifié (23 recensements réalisés sur ce sujet spécifique, élaborations d'éléments de doctrine/cadrage, actions de formation...).

**Observatoire national des espaces naturels,
agricoles et forestiers
Feuille de route 2016/2020**

- 1 Consolidation des données quantitatives liées à la consommation des espaces
- 2 Capitalisation des données qualitatives
- 3 Un travail partenarial avec les observatoires régionaux
- 4 Capitalisation des données et expériences des CDPENAF
- 5 Organisation, à intervalles réguliers, de réunions de niveau national sur la consommation des espaces sous l'égide de l'OENAF
- 6 Élargissement aux espaces naturels et forestiers
- 7 Une communication enforcée autour de l'OENAF

¹⁴ Il est intéressant de noter ici que dans une réponse ministérielle en 2021, le ministre en charge de l'agriculture indiquait qu'au cours des 30 dernières années, les superficies forestières en France avaient augmenté de 3 millions d'hectares, soit 100 000 ha chaque année, « essentiellement en provenance de l'agriculture » (voir annexe 5).

¹⁵ Voir le rapport « Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles » de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles, MASA/DGPE. 2014, 126 p.

¹⁶ LAAF : loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

¹⁷ CDPEAF : Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.

¹⁸ Document ppt « Enquête CDPENAF 2021 », MASA, DGPE/SCPE/SDPE – document interne 2023.

- Le lancement du projet SCO-FA précité (§ 1.3.2)¹⁹ en Occitanie.
- Un travail INRAE/CEREMA/IGN en devenir sur une cartographie à grande échelle (métrique) de l'occupation des sols avec une mise à jour prévue tous les trois ans.
- Le lancement d'un incubateur baptisé « Fabrique des géocommuns²⁰ » par l'IGN, sur la base d'appels à projets qui seront accompagnés pour faire émerger de nouveaux services publics bâtis autour de « géocommuns ». Un des trois projets lauréats 2023, est celui d'un agent de DDT²¹ et vise à « Identifier les friches agricoles afin de favoriser leur réemploi »



Ces exemples d'actions en cours – non exhaustifs – illustrent l'acuité de la problématique et donnent clairement matière à capitalisation et mutualisation par l'OENAF.

R1. Mieux connaître pour mieux piloter

Le MASA doit mettre en place et développer des outils d'analyse de l'usage des terres agricoles en vue des arbitrages fonciers, du niveau communal au niveau national. Ces nouveaux outils de connaissance de l'espace agricole et forestier doivent porter une attention particulière à l'abandon des terres agricoles. La réactivation de l'Observatoire national des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) permettrait un pilotage plus documenté au niveau national, tandis qu'au niveau régional une meilleure planification foncière devrait être prévue au sein des SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) pour plus d'efficacité dans la prise en compte des terres agricoles délaissées.

1.3. Des facteurs de plus en plus nombreux à l'origine de la dynamique de délaissement

1.3.1. Panorama des principales causes de l'abandon des terres

La mission a synthétisé dans le tableau ci-dessous les causes de l'abandon des terres agricoles identifiées dans les divers travaux analysés ou relayées par le groupe d'experts.

<p>L'agrandissement des exploitations est à l'origine de certains abandons</p>	<p>Les questions d'accessibilité aux parcelles liées à l'éloignement géographique de certaines d'entre elles par rapport au siège de l'exploitation conduit à délaissier certaines trop éloignées.</p>
	<p>L'agrandissement des exploitations selon des modèles sociétaires devenus juridiquement complexes rend certaines d'entre elles difficilement transmissibles dans un contexte de baisse des candidats à l'installation et de coût de transmission de ces exploitations.</p>

¹⁹ SCO-FA pour *Space Climate Observatory*-Friches Agricoles

²⁰ L'IGN définit un commun comme « une ressource produite collectivement par une communauté d'acteurs hétérogènes et gouvernée par des règles qui assurent sa survie et garantissent son caractère ouvert et partagé » et a développé le concept de *géocommuns*, « des communs numériques dont les ressources sont liées à l'information géolocalisée ».

²¹ Neil Guion, responsable du pôle SIG de la Direction départementale des territoires (DDT) de la Drôme ; voir <https://www.ign.fr/institut/le-deuxieme-appel-intrapreneurs-de-la-fabrique-des-geocommuns-trouve-ses-laureats>

Certains outils de politique foncière agricole sont susceptibles de provoquer l'abandon des terres agricoles	Le statut du fermage peut être propice à l'abandon de terres agricoles dans la mesure où il est jugé trop contraignant par certains propriétaires qui ne veulent pas « déshériter leurs enfants ».
	Le contrôle des structures peut créer des blocages lorsque, par exemple, l'autorisation d'exploiter une terre est accordée à un exploitant fermier auquel le propriétaire ne signera jamais de bail.
Le changement climatique crée de nouveaux risques ou amplifie des risques existants en modifiant les aires des cultures traditionnelles et en provoquant des mouvements de « désertification » de parties du territoire	
Certaines dynamiques de réouverture des milieux sont peu favorables à l'activité agricole	La politique de prévention des risques, notamment contre les incendies, pousse à la création de pare-feux qui peuvent gêner l'activité agricole ou forestière.
	La protection ou la restauration de la biodiversité créent des contraintes accrues sur les activités agricoles et forestières.
La perte d'attractivité des métiers de l'agriculture renforce le phénomène	Les problèmes d'image et « l'agribashing ».
	Le manque de candidats à l'installation.
	La difficulté à recruter de la main d'œuvre agricole.
La fiscalité du foncier agricole est défavorable	L'« effet ciseaux » d'une taxation des terres agricoles qui progresse nettement plus vite que leur revenu brut conduit à un changement d'usage des terres agricoles (artificialisation, reforestation, abandon...)22.
La « captation » de foncier agricole pour des usages non agricoles se développe	Le développement des usages de loisir (cheval, jardinage...).
	Les achats de spéculation (terres laissées délibérément en état de friches pour plus de liberté ou en vue d'artificialisation à terme).
Certaines décisions comme l'interdiction du transport du bétail en vif peuvent faire peser sur certains élevages, notamment en zone défavorisée, des contraintes fortes poussant à l'abandon des terres d'élevage	

1.3.2. Une corrélation entre l'abandon des terres agricoles et la compétitivité de la « ferme France »

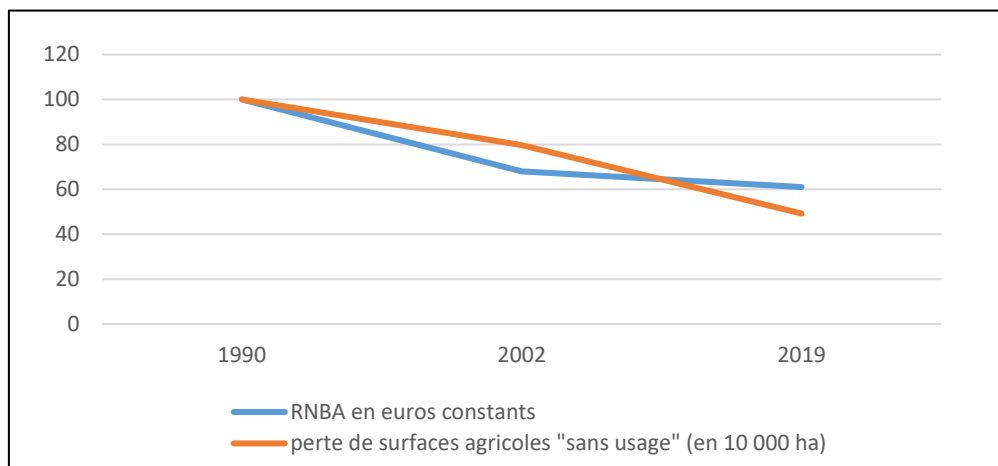
Une partie de ces causes induit directement des conséquences économiques défavorables du point de vue de la compétitivité des exploitations et du revenu des agriculteurs.

Elles s'ajoutent à un contexte économique agricole global peu favorable aux investissements (charges croissantes et nouvelles liées aux « transitions » énergétiques, environnementales, au changement climatique, à la volatilité des prix...) et à la poursuite de l'activité dans de nombreux cas.

L'abandon des terres agricoles, chaque année depuis trente ans, apparaît bien corrélé à l'évolution (négative) du revenu de la « ferme France » en euros constants sur la même période.

²² « La taxation des terres agricoles en Europe : Approche comparative », Guillaume Sainteny, FRB, 2022.

Évolution comparée des abandons de terre agricole "sans usage" et du revenu de la ferme France entre 1990 et 2019 (base 100 en 1990) – source : représentation mission



1.3.3. Des points d'attention pour l'avenir

Au-delà de ces causes documentées, la mission a aussi identifié pour l'avenir, ci-après, des « points d'attention », des interrogations, qui peuvent s'ajouter aux causes identifiées précédemment, ou les modifier :

- Le problème du **faible potentiel de renouvellement des générations** ne semble pas à proprement parler constituer un facteur d'abandon des terres, mais pourra s'avérer discriminant pour l'avenir, selon les scénarios (voir 2^e partie).
- La question de **la nature et de l'évolution de la propriété foncière** (avec en toile de fond des sujets comme le partage de la rentabilité, le statut du fermage...) constitue un champ quasiment orphelin dans les réflexions ; dans quelle mesure les politiques mises en œuvre auront-elles une influence sur l'évolution de l'abandon des terres agricoles ?
- Le « **mille-feuilles** » des **outils existants pour orienter l'évolution du foncier** est lourd, coûteux et particulièrement peu efficace. Même s'il y a là plus un facteur aggravant qu'une cause, l'impulsion à donner nécessitera des outils (réglementaires ou de marché) pour identifier, faire « respirer » les terres, les remettre en mouvement et mieux orienter l'évolution des usages.
- La combinaison de **la perte de confiance dans les signes officiels de qualité** (développement du Nutri-score, certifications privées...), **les débats sur le bien-être animal** et **la réduction de la consommation de produits animaux** est susceptible de mettre en cause à grande échelle l'élevage dans de nombreuses régions.
- **L'installation des néo-ruraux**, le développement du **télétravail** et de la **pluriactivité** et les changements sociologiques du monde rural peuvent influencer le phénomène de délaissement avec la remise en production de terres ou, au contraire, favoriser le délaissement dans des territoires ruraux moins agricoles.
- Les **productions d'énergies renouvelables**, photovoltaïque, biocarburants, biomasse énergie, peut freiner les abandons de terres agricoles dans les zones favorables à leur développement.
- Les **dispositifs de compensation** qui se mettent en place (carbone, biodiversité, ZAN...), avec notamment la possibilité de création d'une ORE (Obligation Réelle Environnementale), servitude attachée aux biens concernés faisant l'objet d'une contrepartie financière, sont susceptibles de freiner l'abandon des terres agricoles.
- Des enjeux de **défense nationale** peuvent aussi interférer dans les évolutions des usages des terres (sécurité alimentaire, maintien d'infrastructures minimales, maintien d'espaces ouverts, cession de terrains militaires).

L'annexe 8 propose une présentation plus détaillée des causes de l'abandon des terres agricoles à partir des éléments rassemblés et étudiés. Les éléments d'analyse de ces causes vont être « travaillés » par l'analyse prospective en vue de la définition de scénarios sur l'évolution des terres abandonnées à l'horizon 2050 en France.

1.4. Les prévisions sur l'abandon des terres agricoles au cours des prochaines années : au moins le même rythme qu'auparavant

Il n'existe pas à ce jour de travaux prospectifs au niveau national sur la question des terres délaissées. Seule une prospective sur le pastoralisme aborde la question de l'abandon des terres d'élevage. Au-delà, nous disposons de deux études relativement récentes au niveau européen qui traitent de l'abandon des terres agricoles dans l'Union européenne à l'horizon 2030, celle de 2018 du JRC (*Joint Research Center*) et celle du Parlement européen, qui reprend en 2020 en partie les données du JRC. L'annexe 9 propose une présentation plus détaillée de ces travaux.

Au niveau international cette question des terres abandonnées fait toutefois l'objet de nouvelles publications. Pour preuve, une récente publication internationale pilotée par l'Université de Singapour : « *The neglected role of abandoned cropland in supporting both food security and climate change mitigation* » (2023)²³. Cette étude souligne que les terres abandonnées, souvent négligées, peuvent contribuer à la lutte contre le changement climatique, l'augmentation de la production alimentaire et la reforestation ; tout cela devant être mieux pris en compte désormais dans les décisions sur les usages des sols.

1.4.1. Quel avenir pour l'élevage et notamment le pastoralisme en France à l'horizon 2050 ?

- ***Le recul de l'élevage de ruminants***

En France, la baisse du nombre d'animaux élevés, en particulier les ruminants (7,8 millions de bovins, 3,6 millions d'ovins et 0,85 million de chèvres) ainsi que les perspectives défavorables d'installation dans le secteur de l'élevage (plus d'une exploitation agricole sur trois sans successeur), constituent de puissants moteurs de réduction des surfaces qui lui sont dédiées pour la production de lait et/ou de viande.

La France a perdu 3 millions de vaches depuis 1980 (soit un rythme moyen de 70 000/an), et en 2022, 190 000 (110 000 vaches allaitantes et 80 000 vaches laitières) selon l'Institut technique de l'élevage (IDELE). Pour chaque bovin qui disparaît, c'est de l'ordre d'un hectare de prairie qui devient inutile si ces terres ne sont plus cultivées ; ce qui fort heureusement n'est pas le cas, notamment en raison de la part de l'alimentation animale qui ne dépend pas des prairies.

Les données satellitaires et les données Agreste disponibles (voir annexe 9) donnent encore peu d'indications fiables sur les évolutions les plus récentes des surfaces en prairies. De fait, elles sont assez divergentes. Les observateurs considèrent qu'à la baisse du cheptel bovin et ovin devrait correspondre une baisse des surfaces en prairies. Cette évolution n'est pas encore observable dans les données disponibles aujourd'hui puisque les surfaces en prairies se maintiennent. Mais un indice peut alerter : le transfert massif dans les statistiques des surfaces de prairies temporaires en prairies permanentes dont on peut penser qu'il peut constituer un pas vers l'abandon à court ou moyen terme, avec de fortes différences entre les régions.

Au-delà, les scénarios à l'étude dans le cadre de la future Stratégie nationale bas carbone (SNBC) tablent sur une poursuite tendancielle de la baisse du cheptel bovin avec une diminution de 12 %

²³ Qiming Zheng & al.- The neglected role of abandoned cropland in supporting both food security and climate change mitigation. Article publié dans Nature communications (2023)14/6083. Septembre 2023.

d'ici à 2030 et de 30 % à l'horizon 2050 (dont respectivement -13 % et -34 % pour les vaches allaitantes) avec parallèlement une évolution des systèmes herbagers.

- **L'avenir du pastoralisme**

Dans cette approche globale de l'évolution de l'élevage de ruminants en France, il convient d'avoir une attention particulière sur le pastoralisme.

Cette question est traitée dans une note d'analyse de décembre 2020 du Centre d'étude et de prospective du ministère de l'agriculture²⁴ (« Étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation exercée par le loup »²⁵). Dans le débat sur l'abandon des terres agricoles, cette étude présente un intérêt particulier puisque sont concernées les zones de montagne, zones considérées à risque très élevé, comme souligné ci-dessus.

Deux des trois scénarios de cette étude sont des scénarios de déprise, d'abandon de terres aujourd'hui valorisées par le pastoralisme. Ces projections rejoignent les perspectives d'abandon des terres élaborées au niveau européen qui soulignent le risque élevé, voire très élevé, d'abandon des terres dans le grand sud-est de la France et dans le sud du Massif central, auquel la zone pyrénéenne (piémont et montagne) peut être ajoutée.

Les menaces qui pèsent sur le pastoralisme (6 % de la SAU française et ¼ de nos élevages), pourraient donc amplifier ce phénomène actuel d'abandon (1,6 à 1,8 millions d'ha sont en jeu) en le concentrant sur certaines régions : grand Sud-Est de la France, sud du Massif central, piémont et montagne pyrénéenne²⁶.

1.4.2. L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2015-2030 du Centre de recherche de la Commission européenne

Cette étude publiée en 2018 indique que 11 % des terres agricoles européennes sont à fort risque d'abandon, soit plus de 20 millions d'hectares. En 2030, le total des terres abandonnées au niveau européen atteindrait 5,6 millions d'ha, soit 3 % de la SAU européenne²⁷.

Cet abandon des terres agricoles devrait concerner surtout la France (région nord et nord-ouest) et la Pologne pour presque un tiers de toutes les terres abandonnées au niveau européen.

En France, le niveau d'abandon serait inférieur à la moyenne européenne : 2 % contre 3 %. Le Sud-Est et le Massif central seraient davantage à risque. L'étude évalue à 625 000 ha la perte de surface agricole française entre 2015 et 2030, soit un rythme de 42 000 ha chaque année pour un « non-usage » et pour une plus faible partie en forêt. Ces données laissent à penser qu'en France l'abandon des terres agricoles hors artificialisation devrait se poursuivre à un rythme supérieur à celui constaté sur la période précédente.

Au niveau régional, l'étude indique qu'en 2030, en France, le Sud-Est du pays sera le plus concerné par l'abandon des terres agricoles qui pourrait dépasser les 30 % à l'extrême sud-est et varierait entre 5 % et 30 % en zone alpine.

²⁴ « Le pastoralisme français à l'horizon 2035 » note d'analyse n°159, décembre 2020.

²⁵ « Étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation par le loup », rapport pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, De Roince, Seegers J, 2020.

²⁶ Si la loi sur le défrichement en montagne a évolué en 2023 (loi du 10 juillet 2023) pour exempter d'autorisation de défrichement des terres en friche depuis moins de 40 ans au lieu de 30 ans auparavant, ses effets ne peuvent être encore évalués et dépendent notamment de l'intérêt de ces défrichages éventuels et donc de besoins de foncier pour les activités agricoles or cette dynamique n'est pas avérée dans des milieux naturels qui ont plutôt tendance à se fermer qu'à s'ouvrir.

²⁷ Le modèle utilisé, basé sur une vingtaine de « drivers » prend en compte la demande de terres agricoles sur la période 2016-2030 en fonction des politiques agricoles développées, notamment la PAC.

1.4.3. L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2020-2030 du Parlement européen

Cette étude apporte un éclairage supplémentaire à celle du JRC sur certains aspects tels que l'approche par pays sur les risques d'abandon et la cartographie des risques à l'horizon 2030.

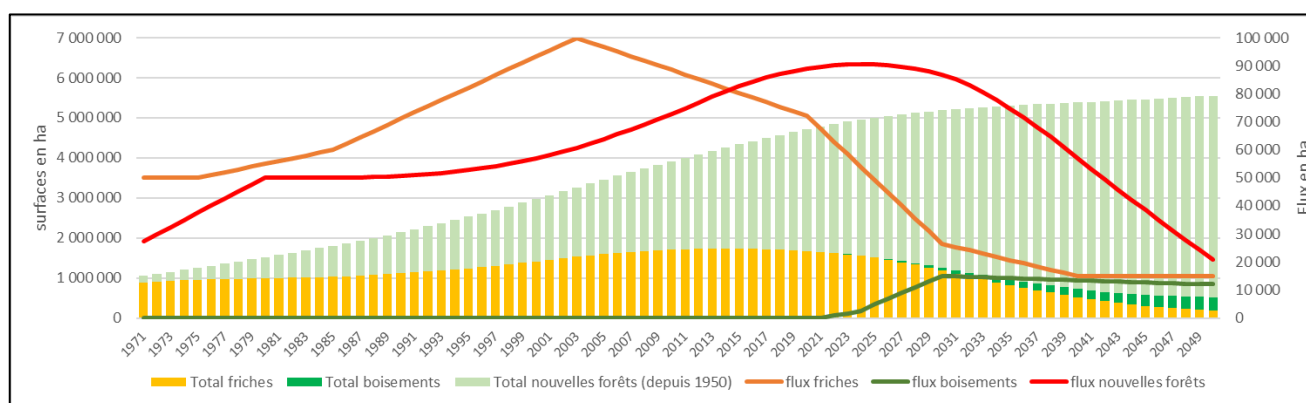
Ainsi, comme indiqué dans l'étude du JRC, la grande zone sud-est de la France présenterait un risque d'abandon allant de modéré à très élevé à l'horizon 2030. Les risques élevés à très élevés d'abandon se rencontrent majoritairement en zone de montagne mais il est aussi noté que des risques élevés d'abandon existent particulièrement en France pour les zones littorales dans les régions où dominent les cultures permanentes, les zones de pâturage en montagne dans le Massif central et les zones de polyculture.

1.4.4. Les projections envisagées dans la troisième Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)

Les scénarios actuellement envisagés par la SNBC 3 tablent sur un ralentissement du flux annuel de changement d'usage des terres agricoles, avec une baisse de la SAU de l'ordre de 60 000 ha/an sur 2020-2030, 30 000 ha/an sur 2030-2040 et 20 000 ha/an sur 2040-2050. Des boisements volontaires de friches sont également envisagés, avec le développement du Label bas-carbone, passant à 5 000 ha/an en 2025, 15 000 ha/an en 2030, 13 500 ha/an en 2040 et 12 000 ha/an en 2050.

Le graphique ci-dessous simule les flux correspondants à partir des données historiques. La trajectoire agricole envisagée se manifesterait avec retard dans le flux de nouvelles forêts, ce dernier s'élevant encore à 80 000 ha/an en 2030, 60 000 ha/an en 2040 et 20 000 ha/an en 2050. En effet les deux flux – terres agricoles délaissées (abandon de l'activité agricole – déprise) et flux de nouvelles forêts ou « accrus forestiers » issus de terres agricoles anciennement abandonnées – ne sont pas concomitants, sauf quand une terre agricole (culture, prairie) devient immédiatement forêt par boisement volontaire.

Simulation des flux et surfaces de friches, forêts et boisements volontaires avec rythme de déprise des derniers scénarios SNBC



Simulation et traitement : CGAAER

1.5. Un angle des politiques foncières et agricoles resté dans l'ombre malgré une pléiade d'outils juridiques de récupération de terres abandonnées

Notre réglementation est riche de procédures anciennes visant à la remise en culture ou à la récupération des terres agricoles ou forestières abandonnées.

Ces procédures souvent complexes, longues et d'un maniement compliqué s'avèrent peu efficaces globalement pour lutter contre l'abandon des terres agricoles (voir en annexe 5) : procédures des

« biens vacants et sans maîtres », des « biens vacants sans succession connue », des « terres en friche ou manifestement sous-exploitées », de « déclaration d'abandon », de droits de préemption, de « mise en valeur forcée » divers ou des mécanismes de reconstitution des alpages enfrichés, de boisement des terres anciennement agricoles.

Notons aussi des instances et des acteurs qui, en France, interviennent ou sont susceptibles d'intervenir dans ce domaine : l'Observatoire des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (OENAF) avec sur le terrain les Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), les SAFER, les Chartes forestières de territoires (programme FNCOFOR), des projets intégrés du type « contrats de pays » ou projet TIGA, le projet RENFORT (FNCOFOR et APCA)...

La faible efficacité des procédures de récupération des terres abandonnées peut être liée à leur complexité, leur coût et leur durée, mais leur imperfection n'est peut-être pas la principale cause de leur inefficacité. La principale question est celle de l'« appétence » des agriculteurs ou futurs agriculteurs pour ces terres à plus faible intérêt économique, à contraintes environnementales et climatiques proportionnellement plus fortes, voire au moindre intérêt des consommateurs pour les produits issus de ces terroirs. En dehors des abandons liés à des difficultés à régler des successions, pourquoi les terres agricoles abandonnées pour des raisons économiques (prix non rémunérateurs, prédation, réchauffement climatique...) ou en l'absence de successeurs trouveraient-elles subitement un nouvel intérêt, une nouvelle compétitivité agricole ?

Dans ce contexte, toutes les réformes possibles de ces procédures n'auront qu'un effet limité car là n'est plus le problème aujourd'hui, sauf à conduire une politique volontariste de souveraineté alimentaire justifiant qu'aucune terre agricole, même les moins productives, ne soit abandonnée (voir les scénarios prospectifs en 2^e partie).

Notons aussi que le « Fonds pour le recyclage des friches », mis en place dans le cadre du plan de relance à compter de 2022, a peu à voir avec le sujet du présent rapport dans la mesure où il finance des opérations de recyclage des friches et plus généralement du foncier déjà artificialisé dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain, de relocalisation d'activités ou de reconversions de friches polluées.

1.6. Focus sur des expériences régionales de remise en valeur de terres abandonnées

Plusieurs Régions se sont livrées à une réflexion rénovée sur ces espaces et leurs perspectives d'évolution.

1.6.1. L'approche régionale des terres en friche en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de leur possible « récupération » à des fins agricoles²⁸

- **150 000 ha de terres abandonnées « récupérables » en PACA**

La Région PACA connaît une forte pression foncière. L'agriculture y subit une pénurie de terres, liée notamment à la pression urbaine qui limite ses possibilités de développement et peut compromettre la survie de certaines exploitations agricoles. L'extension des surfaces embroussaillées et des espaces forestiers sur des friches spéculatives en zone périurbaine ou sur des terres abandonnées, notamment en montagne, engendre une fermeture des paysages aux conséquences négatives : augmentation du risque d'incendie, accroissement des zones d'interface forêt-habitations²⁹ avec des

²⁸ Alibert F., Schwoob M-H. - Redévelopper les espaces agricoles en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Note d'analyse du Centre d'analyse et de prospective (CEP) du MASA n°167. Juin 2021.

²⁹ Selon une étude de l'ONF de 2008, près de 500 000 habitations étaient situées en zone d'aléa fort incendies de forêt.

difficultés à mettre en œuvre les obligations légales de débroussaillage, une diminution de la biodiversité, un moindre attrait touristique...

En raison de ces risques, des enjeux d'approvisionnement alimentaire et des dynamiques territoriales, la conquête ou la reconquête de l'espace agricole sur des surfaces en friche, naturelles voire forestières, est devenu un objectif pour quelques acteurs au niveau régional où plus localement pour certaines communes ou communautés d'agglomération. Il les a conduits à évaluer les espaces agricoles perdus ou menacés en vue d'une revalorisation agricole en identifiant le foncier en friche et le foncier boisé à potentiel agricole :

- La friche correspond à une formation végétale autrefois exploitée à des fins agricoles et aujourd'hui laissée à l'abandon, délibérément ou non³⁰.
- Le foncier boisé à potentiel agricole correspond à des espaces « naturels » ou « semi-naturels » permettant d'envisager une valorisation agricole car il a été exploité par le passé à des fins agricoles avant d'être abandonné.

Ce diagnostic a permis d'identifier, pour une SAU régionale d'un million d'hectares, près de 90 000 ha de foncier en friche (9 % de la SAU) et 70 000 ha de foncier boisé à potentiel agricole, soit un total de 160 000 ha d'espaces agricoles « perdus ». Mais, en définitive, en raison des probables doubles comptes, l'étude retient le chiffre de 147 000 ha d'anciens espaces agricoles potentiellement « revalorisables » ; soit l'équivalent de 15 % de la SAU.

- ***Seulement une partie des terres « récupérables » (40 % selon la note d'analyse précitée²⁸) correspondent à un besoin exprimé par les filières agricoles en PACA***

Une évaluation de la demande foncière a ensuite été conduite en identifiant les zones à forts enjeux pour les filières agricoles en vue de prioriser les espaces destinés à une (re)valorisation agricole.

Les besoins les plus importants ont été identifiés pour les grandes cultures (15 000 ha), la viticulture (10 000 ha) et les fruits (5 200 ha). Au total la demande foncière à 10 ans correspondant au développement des filières est évaluée par l'étude à 59 000 ha ; soit 40 % des friches et espaces boisés potentiellement valorisables.

Il est intéressant de noter qu'en PACA les besoins en foncier agricole liés au développement des filières sont très inférieurs aux espaces perdus valorisables pour la production agricole et inférieurs aux seules terres en friche. Dès lors, une « reconquête agricole » de milieux boisés, qui peut porter à débat et susciter de l'opposition, ne paraît pas indispensable globalement dans cette approche régionale.

1.6.2. L'approche régionale des friches en Occitanie pour une meilleure valorisation du foncier agricole en vue de la souveraineté alimentaire

La SAFER Occitanie est mobilisée avec la Région sur les friches agricoles considérées comme un « enjeu territorial et levier opérationnel pour des territoires résilients ». Dans cette approche, « Une friche agricole se définit comme une zone ou un terrain sans occupant humain actif, qui n'est en conséquence pas ou plus exploité, productif ni même entretenu. Elle résulte de la déprise agricole des terres (abandon définitif ou sur une longue période) contrairement à la jachère traditionnelle qui n'est qu'un temps provisoire de repos du sol ».

³⁰ Il s'agit d'un état transitoire qui se caractérise par différents stades d'avancement : le stade herbacé (petites à grandes plantes) sur les friches agricoles récentes (paysage ouvert) ; le stade arbustif (embroussaillage) lorsque les friches s'installent (paysage en cours de fermeture) ; le milieu mixte, composé d'herbacées, de ligneux (arbustes, buissons) et parfois d'arbres différenciés de diamètre inférieur à 15 cm ; enfin, le stade arboré (paysage fermé).

- **Des actions collectives**

En 2019 est créée une application mobile collaborative de repérage des friches (Vigifriche) puis, en 2020, est lancée la « Communauté Régionale des Friches Agricoles d'Occitanie » (CRéFAO), qui est un lieu d'échange, de mutualisation des connaissances, de partage d'expériences et de savoir-faire sur le sujet des friches agricoles. Cette même année est développé le concept de « *friches rebelles* » qui traduit la réorientation et la transformation de la friche passive et spéculative en « terre nourricière »³¹.

À partir de 2020, un partenariat est organisé entre la SAFER, la DDT 82 et le CNES pour la création d'un algorithme prototype d'identification automatique des friches agricoles via l'analyse d'imagerie satellite. Puis, en septembre 2022, est lancé le projet SCO-FA³² qui associe, la FNSAFER, la SAFER Occitanie, *Earth Observation Lab'* du CNES avec l'appui de l'INRAE-TETIS³³. L'objectif est, à échéance 2024, la constitution d'un inventaire régional des friches agricoles à l'échelle de l'Occitanie et la création d'une interface web qui aidera à la réflexion³⁴.



Des « opérations-repères » sont lancées :

- Mirepoix (Ariège) : mobilisation de 50 ha au profit de la Communauté de Communes, dans le cadre d'une convention de partenariat. Trois projets en agriculture biologique : installation d'un jeune agriculteur et stockage d'une trentaine d'hectares en vue de la mise en place d'une association de réinsertion par le maraîchage et d'un espace test agricole.
- Uzès (Gard) : mise en œuvre d'une animation foncière sur des terres en friches pour mobiliser du foncier dans le cadre du PAT³⁵ avec rétrocession à la collectivité de 3 ha pour l'installation de maraîchers.
- Un appel à projet de remobilisation de friches auprès des propriétaires publics pour accroître les surfaces semées en céréales et oléo protéagineux a débouché sur deux opérations à Poussan (Hérault) et Carcassonne (Aude) avec attribution de 16,5 ha de terres propriété de la Région et du Département au profit de la SAFER qui loue ces terres à des exploitants.

- **Une offre de services aux collectivités et aux filières**

La SAFER accompagne des PAT³⁶, la compensation environnementale, les volets fonciers des PLU, la préservation des captages d'eau potable, les zones humides... Pour cela, elle développe une approche en quatre temps correspondants à des services particuliers :

- *Établir un diagnostic* : identifier les friches agricoles sur l'ensemble d'un territoire et cibler les plus adaptées au projet, identifier les « biens vacants et sans maîtres », localiser le foncier public et prioriser les biens à incorporer au patrimoine communal et analyser les enjeux et les usages pour favoriser une orientation des friches respectueuses des multifonctionnalités de l'espace.
- *Étudier la faisabilité d'un projet* : contacter les propriétaires pour étudier la mobilité foncière des biens, analyser les contraintes réglementaires et écologiques selon le type de réorientation envisagée, aider à la définition des procédures les plus adaptées pour la

³¹ En miroir aux « cantines rebelles » valorisant la restauration durable, saine, bio et locale dans les cantines pour enfants (développées par Un Plus Bio).

³² SCO-FA pour *Space Climate Observatory* (CNES)-Friches Agricoles

³³ INRAE-TETIS : UMR Territoire Environnement Télédétection Information Spatiale de l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement.

³⁴ Fonctionnalités de requêtage des friches et accès à différentes bases de données géographiques.

³⁵ Les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont l'ambition de fédérer les différents acteurs d'un territoire autour de la question de l'alimentation, contribuant ainsi à la prise en compte des dimensions sociales, environnementales, économiques et de santé de ce territoire.

³⁶ PAT : Projet alimentaire territorial

mobilisation des friches, en fonction des enjeux (procédure terres incultes, BVSM, animation foncière ciblée, procédures d'aménagement foncier formelles...).

- *Mobiliser le foncier* : évaluer les biens, négocier le foncier et le stocker si nécessaire, attribuer les biens via les Comités techniques SAFER (avec cahier des charges agricole, agroécologique ou environnemental), surveiller les mutations foncières, via l'outil d'intelligence foncière Vigifoncier.
- *Mettre en valeur les biens* : réaliser des travaux de préparation des sols et sélectionner les porteurs de projet pour une mise en gestion adaptée, via des appels à candidature d'exploitants.

Les friches... vues par les forestiers : focus sur... l'OFFRE³⁷

L'Observatoire du Foncier Forestier Régional pour les Élus (OFFRE) a été développé par les « Collectivités forestières Occitanie Pyrénées-Méditerranée » pour permettre aux communes de piloter leur foncier forestier.

Outil interactif, alimenté par les bases de données cadastrales et fiscales de la DGFIP et celles de l'IFN, l'OFFRE propose une gamme d'indicateurs : espaces forestiers/agricoles/naturels/autres, type de propriété, parcellaire public... *incluant les biens potentiellement vacants et sans maitres (BVSM) et les biens non délimités (BND)*. Il comporte également des interfaces interactives de visualisation cartographique et offre un accompagnement pour des traitements « à la carte ».

La Fédération nationale des communes forestière (FNCOFOR)³⁸ constitue sur cette base un « Observatoire du foncier forestier » en cours de déploiement, déjà opérationnel sur six régions.

OFFRE
OBSERVATOIRE DU FONCIER FORESTIER RÉGIONAL POUR LES ÉLUS

ÉLU.E
DOTEZ-VOUS DES OUTILS POUR PILOTER LE FONCIER FORESTIER SUR VOTRE COMMUNE

Nouveauté

- L'OFFRE s'enrichit** : Désormais, les chiffres actualisés intègrent aussi les données IFN (Inventaire Forestier National). L'OFFRE permet désormais d'interroger ces données et de les cartographier !
- Pourquoi ?** Les données cadastrales sont déclaratives. L'IFN propose des données certifiées et une interprétation et des levés de terrain qui sont désormais plus fiables et ses données plus précises.
- Autre nouveauté** : vous pouvez à présent consulter les données de vos forêts (feuillus, résineux...)

Que contient l'OFFRE ?

- Les données cadastrales de la DGFIP et de l'IFN actualisées chaque année sur votre commune.
- la base des propriétés forestières de votre commune, et leur statut vis-à-vis du régime forestier.
- les potentiels Biens Vacants et Sans Maître (BVSM) et Biens Non Délimités (BND).
- les parcelles appartenant à une personne publique (Etat, Conseil Départemental...).
- les parcelles appartenant à un propriétaire (d'une parcelle grâce à son numéro et sa section cadastrale).

De nombreux indicateurs calculés automatiquement sur votre territoire, sur le département et sur la région :

- indicateurs pour l'analyse en cours et les mémoires pour l'IFN et des BND...

Un outil cartographique inédit

À partir de votre première consultation, l'OFFRE calcule et vous offre un suivi annuel par année.

L'OFFRE est entièrement accessible pour nos adhérents, leur permettant ainsi de profiter de toutes les fonctionnalités de niveau régional jusqu'au niveau communal.

En plus de l'accompagnement de nos experts, l'OFFRE vous offre la possibilité d'accéder à :

- des données toutes sous Excel
- des données toutes sous SIG
- des cartes thématiques et graphiques automatiquement produits

En tant qu'adhérent, contactez-nous pour bénéficier de notre accompagnement sur mesure, qui vous permettra de mieux connaître et mieux gérer votre foncier !

CONTACTEZ-NOUS
Collectivités forestières Occitanie
06.81.24.75.17
foncier.occitanie@communesforestieres.org
www.collectivitesforestieres-occitanie.org

³⁷ <https://www.collectivitesforestieres-occitanie.org/portfolio/observatoire-du-foncier-forestier-pour-les-elus-offre/>

³⁸ <http://www.fncofor.fr/foncier-51.php>

2. L'ABANDON DES TERRES AGRICOLES À L'HORIZON 2050 EN QUATRE SCÉNARIOS ET LEURS ENSEIGNEMENTS POUR LES POLITIQUES AGRICOLES

Le travail de prospective exploratoire qui a été réalisé (selon la méthodologie rappelée en annexe 3) a conduit à la formalisation de quatre scénarios à l'horizon 2050 et à l'appréciation de leurs effets possibles sur le devenir de l'agriculture française. Les scénarios ont des points communs mais aussi de profondes divergences qui permettent de présenter les mesures de politiques agricoles susceptibles de favoriser le développement de tel ou tel scénario et de l'accompagner.

2.1. Quatre scénarios à l'horizon 2050 sur l'abandon des terres agricoles

Quatre scénarios ont été identifiés à partir des évolutions envisageables de l'abandon des terres agricoles : **la Bataille de l'eau, les Mosaïques territoriales, le Pacte productif, « Vive la renaturation »**.

Ces quatre scénarios conduisent à des « perceptions » très différentes de l'agriculture française à l'horizon 2050 selon les choix qui peuvent être faits au regard de l'abandon des terres agricoles. Le tableau ci-après en présente les lignes directrices.

Les déterminants des quatre scénarios

<i>scénario</i>	<i>déterminants</i>
Bataille de l'eau	<ul style="list-style-type: none">• Très fortes tensions sur la ressource en eau, pénuries et conflits d'usage ; l'usage des terres agricoles est directement impacté• Les avancées scientifiques et technologiques permettent une certaine résilience de l'agriculture• Une sociologie rurale en profonde mutation
Mosaïques territoriales	<ul style="list-style-type: none">• Priorité à la diversité des productions et des usages comme facteur de réduction des risques et de résilience• Organisation des choix de priorités sur une base territorialisée• Réinvestissement multifonctionnel du monde rural
Vive la renaturation !	<ul style="list-style-type: none">• Réponse à la demande de naturalité et forte acceptation sociétale• Planification volontariste donnant priorité à la nature : restauration de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre• Activité agricole contingente mais profitant des progrès technologiques
Pacte productif	<ul style="list-style-type: none">• Optimisation du potentiel productif (alimentaire, énergétique, matériaux) sur tous les espaces, en ayant recours à toutes les technologies• Intégration rationnelle des questions environnementales (PSE, aires protégées, ingénierie du risque)• Levée des contraintes réglementaires et fiscalité incitative

2.1.1. La bataille de l'eau

Les effets du changement climatique se font pleinement ressentir en 2050. Une nouvelle géographie conditionnée par le climat se met en place. Les tensions croissantes sur la ressource en eau sont devenues un déterminant majeur de la gouvernance foncière et de l'usage des terres. Dans la plupart des régions, les conflits produisent du délaissement et font des terres agricoles, en quelque sorte, des victimes collatérales de la bataille de l'eau.

C'est déjà demain...

Le 26 juin 2023, l'AFP titrait ainsi l'une de ses dépêches³⁹ : « *La bataille de l'eau bat son plein en Ile-de-France* ». On pouvait y lire que les tensions se cristallisaient autour de deux choix pour gérer l'eau dans le futur, sur fond de réchauffement climatique et de pollution : investir massivement dans des usines de dépollution de l'eau ou miser d'abord sur la protection des nappes et rivières.



Les régies publiques chargées d'alimenter en eau potable Paris et une partie des Franciliens ont appelé à organiser un "Grenelle de l'eau" pour la région, au moment où se prépare un coûteux projet d'usines, prévu pour une mise en service en 2030-2032, qu'elles jugent énergivore, non-écologique et anti-démocratique. Pour les contestataires, ce projet constitue "une fuite en avant dans le tout-technologique" ignorant l'enjeu de la préservation de la ressource en amont. Les promoteurs du projet, de leur côté soulignent que les ressources, à 97 % des eaux superficielles (Seine, Marne, Oise), sont complexes à dépolluer et soulignent qu'en amont des prises, « il y a les agriculteurs, les industriels, c'est titanesque, un combat national », rappelant aussi que la France est le premier acheteur de pesticides en Europe. L'alternative consistant à renforcer la protection des nappes et rivières, impliquerait quant à elle d'ajouter de nouvelles contraintes aux activités en amont, et notamment à l'agriculture, étendant ainsi le champ de la bataille de l'eau et ajoutant de nouvelles contraintes foncières ...

La montée en puissance des phénomènes de sécheresse a de nombreuses répercussions, non seulement sur les paysages, mais aussi sur les facteurs biophysiques, de grandes superficies devenant agronomiquement peu intéressantes. Dans ce contexte, le délaissement conduit à un accroissement des superficies forestières, accompagné de changement important de la nature des peuplements. La demande en terres à vocation forestière est en légère hausse. Le réseau hydrographique est très impacté. Les déficits pluviométriques prolongés entraînent des étiages très bas et surtout très fréquents dans la plupart des fleuves et rivières. Les prélèvements y sont très strictement réglementés. Il en va de même dans les nappes souterraines. En montagne, la fermeture de stations de ski par manque de neige (et d'eau pour les systèmes d'enneigement artificiels) génère de vastes zones abandonnées sans usage. Le phénomène est atténué par la transformation en parcours de certaines des surfaces ainsi libérées.

Sur le plan sociologique, le changement climatique, allié à d'autres facteurs économiques et culturels, remodèle depuis déjà une vingtaine d'années le monde rural. Des populations menacées par des événements extrêmes (grands incendies, fortes inondations) se sont déplacées et de grandes zones de libre évolution s'installent. Contribuant à la lutte contre le réchauffement global et au stockage de carbone, elles font l'objet de politiques environnementales favorables. D'autres facteurs, comme le développement du télétravail attirent de nouveaux habitants en zones rurales. Tous ces déplacements de populations exacerbent les blocages, les stratégies divergentes et les conflits concernant les ressources naturelles.

Par ailleurs, les populations concernées sont fortement demandeuses et consommatrices de loisirs. Ces besoins suscitent de grands projets commerciaux en zone rurale, qui accentuent la pression sur les ressources en eau, en concurrence directe avec l'agriculture. Cependant ils sont aussi susceptibles de mobiliser des terres abandonnées ou en voie d'abandon, sans pour autant que cela parvienne à contrer suffisamment le délaissement résultant du manque d'eau. Il en va de même pour des projets de développement de circuits de découverte, jouant sur la proximité de la production

³⁹ « La bataille de l'eau bat son plein en Ile-de-France », Dépêche AFP du 26 juin 2023 par Catherine HOURS.

locale, du renouveau des jardins associatifs et des objectifs d'autosuffisance de collectivités qui prennent en charge la création de zones agricoles.

L'évolution du contexte climatique impose une forte baisse des consommations d'eau, notamment domestiques, et les terres agricoles pâtissent de la priorité donnée aux usages domestiques de l'eau. La police administrative se renforce drastiquement (nappes, cours d'eau, captages...) et sa consommation pour les cultures, très souvent contestée par les associations d'autres usagers, est de plus en plus contrainte. La pression réglementaire devient dissuasive et provoque un délaissement des terres les plus sensibles aux sécheresses et celles où l'irrigation est devenue impossible.

C'est déjà demain...

« Boire ou cultiver des légumes ou des fruits, faut-il choisir ? Dans les Alpes-Maritimes, le maire de Caussols a pris un arrêté interdisant l'installation de nouveaux agriculteurs. Une conséquence de la sécheresse qui avait contraint la municipalité à distribuer des bouteilles d'eau pendant l'été 2022 ».

L'accroche de FR3 du 3 mai 2023 est claire. Cette commune des Alpes maritimes, avec une population de 300 habitants qui double en été, Caussols a choisi ses priorités.



La situation est toutefois quelque peu corrigée par les efforts mobilisés pour remettre en culture des terres en friche, anciennement dotées de systèmes d'irrigation que la disponibilité en eau et la réglementation permettent de réhabiliter. Le renforcement des capacités hydrauliques (travaux, accroissement des stockages), le développement récent de petites unités de dessalement de l'eau de mer alimentées par des microcentrales nucléaires et la généralisation des systèmes individuels de récupération d'eau de pluie pour les élevages dans les petites exploitations permettent de compenser quelque peu la carence de la ressource. Là où les arbitrages entre les différents usages, toujours difficiles, sont favorables, ces projets permettent de maintenir la mise en valeur agricole des terres. Les progrès technologiques en matière d'irrigation de précision et le recours à des variétés plus résistantes à la sécheresse y concourent aussi. Par ailleurs, les sujétions relatives au droit de l'eau donnent lieu à des formes de rémunérations (paiement pour services environnementaux, notamment bénéfiques pour la ressource en eau) et confortent de nouvelles pratiques plus économes.

Des innovations technologiques (stockage de carbone, énergie décarbonée...), organisationnelles (sobriété, recyclage, circuits courts) et financières (intégration systématique de l'empreinte carbone dans la formation des prix, taxes aux frontières...) contribuent aussi à freiner l'abandon de terres.

Une agriculture plus résiliente se construit, recentrée sur les meilleures terres (les plus productives et les plus accessibles), ce qui conduit à un abandon massif dans certaines zones. La spéculation foncière s'exacerbe sur les terres agricoles bénéficiant de l'accès à l'eau avec des différentiels considérables de prix à l'hectare. En plus du délaissement généré par les déficits hydriques et autres causes habituelles, on assiste par exemple à une désorganisation des zones IGP. Elles entrent en concurrence entre elles, on ne parvient plus à adapter les cahiers des charges en temps utile, etc. En définitive, elles sont appelées à se reconverter ou à être abandonnées.

Cependant, l'arrivée d'une nouvelle génération d'agriculteurs, davantage formés aux nouvelles technologies, d'une part, et l'installation de nombreux néo-ruraux, d'autre part, conduisent au maintien en production de surfaces encore importantes avec, toutefois, des modèles très différents (polyculture, autarcie, maraichage, petits élevages, autoconsommation...). L'agroécologie reste limitée et se développe surtout en péri-urbain. Elle permet de réinvestir localement des terres délaissées (à proximité de la clientèle intéressée), mais les conflits d'usage de l'eau sont tels dans ces périphéries que le phénomène reste limité. Le développement de cultures moins exigeantes en eau ouvre de nouvelles perspectives : essor des biomatériaux, méthanisation, tissus... Toutefois, quelques tentatives ont été des échecs, du fait des incertitudes autour de certains paramètres (risque sanitaire sous-estimé, espèces qui se sont avérées invasives, etc.). Le recours à des plantes résistantes à la sécheresse (techniques OGM, cépages résistants en viticulture) permet l'adaptation et le développement de variétés méditerranéennes et subtropicales. Ces avancées autorisent le maintien en culture de certaines terres devenues inadaptées aux espèces de climat plus tempéré. Parallèlement, les élevages d'insectes et la fabrication de viande artificielle se sont fortement développés, afin de fournir de nouvelles sources de protéines, moins contraignantes à produire. La robotisation (utilisation de drones de nouvelle génération, agriculture de précision, surveillance satellitaire, recours à l'intelligence artificielle, etc.) facilite le travail et pallie au manque de main d'œuvre – et donc favorise d'une certaine manière la mise en valeur. En revanche, les sauts technologiques accélèrent la divergence entre les modèles agricoles et creusent d'importants écarts entre ceux qui y ont accès et ceux qui n'en ont pas les moyens.

Il convient d'ajouter que dans ce contexte difficile, le pouvoir renforcé des collectivités locales leur permet d'élaborer des stratégies et d'organiser la mise en œuvre de politiques visant à concilier gestion rigoureuse de la ressource en eau et réduction des abandons de terres. Les contraintes contradictoires sont telles, cependant, que la récupération de terres abandonnées ou leur simple maintien en production, restent difficiles dans certaines régions. Par ailleurs, le développement des énergies renouvelables s'est poursuivi. Ces activités restent fortement consommatrices d'espace et leur implantation contribue ainsi à limiter le délaissement de terres.

Il est enfin à noter que le contexte mondial ajoute de fortes contraintes. La population a atteint 9,6 milliards d'habitants en 2050, générant ainsi des enjeux considérables en matière de sécurité alimentaire. Ils tendent à tirer vers le haut le secteur agricole et à conduire à mettre en culture toutes les terres sur lesquelles il est possible de produire. Certains pays comme la Russie, où les effets du changement climatique sont très favorables à la production massive de céréales, tirent particulièrement bien leur épingle du jeu. Mais dans d'autres pays, durement impactés par les changements climatiques et les sécheresses, la production agricole a drastiquement chuté et leur dépendance aux pays producteurs s'est fortement accrue. La vulnérabilité aux longues périodes de sécheresse et la forte tension sur la ressource en eau font de la France un pays intermédiaire, tiraillé entre les limites imposées par la disponibilité en eau et la volonté politique de préserver une certaine souveraineté alimentaire. Pour ce faire, les politiques d'exportation de produits agricoles (mais aussi de produits bois) ont été revues à la baisse, la transformation et la consommation nationale étant privilégiées par le biais de labels et d'accords de filières.

2.1.2. Les mosaïques territoriales

Depuis les années 2020, la contrainte climatique devient déterminante ; elle se combine avec la crainte de pénuries alimentaires et énergétiques, entretenue par le spectre de la crise du COVID-19 et la hantise de conflits armés sur le territoire européen. Dans ce contexte, la multifonctionnalité des espaces, qui multiplie les options face aux aléas, s'impose progressivement comme un choix

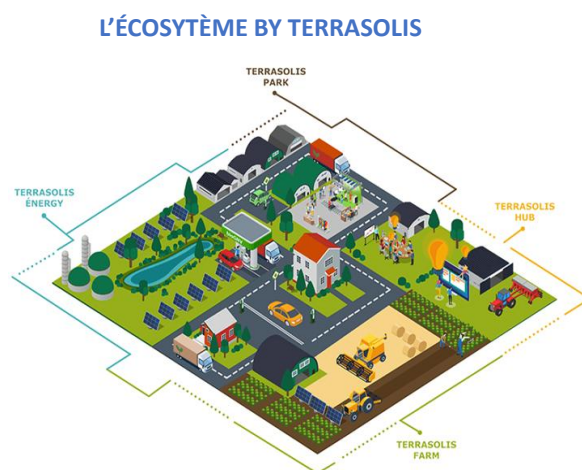
incontournable d'aménagement du territoire, afin d'assurer une meilleure résilience biologique et sociale. Ce choix est décliné à toutes les échelles et guide tous les arbitrages.

Le principe est de combiner les usages à l'échelle d'un territoire. Il conduit à maximiser la diversité des habitats et activités présents sur une zone (cultivés, semi-naturels, naturels) d'une part, à réduire la dépendance aux énergies fossiles et intrants (phytosanitaires, engrais) d'autre part. Chaque exploitation intègre une grande diversité d'usages et de productions agricoles et/ou forestières : l'équilibre est recherché à l'échelle de l'ensemble des parcelles cultivées/exploitées et des espaces contigus (jachères, bandes enherbées, haies, bosquets, forêts). La complémentarité agriculture-forêt se développe également avec le travail des agriculteurs en forêt d'autrui. La surface réservée aux espaces « naturels » est fixée en fonction de leur dynamique propre, en intégrant notamment la question de la faune sauvage. Entre les zones, les interfaces sont également raisonnées en termes de trame, pour les infrastructures comme pour la biodiversité : corridors écologiques, trames vertes, bleues, blanches (bruit), noires (lumière). L'ensemble se décide et s'organise à l'échelle du territoire : plusieurs modèles peuvent donc cohabiter au niveau national. Une France de « paysages pluriels » s'est dessinée et se remodèle selon les adaptations nécessaires.

C'est déjà demain...

*Terrasolis*⁴⁰ se présente comme « le pôle d'innovation de la ressource bas carbone, accompagnateur de la transition bas carbone de l'agriculture et des territoires ».

Association créée en 2014, Terrasolis compte 44 adhérents, 8 collaborateurs et a initié 10 projets autour de 4 concepts développés sur 240 hectares d'expérimentations à Bétheny (Grand est). Parmi eux : un projet AMI « économie numérique », le développement de l'outil *ferti.click*, un projet *Carbon think* cofinancé par la Région Grand Est et le FEADER, suivi par *Carbon think2* lauréat du PIE, un « *Démonstrateur de bioéconomie territoriale* », un projet France 2023... Après avoir exploré à ses débuts la multifonctionnalité de la ressource agricole, Terrasolis propose aujourd'hui « une vision plus élargie avec une répartition stratégique par outils répondant aux enjeux de notre territoire ».




La règle du partage de l'espace et des ressources dans les paysages n'exclut pas des effets de niche avec des vocations spécialisées (vigne, maraichage...), et puise sans tabous dans des pratiques, technologies ou des formes de valorisation jugées indispensables à l'équilibre des projets territoriaux (reconstitution de milieux, réintroduction d'espèces, recours aux OGM, robotisation, renforcement des capacités hydrauliques, libéralisation de la production de chanvre, viande de synthèse, protéines d'insectes, essor des biomatériaux, production énergétique...). Des activités alternatives se développent sur les anciens domaines skiables (stages de survie, parapente...).

L'équilibre agro-sylvo-cynégétique finit par se rétablir, avec le développement de traques-affûts associant les riverains et au besoin avec un système de battues administratives ou de régulation professionnelle. Le retour des grands prédateurs participe de cette politique de régulation raisonnée. Les concentrations urbaines artificialisées sont rapidement perçues comme particulièrement fragiles et exposées aux risques naturels et pénuries de toutes origines. Un mouvement de migration

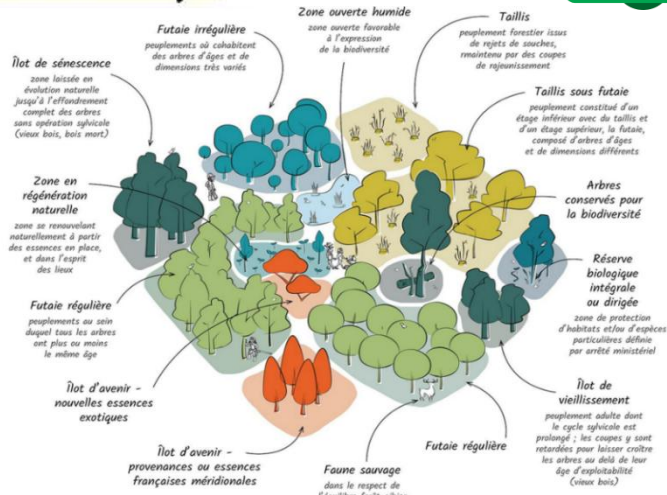
⁴⁰ <https://www.terrasolis.fr/>

climatique se déclenche. Le « désert français » recule, avec une revitalisation des villes moyennes et des bourgs (logements, commerces, services publics). Cette dynamique est accompagnée par un nouveau « Ministère des petites villes de demain ». Aux épisodes sporadiques de « retour à la terre » utopiste et idéalisé succède un mouvement de fond de rééquilibrage entre métropoles et zones rurales. Les crises successives ont conduit à une inversion des valeurs : retour à la terre, agriculture nourricière, réseaux de proximité sont devenus des critères de qualité de vie. L'arrivée de néo-ruraux favorise une remise en production de terres avec des modèles très différents (polyculture, autarcie, maraichage, petits élevages, autoconsommation, renouveau de jardins associatifs, collectifs, familiaux, des biens communaux, développement de circuits courts...). Des ceintures agricoles se développent autour de toutes les agglomérations sur ces bases. Les objectifs d'autosuffisance des collectivités permettent de consolider le développement de zones agricoles proches.

C'est déjà demain... **Dessine moi... une forêt mosaïque** 

Face au changement climatique, l'Office national des forêts (ONF), a introduit un nouveau concept : « la forêt mosaïque ». L'objectif : renforcer la diversification des essences par des expérimentations menées dans des îlots d'avenir, et varier les modes de sylviculture.

Meilleure résilience, mais aussi multiples combinaisons d'usage spécifiques ou combinés (production de bois, biodiversité, accueil du public...), selon la tesselle (pièce de mosaïque) où l'on se trouve.



Le diagramme illustre une forêt mosaïque avec les zones et peuplements suivants :

- Îlot de sénescence** : zone laissée en évolution naturelle jusqu'à l'effondrement complet des arbres sans opération sylvicole (Vieux bois, bois mort)
- Zone en régénération naturelle** : zone se renouvelant naturellement à partir des essences en place, et dans l'esprit des lieux
- Futaie irrégulière** : peuplements où cohabitent des arbres d'âges et de dimensions très variés
- Zone ouverte humide** : zone ouverte favorable à l'expression de la biodiversité
- Taillis** : peuplement forestier issu de jets de souches, maintenu par des coupes de renouvellement
- Taillis sous futaie** : peuplement constitué d'un étage inférieur avec du taillis et d'un étage supérieur, la futaie, composé d'arbres d'âges et de dimensions différents
- Arbres conservés pour la biodiversité**
- Réserve biologique intégrale ou dirigée** : zone de protection d'habitats et/ou d'espèces particulières définie par arrêté ministériel
- Îlot de vieillissement** : peuplement adulte dont le cycle sylvicole est prolongé ; les coupes y sont retardées pour laisser croître les arbres au-delà de leur âge d'exploitabilité (Vieux bois)
- Futaie régulière** : peuplements où tous les arbres ont plus ou moins le même âge
- Îlot d'avenir - nouvelles essences exotiques**
- Îlot d'avenir - provenances ou essences françaises méridionales**
- Faune sauvage** : dans le respect de l'équilibre Forêt-Albion
- Futaie régulière**

L'approche systémique nécessaire pour agencer sur la zone la plus pertinente la combinaison d'usages la plus adaptée suppose un réinvestissement des disciplines « ensemble » (agronomie, sylviculture, agroécologie, agroforesterie...), mais aussi des sciences et techniques fondamentales (météorologie, pédologie, entomologie...). Les interactions entre la diversité génétique et spécifique des espèces présentes dans les paysages agricoles et forestiers deviennent un point-clé de l'adaptation au changement climatique, tout comme la compréhension des « effets cocktails ». Ces approches intégrées permettent de « vivre avec » le risque sanitaire (végétal, animal, habitats, humains) dans l'esprit *One Health*.

Un haut niveau de maîtrise technique est nécessaire pour gérer des paysages plus complexes. Les sciences humaines sont associées systématiquement ; la sensibilité paysagère (forme des parcelles, coupes rases en forêt, traitement des lisières) est intégrée en amont dans les schémas de valorisation et présente dans les processus de gestion.

Les métiers agricoles – et sylvicoles - s'en trouvent revalorisés, et l'introduction de nouveaux profils sociologiques (culture du numérique, blockchain...) est un facteur d'appropriation de mécanismes novateurs. Elle contribue à faire émerger une ingénierie économique et financière (PSE, services écosystémiques) qui permet de réconcilier bénéfices collectifs et avantages marchands. Le développement des mécanismes de compensation n'exclut pas l'intervention de fonds d'investissement qui se portent acquéreurs de terres support de « crédits » (carbone, biodiversité).

Cette recherche de valorisation combinée, économique, environnementale et sociale nécessite une volonté politique forte à tous les niveaux (national et surtout collectivités locales), des mécanismes de gouvernance rénovés et le développement d'une véritable ingénierie de projets territoriaux. Après une période chaotique, où l'action collective se heurte à des mouvements d'opposition qui finissent par la paralyser, de nouveaux outils sont imaginés pour définir, débattre, porter et assumer collectivement les choix et en sécuriser la mise en œuvre. Ils mobilisent les techniques d'intelligence collective, de gestion des controverses et de médiation qui s'affinent. Des mécanismes de régulation sont définis. Des processus de révision et d'adaptation partagés sont installés. Une organisation ascendante assure la cohérence et la coordination entre projets de territoires (continuité des infrastructures, corridors et trames écologiques, traitement des interfaces...).

Cette évolution nécessite des politiques publiques volontaristes d'incitation à l'installation en zone rurale, avec une remise à plat de la définition de l'activité agricole ; le clivage civil/commercial est dépassé et l'exploitation évolue vers une « entreprise rurale » avec des dispositions plus souples notamment en matière de bail rural ou de statut (GAEC, GFA). L'extension du statut d'auto-entrepreneur aux activités agricoles permet de requalifier une partie de l'agriculture informelle qui s'est peu à peu développée et libère les énergies. Une réforme intelligente restaure l'attractivité du fermage, dans l'intérêt mutuel des bailleurs et des preneurs. La politique des structures est réorientée de la même manière pour favoriser les projets intégrés dans les démarches territoriales ; des outils efficaces d'identification et de valorisation des délaissés (avec droit de suite) en sont partie prenante.

Une véritable fiscalité RSE (responsabilité sociétale et environnementale) incitative, en ligne avec les enjeux, et condition de l'équilibre économique, se développe. Les droits à prime à la production évoluent parallèlement.

Si l'objectif de souveraineté alimentaire et énergétique est une priorité au niveau national et recherché dans les projets territoriaux, la vocation exportatrice n'est pas une priorité et relève de choix géopolitiques (au niveau national) ou de coopération décentralisée (au niveau territorial) très différenciés.

2.1.3. Le Pacte productif

Dans un contexte global de changement climatique et de perte de biodiversité, les enjeux de souveraineté alimentaire et énergétique, ainsi que la nécessité de contribuer à l'équilibre alimentaire mondial, plaident pour valoriser au mieux toutes les terres, sans en laisser à l'abandon. Avec l'avènement d'une comptabilité carbone des produits, le coût des importations est devenu prohibitif. La pleine utilisation des terres devient dès lors un impératif pour éviter tout gaspillage de potentiel productif : pas un hectare n'est laissé au hasard.

La productivité en agriculture n'est plus un gros mot, y compris en augmentant les prélèvements d'eau. L'utilisation des intrants s'accroît pour améliorer ou maintenir un niveau de productivité suffisant. Une politique volontariste, portant sur les aspects alimentaires, énergétiques et de production de matériaux renouvelables, et intégrant la valorisation économique de la biodiversité et des paysages, est mise en place.

Pour l'agriculture, il s'agit de concentrer les mises en valeur sur les sites les plus productifs. Les facteurs biophysiques (fertilité organique, eau...) sont maîtrisés par des innovations techniques. Le développement de nouvelles productions moins exigeantes en eau (miscanthus, silphie...) est encouragé et ouvre de nouvelles perspectives : essor des biomatériaux, méthanisation, textiles... Les zones d'élevage sont concentrées soit sur des zones non favorables aux cultures et nécessitant des espaces ouverts en lien avec la DFCI et le développement du photovoltaïque, moyennant un fort soutien public au pastoralisme et au sylvopastoralisme, soit en mode mono-objectif spécialisé et des

structures de type « usines à porcs » autour des villes. Les prairies sont remises en culture, reboisées ou maintenues au titre de la trame biodiversité (paiements pour services environnementaux – PSE).

Quand les facteurs de production sont trop limitants pour l'agriculture, le choix se porte sur une vocation énergétique (à proximité des réseaux), forestière ou de loisirs. La production forestière est intensifiée là où le potentiel est moyen ou élevé ; quand il est faible, une vocation pastorale ou forestière extensive est proposée, si aucune utilisation pour la production d'énergie n'est possible. Le développement de la demande de loisirs suscite également de grands projets commerciaux de loisir en zone rurale (« bulles de campagne », terrains d'aventure avec stages de survie...). Dans tous les cas, l'accessibilité est assurée par des investissements dans de nouvelles infrastructures.

C'est déjà demain...

Vous avez dit « agrivoltaïsme » ?

La loi du 10 mars 2023, relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (EnR) donne « un cadre pour les installations photovoltaïques sur terres agricoles, en préservant la souveraineté alimentaire » (MASA). Le néologisme trouve une définition législative.

Ouest France consacre dans la foulée plusieurs articles à des projets, en Mayenne (photo), mais aussi en Loire-Atlantique, en Maine-et-Loire, en Ile et Villaine...

Solution pour l'entretien d'un parc solaire, alternative pour des terres incultes ou des friches industrielles, l'agrivoltaïsme reste controversé sur les prairies agricoles permanentes.

Des moutons installés sous les panneaux solaires : « dans 20 ans, y aura-t-il encore de l'herbe ? »

La production d'énergie solaire se développe dans les champs, mais les études scientifiques manquent pour mesurer l'impact de ces installations. Entretien avec Catherine Picon-Cochard, directrice de recherche.



Article Morylize COURAUD,
16 juin 2023



A Fougerolles-du-Plessis, en Mayenne, des moutons paissent dans un champ de panneaux photovoltaïques à la sortie de la commune (archives Ouest-France)

La préservation de la biodiversité est assurée par la rationalisation du foncier et l'affectation maximale de 3 % d'espaces en libre évolution à l'échelle du paysage. Ces terrains, qui ne doivent pas être favorables à la production agricole, font l'objet d'une rémunération au titre de PSE financés par des fonds d'investissement acquérant des terres support de « crédits » biodiversité ou carbone.

Des politiques déterminées, nationales et locales, se mettent en place pour récupérer des terres délaissées (délaissées, incultes, vacantes ou sans maître, etc.), au nom de l'intérêt général de la souveraineté alimentaire et énergétique, si nécessaire par expropriation. Ces terres sont ensuite redistribuées par enchères à des opérateurs agricoles, pastoraux, forestiers, énergétiques... ou intégrées dans la trame biodiversité. Afin de faciliter l'aménagement et l'investissement productif des terres ainsi attribuées, un délit d'« atteinte à l'intérêt général, à la sécurité et à la souveraineté » décourage les opposants qui tentent d'établir des ZAR (« zones à renaturer »).

L'installation des néo-ruraux et l'agroécologie restent marginales. Elles sont cantonnées à la périphérie des grandes métropoles qui les financent, y voyant un facteur d'attractivité pour reconnecter les citoyens à une idée nostalgique de la vie rurale. En montagne, en fonction des potentialités économiques, les terres libérées par la fermeture d'un grand nombre de stations de ski par manque de neige, sont affectées à la forêt, au pastoralisme ou aux loisirs.

La définition de l'activité agricole s'élargit. Les statuts s'ouvrent. Le clivage civil/commercial (GAEC) est dépassé pour arriver à la notion d'« entreprise rurale ». Les problèmes d'installation et d'attractivité du métier de chef d'exploitation sont résolus par la dissociation de la détention du capital

et de la fonction de chef d'exploitation dans une approche capitaliste à objectif de production agricole, forestière ou énergétique.

Le statut du fermage est abandonné avec un alignement sur la rentabilité économique. Le contrôle des structures et l'intervention des SAFER évolue vers un outil efficace de lutte contre l'abandon, avec droit de suite après attribution pour vérifier que la terre est exploitée. L'introduction d'une limite d'âge pour l'attribution des ICHN fluidifie le transfert de l'activité agricole. L'élargissement des droits à prime concerne l'ensemble des productions (agriculture, forêt, énergie, loisirs, nature...).

Le développement d'achats fonciers plus ou moins spéculatifs est contrecarré par une fiscalité dissuasive sur des terrains sans usage (la trame biodiversité est un usage) et un alignement sur la fiscalité des autres pays européens. À l'inverse, la fiscalité est allégée sur les produits issus des terres « reprises en main ».

La gestion des espaces agricoles, de tous les espaces forestiers, des installations de production énergétique, l'entretien des infrastructures, les activités touristiques et le suivi de la trame de biodiversité conduisent à une reconquête en termes d'emplois, logement, infrastructures et services publics (santé, éducation...) en milieu rural.

Les difficultés de recrutement sont résolues par la robotique qui facilite le travail, pallie le manque de main d'œuvre et favorise la mise en valeur et l'attractivité de nouveaux métiers plus techniques. Ce n'est pas exclusif, en période de transition, d'une externalisation avec une main d'œuvre à bas coût.

C'est déjà demain⁴¹...



Aux lignes futuristes ou rétrofités... les stars du machinisme agricole, ce sont eux ! Plusieurs constructeurs sont engagés dans la course, avec des prototypes de tracteurs électriques, à hydrogène, au GNV comprimé ou au biométhane.



Grâce à l'électronique embarquée (autoguidage et système d'analyse de l'environnement), certains d'entre eux constituent de véritables robots qui sont capables de réaliser un travail en autonomie de manière plus précise, plus efficace et... infatigable. Le changement de motorisation des tracteurs, engins et machines agricoles (plus de 50 % des consommations énergétiques des exploitations agricoles) est également au cœur d'une stratégie de décarbonation de l'agriculture.



Pour assurer l'approvisionnement en eau, des investissements collectifs importants sont soutenus par les pouvoirs publics (dépollution, accroissement des stocks, épuration), entraînant un allègement des contraintes directes individuelles sur les agriculteurs tout en étendant les surfaces cultivées grâce à l'irrigation. Pour faire face à la diminution de la pluviométrie et aux sécheresses récurrentes, renforcées depuis les années 2020, les techniques de dessalement de l'eau de mer, la construction de nouvelles retenues et de bassines, et la réutilisation des eaux usées se sont fortement développées.

⁴¹ Lejeune H., Vallance M. – « Décarboner 100 % de l'énergie utilisée en agriculture à l'horizon 2050 : c'est possible ! ». Rapport CGAAER n°21065, avril 2022. 47 p. (+ annexes).

L'intensification des impacts du changement climatique est contrée par des innovations technologiques, organisationnelles ou financières (comptabilité carbone, taxes aux frontières...), mais aussi par une couverture du risque rénovée et portée pour partie par la solidarité nationale et la puissance publique.

Parallèlement, l'augmentation des risques sanitaires (végétal et animal) menace des filières de production (aviculture, dépérissement forestier massif sur des millions d'hectares...). Ce risque est résolu par de nouvelles technologies (OGM, NBT⁴², utilisation d'essences exotiques, vaccins, traitements...) et la rationalisation de l'utilisation des terres, incluant la trame de biodiversité minimale.

La baisse du nombre de vétérinaires ruraux et l'augmentation des risques en santé animale sont compensées par une moindre demande (baisse de l'élevage), l'emploi direct de vétérinaires par des groupes professionnels en cas d'élevage mono-objectif spécialisé, et le renouveau du mandat sanitaire pour les zones de pastoralisme, les forêts non productives et la trame de biodiversité.

Le dépérissement massif des peuplements forestiers à vocation RTM (restauration des terrains en montagne) impose de trouver des solutions pour maintenir leur vocation de protection contre l'érosion. Une politique volontariste se développe et fait appel à une ingénierie écologique fine qui favorise l'emploi (réalisation de travaux) et la revitalisation des zones de moyenne montagne (production d'énergie ou complexes de loisirs).

Le risque incendie croissant est géré par une diversité d'usages agricoles, forestiers et énergétiques, avec si nécessaire des dynamiques de réouverture des milieux et des terres dédiées. La création de pare-feu/coupures de combustibles impulse aussi une dynamique de reprise de terres abandonnées. Inversement, quand les zones boisées sont trop étendues (fermeture des vallées ou autres paysages), des terres sont libérées pour un usage agricole, énergétique ou de loisirs.

2.1.4. « Vive la renaturation ! »

Ce scénario repose sur une « renaturation » organisée des terres abandonnées. Plutôt qu'un « laisser aller, laisser faire » dans le sens d'un « ensauvagement » naturel des terres abandonnées, ce qui pourrait être un choix, ce scénario repose sur une politique volontariste d'orientation de ces terres en faveur de la conservation et de la reconstitution de la biodiversité en prenant en compte autant que possible les enjeux économiques et sociaux locaux.

Dans le cadre d'une véritable planification foncière des territoires, les terres abandonnées font l'objet d'une approche volontariste en faveur de la biodiversité et des outils de gestion adaptés sont définis dans ce sens au niveau national, régional et plus local.

Dans ce scénario, les territoires en jeu se transforment profondément. La priorité donnée à la renaturation limite les empreintes écologiques des voies de communication aux circulations douces et les terres agricoles abandonnées perdent cet usage au profit d'usages naturels et forestiers. Le mouvement d'abandon s'amplifie et permet, dans le cadre d'une planification au niveau régional et infrarégional de créer assez rapidement de vastes réserves intégrales et des zones en libre évolution favorables à la biodiversité.

Le pilotage de cette renaturation, au-delà de la seule gestion des terres abandonnées, permet de s'opposer à des projets agricoles, forestiers ou de production d'énergie renouvelable (photovoltaïque, éolien, méthanisation, coupes de bois...), jugés non cohérents avec la priorité donnée à la renaturation dans les territoires considérés.

Cette gestion des territoires en déprise repose sur des outils modernisés de récupération et de mise en valeur des friches et d'accompagnement des acteurs économiques dont les propriétaires fonciers

⁴² OGM : Organisme Génétiquement Modifié ; NBT : *New Breeding Techniques*

(PSE, modes de faire valoir du foncier...). Elle justifie une ingénierie écologique et foncière renouvelée qui puisse à tous les niveaux proposer les solutions les mieux adaptées en faveur de la nature.

C'est déjà demain...

Une forêt de 70 000 hectares en libre évolution en Europe de l'Ouest ? ... c'est le projet transfrontalier porté par le botaniste de renom, Francis Hallé⁴³.

Lancée en 2019 par l'association éponyme, l'idée de renaissance à grande échelle d'une « forêt primaire » repose sur le retour aux dynamiques spontanées dans les écosystèmes anthropisés (sur environ 7 siècles sous nos latitudes). Héritière des mouvements en faveur de la *wilderness* (nature sauvage), mais aussi inspirée par les menaces de dégradation qui pèsent en Pologne sur la célèbre réserve intégrale de Bialowieza, l'initiative se réclame de la lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. Par sa force symbolique et son positionnement, ce projet est un laboratoire d'échanges pluridisciplinaire sur le concept de « naturalité ». Mais il constitue aussi un laboratoire de modalités innovantes de gestion collaborative sur un (grand) espace donné, en lien avec les habitants, citoyens, scientifiques, pouvoirs publics⁴⁴...



Un projet de création d'une grande forêt primaire en Europe de l'Ouest

Nous voulons reconstituer une grande forêt primaire en Europe de l'Ouest.
Sur un espace de très grande dimension, en Europe et en France en particulier, ce sera une forêt intacte, espace de nature libre croissant de manière autonome, développant et renouvelant, sans intervention humaine, sa flore et sa faune. Nous agissons pour que soient créées les conditions concrètes (scientifiques, techniques, juridiques, foncières) de son développement et de la constitution d'un réseau de grands espaces naturels intacts.
La forêt primaire, intacte, est sacrifiée sous les tropiques. Elle a quasiment disparu d'Europe et la France métropolitaine n'en a plus depuis 1850. C'est notre milieu de vie qu'on a détruit ainsi un peu plus.
Notre projet s'appuie sur l'Association Francis Hallé pour la forêt primaire, ouverte à toutes personnes, morales ou physiques, intéressées par la reconstitution d'une forêt primaire en Europe.



Dans les zones de marche (zones intermédiaires) et en moyenne montagne surtout, la fermeture des paysages est acceptée comme une évolution naturelle. Une « captation » des terres proches des agglomérations s'organise pour les activités de loisir (cheval, jardin...). Le foncier abandonné par des héritiers qui ne savent plus qui/que croire, mais veulent conserver le terrain, la « terre des ancêtres », sans désespérer de son classement en terrain constructible, est rapidement mobilisé pour la renaturation (activation rapide et opérationnelle des procédures prévues à cet effet).

Les territoires où les abandons de terres agricoles sont importants évoluent selon un modèle de « *land sparing* » (séparation des usages) qui conduit à concentrer les mises en valeur agricoles des terres sur les sites les plus productifs et accessibles alors que dans le même temps, dans les espaces naturels les gains en biodiversité sont bien supérieurs aux pertes constatées dans les territoires agricoles où la préservation voire l'amélioration des rendements demeure un objectif.

Si, globalement, un déséquilibre agro-sylvo-génétique s'installait, de nouveaux modes de chasse pourraient se développer pour réguler la faune sauvage non protégée (traque-affût) afin d'empêcher dans les zones agricoles la destruction des récoltes, la compétition sur les herbages ou la régénération forestière. Le développement des risques sanitaires (épizootie, espèces invasives...) liés à la renaturation font l'objet d'une attention particulière. Il en va de même du risque d'incendie dont le développement est redouté, en raison de l'embroussaillage, de la recréation de couvertures végétales continues avec une augmentation des volumes de biomasse combustible sur pied. Des emplois publics de contrôle et de détection sont créés dans ce sens ; ces emplois permettant aussi de gérer les conflits d'usage des espaces qui pourraient se développer. Parallèlement, la réduction globale de présence humaine réduit les risques de départs de feu, et les habitats, plus avertis, qui ont restauré une relation équilibrée avec leur milieu sont particulièrement vigilants.

La renaturation, en réduisant les usages énergétiques du foncier (en dehors du bois des forêts et des taillis) dans un contexte d'énergies chères, les coûts de production, notamment énergétiques,

⁴³ <https://www.foretprimaire-francishalle.org/>

⁴⁴ Beahr D, Locquet A. « Recréer une forêt primaire en Europe de l'Ouest, un rêve fou qui questionne les politiques publiques ». *The Conversation*, 11 mai 2023.

augmentent rapidement. Cette évolution impose une sobriété économique avec de réelles conséquences sociales dans la mesure où elle modifie les modes de vie dans tous les territoires. Dans ce sens, l'« État providence » perd de sa puissance. Les risques se développent (incendies, problèmes sanitaires, espèces invasives, pertes de récolte liées au changement climatique...). Ceux qui étaient assurables ne le sont plus et l'État n'est pas en mesure de les indemniser globalement.

La renaturation qui est promue fait peu de différences entre des espaces naturels et des espaces agricoles dès lors que les activités agricoles sont peu agressives pour l'environnement. En privilégiant la valorisation environnementale des espaces, elle intègre les élevages traditionnels où dominant le pastoralisme et les prairies favorables à la biodiversité. Mais peu importe, dans ce sens, si l'abandon des terres agricoles vient à concerner ces zones d'élevage traditionnel (en fait plus tolérés que promus dans cette politique de renaturation), fût-ce dans les zones de moyenne et haute montagne (fermeture des stations de sports d'hiver, protection des grands prédateurs).

Dans les zones d'élevage sous IGP (comme les nombreuses IGP laitières de piémont ou de montagne), ces évolutions peuvent être freinées et atténuées en raison de situations économiques plus favorables. Elles ne sont cependant pas à l'abri d'un risque de désorganisation du fait du changement climatique, de la pression des prédateurs sur les élevages, d'une concurrence entre elles ou avec d'autres signes de qualité non officiels (marques) qui les amèneraient in fine à perdre en lisibilité et en intérêt. Les tensions entre IGP et Nutriscore continuent d'interroger et d'opposer « qualité et authenticité » des produits sous IGP et valeurs nutritionnelles.

C'est déjà demain⁴⁵...

Le site *The conversation* se fait l'écho, le 9 février 2023, de la parution de l'ouvrage « L'économie face à la nature, de la prédation à la coévolution »⁴⁶ signé par Harol Level (AgroParisTech), et Antoine Missener (CNRS). Le sujet controversé des « tensions qui opposent les exploitants dits historiques (éleveurs, riverains, pêcheurs) et les nouveaux usages (pour les loisirs ou la conservation) » y est illustré par le cas du loup⁴⁷. Les auteurs soulignent « l'absence de stratégie nationale du réensauvagement » et appellent à un « processus coévolutif, impliquant des changements techniques, organisationnels et institutionnels [...] » pour « trouver des solutions pérennes et établir de nouveaux compromis autour de la cohabitation avec les espèces sauvages ».

« Réensauvager » la France ? Le loup, un exemple explosif

Publié : 9 février 2023, 12:51 CET • Mis à jour le : 20 septembre 2023, 16:26 CEST



Manifestation d'associations de protection de la faune sauvage contre la chasse au loup, en janvier 2016 à Nice. VALÉRY HACHE / AFP

Au-delà des zones historiques d'élevage, en raison du risque de zoonoses, des filières entières (aviculture, porcs...) sont menacées ; les élevages en plein air pourtant promus auparavant disparaissent (interface avec la faune sauvage) et les épisodes répétés d'épidémies conduisent à conférer une priorité absolue à la sécurité sanitaire des aliments qui, avec la naturalité, correspond

⁴⁵ Réensauvager la France, ? Le loup, un exemple explosif. Article d'Harold Level (AgroParisTech, Université de Paris-Saclay) publié sur le site *The Conversation*, 9 février 2023. Illustré par une photo de Valérie Hache / AFP (« Manifestation d'associations de protection de la faune sauvage contre la chasse au loup, en janvier 2016 à Nice »). <https://theconversation.com/reensauvager-la-france-le-loup-un-exemple-explosif-199553..>

⁴⁶ Harol LEVREL, Antoine MISSENER « L'économie face à la nature, de la prédation à la coévolution ». Ed. Les Petits matins/Institut Leblen. Février 2023.

⁴⁷ Sur le même sujet, voir : Baduel V., Dombrevail L., Le Coz C. (coord.) - Parangonnage sur la politique publique du loup. Rapport IGEDD n°014851-01, CGAAER n°22127. Juillet 2023, 35 p. + annexes

à une demande sociétale croissante. La renaturation assume donc ces évolutions. L'affaiblissement de l'élevage, dans ses zones traditionnelles comme ailleurs, ajouté aux enjeux de bien-être animal, conduit au développement de la production de protéines animales nouvelles pour l'alimentation animale ou humaine (insectes) ou de nouveaux systèmes de production de viande ou de lait (viande et lait de synthèse) qui permettent de satisfaire les besoins nutritionnels et le bien-être animal (pour produire la viande et le lait de synthèse il n'y a pas mort de l'animal). Bien que paradoxale, cette situation où la renaturation conduit à la production d'aliment de synthèse et au déni de la mort est plébiscitée par les citoyens consommateurs.

Si l'attractivité de l'agriculture s'affaiblit encore, accentuant les problèmes de renouvellement des exploitants agricoles et la baisse des emplois, de nouveaux emplois se créent en lien avec de nouvelles activités en développement (tourisme, activités de plein air...) ou avec les activités plus traditionnelles liées à la forêt (reforestation). Certains de ces emplois étant difficiles à pourvoir dans des espaces aux infrastructures plus fragiles peu susceptibles d'attirer les « télétravailleurs », les collectivités locales investissent massivement dans les réseaux de communication et le numérique pour répondre aux besoins.

Dans le contexte nouveau que crée, pour les activités agricoles, la Renaturation sur les territoires les plus concernés par l'abandon des terres agricoles, le statut du fermage, le contrôle des structures et l'intervention des SAFER évoluent pour intégrer cette priorité : la « course au foncier et le partage des terres » laisse la place à une gestion mieux intégrée du foncier pour tous ces usages. Dans le même temps, la fiscalité sur le foncier agricole devenu une machine à artificialiser est profondément réformée pour préserver les porteurs de foncier quel que soit son usage. De même, dans un contexte de plus grande perméabilité des activités agricoles et forestières entre elles ou avec d'autres activités, la définition de l'activité agricole et les statuts particuliers des sociétés agricoles sont revus pour correspondre aux besoins de la renaturation.

2.2. Mesure comparée des impacts de chaque scénario

Les quatre scénarios proposés présentent des constantes mais aussi de nombreuses divergences.

2.2.1. Les constantes des scénarios

- *Constante 1 : Les projections pessimistes concernant le changement climatique se confirment*

En 2050, les effets concrets du changement climatique se manifestent par une addition de phénomènes météorologiques : sécheresse et canicules estivales deviennent la norme, les incendies se développent sur la quasi-totalité du territoire souvent dès le printemps dans le Grand Ouest, orages de grêle d'hiver, les sautes de températures de plus de 20°C deviennent courantes, été comme hiver. Aux épisodes de dépérissements massifs de forêts des années 2020 (scolytes sur les épicéas du nord-est du pays) sont venues s'ajouter plusieurs tempêtes destructrices. L'élévation des températures moyennes de + 4°C à horizon 2085 est devenue l'hypothèse médiane du GIECC⁴⁸.

Une nouvelle géographie conditionnée par le climat et le déplacement de limites d'aires de végétation se met en place.

- *Constante 2 : L'exercice du bien commun devient de plus en plus difficile à tous les échelons*

Le recul du multilatéralisme, les difficultés que connaissent les démocraties avec une montée des extrêmes, le développement des conflits armés... dessinent un monde où les relations

⁴⁸ GIECC : Groupe international d'experts sur le changement climatique.

internationales sont régies par des rapports de force, avec un retour à la souveraineté en politique intérieure, une érosion du principe de libre circulation des biens et des personnes et **au niveau national comme à l'échelon local l'affirmation des intérêts particuliers contre l'intérêt général ; ce qui constitue un frein aux initiatives collectives non partisans.**

- *Constante 3 : Priorité est donnée à la sécurité énergétique et à la décarbonation des économies*

La thématique « énergies renouvelables » devient incontournable, à plusieurs titres : elle est au cœur des stratégies de lutte contre le changement climatique, de transition énergétique et de reconquête de la souveraineté. De nouveaux acteurs puissants font irruption dans le champ agricole et forestier (tous les secteurs énergéticiens, producteurs, distributeurs et secteurs gros consommateurs comme le béton, l'aluminium, le verre ou faiblement substituables comme le transport aérien). Ils expriment une demande nouvelle, forte. **La concurrence et la hiérarchisation des usages des espaces et/ou de la biomasse devient un paramètre-clé des arbitrages.**

- *Constante 4 : La gestion des espaces fonciers, en particulier les espaces agricoles et forestiers, dépasse les logiques purement agricoles*

Les enjeux fonciers agricoles changent de nature. Ils ne sont plus partout, comme par le passé, des enjeux de concurrence avec une course effrénée au foncier. **Une meilleure prise en compte du phénomène d'abandon des terres agricoles et du risque de son amplification dans de nombreuses régions oblige à reconsidérer, sous cet éclairage, dans un tout autre contexte la politique des structures mise en œuvre à partir des années soixante, ainsi que la politique d'installation des jeunes en agriculture.**

R2. Intégrer l'abandon des terres agricoles dans la gestion du foncier

La mission souligne l'importance d'une meilleure prise en compte de l'abandon des terres agricoles et du risque de son amplification au cours des prochaines années. Elle recommande de revisiter en conséquence, à l'occasion de la planification écologique, les politiques traditionnelles de gestion du foncier agricole et forestier. Il s'agit d'intégrer cette gestion dans un cadre plus large, différencié selon les niveaux territoriaux, permettant de mieux concilier les enjeux du changement climatique, de la protection de la biodiversité, de l'économie de l'usage des sols et de la souveraineté alimentaire.

2.2.2. Analyse des effets des scénarios sur un jeu d'indicateurs technico-économiques

Le tableau en annexe 10 caractérise les effets des quatre scénarios proposés à partir d'une batterie de 38 indicateurs. Sont ainsi visualisés par les pavés colorés les points communs entre les scénarios et leurs divergences sur la base de ces critères.

2.3. Effets des scénarios sur les politiques vis-à-vis des terres abandonnées

Les indicateurs d'effets, notamment ceux relatifs à l'occupation du territoire, qu'il soit agricole ou forestier, montrent l'intérêt et l'utilité de lutter ou non contre l'abandon des terres agricoles en fonction des scénarios.

De manière évidente, le « *Pacte productif* », qui plaide pour ne pas perdre un hectare agricole, suppose des dispositifs efficaces de protection des terres agricoles et de lutte contre l'abandon et

les friches. Ces dispositifs devraient interroger les politiques foncières agricoles mises en place il y a plus de soixante ans qui ne correspondent plus aux réalités actuelles.

A l'inverse, le scénario « *Vive la renaturation* » s'accommode très bien des terres délaissées, qu'elles soient agricoles ou forestières à l'origine.

Les scénarios « *Bataille de l'eau* » et « *Mosaïques territoriales* » reposent sur une certaine protection des terres agricoles et des freins à l'abandon, mais selon des logiques différenciées plus locales que dans les deux autres scénarios.

Cela signifie qu'en dehors du scénario « *Pacte productif* », la lutte contre les friches est soit inutile dans le scénario « *Vive la renaturation* », soit concentrée essentiellement dans des zones particulières comme par exemple les terres irriguées dans le scénario « *Bataille de l'eau* » ou en fonction de considérations très locales dans le scénario « *Mosaïques territoriales* ».

2.4. Focus sur les effets des scénarios sur les politiques forestières

Sous nos climats, les terrains abandonnés s'enrichissent naturellement et présentent des caractéristiques forestières après un laps de temps variable, de l'ordre de 15 à 20 ans. L'augmentation des surfaces forestières est donc directement en relation avec le flux de terres agricoles délaissées qui résulte principalement de l'évolution de l'élevage.

Jusqu'à présent, ces anciennes terres agricoles étaient essentiellement laissées en friche, sans valorisation particulière. Quand ces friches se transformaient en nouvelles forêts, ces dernières venaient augmenter le stock de forêts privées non gérées. Les quatre scénarios ont des effets contrastés sur ces déterminants.

- Mécaniquement, une augmentation de la SAU (« *Mosaïques territoriales* » et « *Pacte productif* ») va diminuer le flux de terres agricoles délaissées et, avec un effet retard, celui des nouvelles forêts. Inversement, une diminution de la SAU (« *Bataille de l'eau* » et « *Vive la renaturation* ») va se traduire par un potentiel de terres disponibles pour d'autres usages, en particulier la forêt, si rien n'est fait.
- Le devenir des friches issues des terres délaissées est abordé différemment. Dans « *Pacte productif* », le flux est faible et le stock de friches⁴⁹ est mobilisé pour l'installation volontaire de nouveaux boisements. Dans « *Mosaïques territoriales* », le flux est limité et une partie des friches est boisée et l'autre partie réservée à la libre évolution. Les deux scénarios cherchent à augmenter la part de forêts gérées. Dans « *Vive la renaturation* » et dans une moindre mesure « *Bataille de l'eau* », le flux est élevé et une grande partie des friches sont laissées en libre évolution vers la forêt, volontairement pour la biodiversité dans le premier cas et de manière plus subie, faute de potentiel productif, dans le second cas.

Au-delà de ces différences sur les surfaces forestières, la part gérée et celle en libre évolution, les quatre scénarios ont des conséquences divergentes sur les politiques forestières.

- Tous les scénarios impliquent d'adapter les forêts au changement climatique, ce qui nécessite des actions volontaires – et des aides publiques – sur les peuplements dépérissants ou vulnérables, sauf « *Vive la renaturation* » qui mise plus sur la résilience naturelle des peuplements, quitte à accepter des dépérissements massifs.
- « *Mosaïques territoriales* » et « *Pacte productif* » cherchent à produire plus de bois, valorisé en matériaux biosourcés et en énergie renouvelable, par une augmentation des surfaces gérées ou de nouveaux boisements. Les objectifs de mise en gestion des forêts privées et de valorisation

⁴⁹ Stock qui peut être évalué aujourd'hui à environ 1,5 ou 2 Mha.

des bois feuillus restent d'actualité. A l'inverse, l'augmentation des surfaces en libre évolution, notamment dans « *Vive la renaturation* », va réduire la production de bois⁵⁰.

- Le niveau du puits de carbone va dépendre dans tous les cas de l'évolution de la croissance biologique et de la mortalité sous l'effet du changement climatique. Plus de gestion et plus de récolte vont réduire le puits de carbone forestier mais augmenter celui des produits bois en accompagnant ainsi, par des effets de substitution, la décarbonation de l'économie. Plus de libre évolution va dans un premier temps augmenter le puits de carbone forestier (moindre récolte) mais risque de le diminuer à moyen et long terme (dépérissements) tout en offrant moins de bois matériaux ou énergie pour la décarbonation.

2.5. Enseignements tirés des scénarios à l'horizon 2050 pour les politiques publiques

Au-delà de la présentation des quatre scénarios, en prolongement de l'exercice de prospective et comme suite logique, il est utile d'analyser du point de vue des politiques agricoles, alimentaires et forestières, les mesures susceptibles d'incliner vers un scénario plutôt qu'un autre ou d'amoinrir les effets négatifs d'un scénario non souhaité qui adviendrait.

Dans cette démarche, la prudence est de mise pour au moins deux raisons :

- Se garder autant que possible des a priori politiques en restant au plus près possible de la démarche analytique et en laissant ouverts les choix politiques. Il s'agit donc de bien éclairer la décision politique dans une perspective de long terme.
- Considérer, avec humilité et stoïcisme, que les décisions, les choix politiques et les mesures décidées pour mettre en œuvre ces politiques ont toujours un effet relatif au regard des grandes tendances ou de ruptures qui s'imposent et sur lesquelles, en définitive, les capacités d'orientation et d'adaptation demeurent limitées, quel que soit le niveau d'intervention (local, régional, national ou international). Il s'agit d'intervenir en priorité là où c'est le plus pertinent et le plus utile.

C'est pourquoi les mesures suggérées ci-après doivent être considérées avant tout comme des objets de réflexions et de débats. Notons aussi que la logique de chaque scénario peut remettre en cause des logiques historiques des politiques agricoles mises en œuvre depuis des décennies. En particulier, sous la pression du changement climatique, de la protection de la biodiversité ou de demandes sociales nouvelles, l'abandon des terres agricoles peut être perçu de manière relativement favorable par certains. En conséquence, dans ce cas, la question n'est pas de « récupérer » les terres agricoles abandonnées à tout prix, ce qui serait d'ailleurs illusoire dans de nombreux cas, mais de proposer les meilleurs arbitrages possibles sur les usages du foncier, y compris le foncier agricole ou forestier pour répondre à tous les enjeux.

2.5.1. Ce qui unit, différencie ou oppose les scénarios présentés

- **Ce qui unit les quatre scénarios présentés** correspond, d'une part, aux constantes des scénarios (voir ci-dessus 2.2.1.) et, d'autre part aux indicateurs pour lesquels les impacts sont positifs dans les quatre scénarios. Ces indicateurs pour lesquels les impacts sont positifs dans les quatre scénarios sont les suivants :
 - *l'augmentation des surfaces à vocation énergétique,*
 - *la baisse des surfaces urbanisées,*
 - *la rémunération de la production « verte » (carbone, biodiversité),*

⁵⁰ Avec, selon le niveau de demande (plus ou moins de sobriété), un recours accru aux importations.

- *le développement de l'économie du tourisme,*
 - *l'investissement en ingénierie de projet (emplois publics),*
 - *le développement de l'ingénierie écologique et des milieux (sciences fondamentales, disciplines ensemblières),*
 - *le développement des emplois publics en réglementation des usages.*
- **Ce qui différencie ou oppose les scénarios présentés**
- On peut identifier 15 discriminants (thèmes) qui caractérisent les quatre scénarios :
- *une pression importante liée à une forte demande de surfaces agricoles, conséquence pour partie aux enjeux de souveraineté alimentaire,*
 - *les encouragements à la production agricole et forestière,*
 - *le développement de l'emploi agricole et forestier,*
 - *le niveau de rémunération des actifs agricoles et forestiers,*
 - *les coûts des produits agricoles et alimentaires,*
 - *les apports de capitaux extérieurs en agriculture et foresterie,*
 - *la protection des ressources naturelles et de la biodiversité,*
 - *l'augmentation du risque incendie et sanitaire,*
 - *le développement de la prédation,*
 - *le développement des usages des nouvelles technologies (OGM, NBT, Robots...),*
 - *l'acceptabilité sociale,*
 - *la vitalité rurale, l'attractivité,*
 - *le souci de la sécurité alimentaire mondiale,*
 - *le développement des circuits courts,*
 - *les coûts pour les finances publiques.*

Le positionnement des scénarios autour de ces 15 discriminants est repris en annexe 12 avec une première présentation des mesures de politique agricole correspondantes. Ce tableau permet de mieux cerner les mesures « sans regret » et les mesures particulières à chacun des scénarios.

2.5.2. Les mesures de politique publiques induites par le choix de tel ou tel scénario

- **Les mesures dites « sans regret »**

Les mesures communes à tous les scénarios sont dites « sans regret », ou « gagnantes en tout état de cause » : elles doivent être mises en œuvre quel que soit le scénario mais, éventuellement, de manière différenciée pour chacun d'eux. Elles sont liées aux constantes des scénarios et aux indicateurs ayant des impacts positifs dans tous les scénarios.

Les mesures de meilleure gouvernance en constituent un exemple. Souligner l'importance du dialogue avec la société civile devient un lieu commun. La difficulté à porter, formaliser, arbitrer et mettre en œuvre des choix partagés s'accroît, avec deux écueils majeurs : le risque de superposition de plans d'action multiples qui, apportant autant de contraintes contradictoires, restent théoriques et le risque de rejet dogmatique qui conduit à des impasses. Un enjeu-clé va être la capacité à faire émerger un projet, à le faire partager (avec des techniques de gestion des controverses...), à en décider (rendre les arbitrages, pas forcément atteindre un consensus mou) et à assumer sa mise en œuvre concrète dans toutes ses dimensions, financière, technique... et sociétale. In fine, une question de démocratie qui rejoint tous les débats autour de la démocratie participative et pose celle de la gouvernance et des outils...

Le développement d'un effort de recherche-développement, classiquement invoqué, trouve aussi ici toute sa pertinence, depuis les sciences fondamentales jusqu'aux outils appliqués. L'encadré ci-après rapporte à titre d'illustration le détail des modalités évoquées au cours des échanges pour ces deux volets :

Focus sur deux « mesures sans regrets »

<p align="center">Renforcer la recherche-développement et l'ingénierie écologique et des milieux</p> <p>Développer les technologies adaptatives, en R&D et en investissement, notamment dans les domaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des techniques d'anticipation / prévision / modélisation / aide à la décision / évaluation ; - des sciences agronomiques et forestières dans toutes leurs dimensions, ensemblières, fondamentales, innovantes (y compris conservatoires génétiques...) ; - des technologies de l'énergie et des économies d'eau (y compris recyclage et dessalement) ; - des approches aménagement du territoire (géographie traditionnelle, paysage, Landscape design...). 	<p align="center">Réinventer les outils, les espaces de négociation et l'organisation en mesure d'accompagner les mutations dans les territoires</p> <p>Saisir l'occasion de la planification écologique pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer les techniques d'ingénierie territoriale (mobilisation de l'intelligence collective, négociation...), d'ingénierie de projet et de gestion des controverses (cartographie, médiation...) ; expérimenter de nouveaux espaces dédiés à la coordination et au pilotage (forums ou autres modes d'organisation collective) ; - revisiter de manière coordonnée les outils, opérateurs et procédures foncières, pour les rendre plus simples, efficaces et cohérents.
---	---

▪ **Les mesures particulières à chacun des scénarios**

En plus des mesures « sans regret », les mesures particulières permettent d'accompagner l'un ou l'autre des scénarios dans une démarche volontariste en vue de la réalisation du scénario que les décideurs souhaitent privilégier. Certaines de ces mesures particulières peuvent être communes à deux ou trois scénarios.

Le tableau ci-dessous présente les mesures de politique publique liées à chacun des scénarios ; celles « sans regret » ainsi que les mesures particulières.

<i>Tableau des mesures communes et des mesures particulières à chacun des scénarios</i>		Bataille de l'eau	Mosaïques territoriales	Vive la renaturation	Pacte productif
8 mesures communes aux 4 scénarios	Lutte contre le réchauffement climatique				
	Augmentation des surfaces consacrées à la production d'énergie				
	Baisse des surfaces urbanisées				
	Rémunération de la production « verte » (carbone, biodiversité...)				
	Développement de l'économie du tourisme				
	Investissements en ingénierie de projet aux niveaux régional et local				
	Renforcement de la recherche développement, et de l'ingénierie écologique et des milieux				
	Augmentation des ETP publics en réglementation des usages				

19 mesures particulières à chaque scénario	Renforcement du contrôle des agrandissements				
	Protection des usages agricole en zone irriguée				
	Renforcement des réglementations pour la récupération des friches* pour les terres qui ont accès à l'eau				
	Développements des paiements pour services environnementaux (PSE) et de la finance RSE**				
	Mise en place de dispositifs de soutien aux achats alimentaires ***				
	Les activités agricoles ne sont pas prioritaires dans les usages de l'eau				
	Les activités agricoles sont prioritaires dans les usages de l'eau				
	Possibilité d'incitation aux usages des nouvelles technologies (OGM, NBT, robots...)				
	Renforcement des moyens publics en gestion et en investissement hydrauliques				
	Nécessité (ou utilité) d'apport de capitaux extérieurs				
	Dispositifs de soutien à l'emploi agricole et forestier				
	Aides nationales et européennes renforcées pour l'agriculture et la forêt****				
	Encouragement au développement des circuits courts				
	Mise en œuvre de dispositifs particuliers de lutte contre les risques incendie ou sanitaire				
	Gestion particulière des prédateurs				
	Mise en œuvre du principe de non-régression des surfaces agricoles à usage alimentaire				
	Remise en cause (ou révision) du contrôle des structures et du droit de préemption des SAFER				
	Encouragement aux exportations de produits alimentaires				

Revois de lecture : * « friches » est entendu ici au sens « terres en friches ou manifestement sous-exploitées, biens vacants et sans maître... », ** responsabilité environnementale et sociale, *** pour faire face à l'augmentation des prix, **** pour renforcer la compétitivité

2.5.3. Quelques commentaires sur les conditions et les limites de l'exercice

Envisagé dès la fin 2020, commandé au CGAAER fin 2021, cet exercice de prospective s'est déroulé pour l'essentiel au sein du comité de pilotage et d'expertise entre novembre 2022 et octobre 2023. Au cours de cette dernière période, les questions de sécurité et de souveraineté alimentaire et énergétique sont venues ou revenues en force sur le devant de la scène. Et, avec elles, la perspective d'une demande croissante de biomasse et le besoin d'arbitrages entre les usages. Il est

probable que cette concurrence se renforce à brève échéance ; ira-t-elle jusqu'à inverser la tendance : les terres délaissées deviendront-elles « sur-convoitées » ?

Un travail de prospective exploratoire n'est pas une prédiction. La dynamique du comité de pilotage et d'expertise a conduit à des scénarios structurés par des choix territoriaux de vocation des sols. C'est clairement le paramètre-clé des évolutions. Les scénarios restent déclinables.

L'intérêt principal d'un travail de prospective réside dans la démarche ; la production de recommandations n'est donc pas un objectif en soi. La mission a choisi d'en formuler deux sur des points identifiés comme indispensable à l'approfondissement de la question des « terres délaissées ». Au-delà de ces deux recommandations, le travail a fait émerger des constats et des interrogations auxquelles il n'existe pas de réponses définitives à ce stade, comme par exemple ce qui concerne les sujets suivants (sur lesquels des travaux du CGAAER sont en cours) :

- Les premières phases de l'exercice ont juxtaposé dans les constats, qu'ils soient statistiques ou qualitatifs, une vision agricole et une vision forestière. Si certains des scénarios abordent la question de la complémentarité agriculture-forêt, aucun des modèles ne fait explicitement de choix structurant sur cette base.
- Le devenir des « terres forestières délaissées » (au sens de parcelles ou massifs forestiers qui ne font pas l'objet d'une décision de gestion ni de plan d'action de gestion durable) a été délibérément laissé hors champ de l'étude.
- La question de la résilience et de la réversibilité n'a pas été explicitement abordée alors qu'elle constitue un filtre susceptible d'orienter les choix, notamment en matière forestière, où la durée des cycles se mesure au minimum en décennies.

CONCLUSION

Angle mort des politiques foncières agricoles, parent pauvre des stratégies forestières - bref, sujet carrément orphelin ? La question des terres agricoles abandonnées ne s'invite qu'épisodiquement dans les travaux ministériels et l'élaboration des politiques publiques. Depuis quelques années, elle fait en France l'objet d'expérimentations par des régions, quelques structures ou des individus motivés qui mettent à profit les dernières avancées des systèmes d'informations voire de l'intelligence artificielle. L'analyse du phénomène a pourtant été parallèlement approfondie au niveau de l'Union européenne comme par certains pays tiers, bien au-delà des seuls débats sur l'artificialisation des terres.

Au-delà des espaces agricoles, ce sont aussi les espaces forestiers qui sont concernés ; la plus grande partie des terres agricoles abandonnées se transforme progressivement en espaces forestiers plus ou moins sauvages. Ils imposent une approche globale territorialisée des usages des sols à finalité agricole ou forestière en fonction des enjeux de changement climatique, de biodiversité, d'énergies renouvelables, d'usages de la biomasse agricole et forestière ou de souveraineté alimentaire qui vont dépasser les enjeux agricoles traditionnels.

Les usages – et surtout le changement d'usage – des terres agricoles vont se trouver de fait au cœur d'enjeux économiques, sociaux, environnement et politiques croissants, aux effets parfois contradictoires, qui interrogent sur l'avenir des activités rurales dans de nombreuses régions.

Dans ce contexte, cet exercice de prospective conclut d'abord à l'urgence à mettre explicitement cette question des « terres abandonnées » (demain convoitées ?) à l'agenda politique pour anticiper, accompagner, favoriser les « transitions ».

Et dans l'immédiat, il invite les parties prenantes à la porter dans les enceintes de débats et de « fabriques » des décisions qui traitent d'aménagement du territoire à un titre ou à un autre, pour lui donner de la visibilité et porter le message d'une nécessaire coordination des injonctions faites aux terres et aux hommes qui les font vivre.

* *

Signatures des auteurs, Inspecteurs généraux au CGAAER

Jean-Maurice Durand

Michel Hermeline

Hervé Lejeune

Geneviève Rey

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 02 DEC. 2021

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 835598

V/Réf :

Objet : Prospective relative à la destination et à l'utilisation des terres agricoles délaissées dans les 30 prochaines années.

PJ :

Différents travaux réalisés récemment sur l'évolution du foncier agricole interrogent pour l'avenir les politiques publiques conduites par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) concernant le foncier agricole, qu'il s'agisse de la politique de contrôle de la taille des exploitations, de la politique en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs ou du statut du fermage.

Déjà en 2013, dans un rapport commun avec l'Inspection Générale des Finances¹, le CGAAER indiquait, sur la base des données de la fiscalité locale, que le volume des terres quittant la catégorie des « terres agricoles » était très inférieur aux chiffres habituellement annoncés de terres « artificialisées » et qu'une partie importante de ces transferts correspondait à un changement d'affectation des « terres agricoles » vers les landes, taillis et bois.

Plus récemment, la prospective AGR12050 conduite par le CGAAER en 2019, celle réalisée par l'Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement et Pluriagri en 2020, ainsi que les travaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture de 2019 soulèvent l'hypothèse, en Europe et en France, non plus d'une forte concurrence sur le foncier, comme par le passé, mais d'un possible délaissement des terres agricoles. Diverses causes sont mentionnées dans ce sens : difficultés de renouveler les exploitants quittant l'agriculture, cessations d'activité plus nombreuses dues aux difficultés économiques, difficulté de maintenir une activité agricole économiquement rentable dans certaines zones, demande alimentaire progressant peu en Europe, renforcement des conditions de concurrence sur les marchés internationaux etc.

.../...

¹ « Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive AIFM », janvier 2013.

Ce changement possible de perspective quant à l'évolution du foncier agricole en France mérite d'être davantage étudié. D'ailleurs, dans un courrier du 28 juillet 2021, le Premier Président de la Cour des comptes a appelé l'attention du Premier ministre sur « Les leviers de la politique foncière agricole » en appelant à des choix politiques et concluant que « l'importance des enjeux ne s'accommode plus du statu quo ».

Cette question justifie donc qu'un travail particulier soit conduit pour éclairer les choix de politiques publiques concernant le foncier agricole car, selon que l'on se trouvera dans une situation de forte concurrence sur le foncier agricole ou d'une plus grande disponibilité, les enjeux diffèrent et les politiques publiques ne peuvent demeurer les mêmes.

Je demande donc au CGAAER qu'une mission d'expertise et de conseil soit engagée, dans une approche prospective, afin que la question d'un possible délaissement des terres agricoles soit approfondie. Il s'agit d'une part de documenter et évaluer cette question pour l'avenir et, d'autre part, de proposer divers scénarios sur la destination et l'utilisation des terres agricoles qui seraient délaissées au cours des 30 prochaines années en vue d'une prise en compte de ces évolutions dans les politiques publiques du MAA et en incluant une réflexion sur de possibles usages forestiers de ces terres.

Je souhaite pouvoir disposer de ce rapport d'ici la fin du premier semestre 2022.

Fabrice RIBOULET-ROZE



Annexe 2 : Note de cadrage

Prospective relative à la destination et à l'utilisation des terres agricoles délaissées dans les 30 prochaines années

CGAAER n° 21131

Note de cadrage

établie par

Jean-Maurice DURAND, Hervé LEJEUNE et Geneviève REY

Avril 2021

SOMMAIRE

1. RAPPEL DE LA COMMANDE.....	4
2. OBJET ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES	5
3. DOCUMENTATION DISPONIBLE.....	5
4. DÉMARCHE ET PHASAGE.....	5
4.1. Définition et évaluation du phénomène.....	6
4.2. Travaux de prospective.....	6
5. SUIVI ET LIVRABLES.....	6
6. CALENDRIER D'EXÉCUTION	6
ANNEXE : LETTRE DE MISSION.....	8

Le Ministre de l'Agriculture et de l'alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), par un courrier du 22 décembre 2021 (voir en annexe) une mission de prospective relative à la destination et à l'utilisation des terres agricoles délaissées dans les 30 prochaines années.

1. RAPPEL DE LA COMMANDE

De nombreuses interrogations concernent l'avenir du foncier agricole, soit à travers les politiques des structures en lien avec la politique d'installation et de renouvellement des générations, soit au regard du devenir de terres situées dans des zones en déprise où l'agriculture connaît des difficultés économiques et/ou sociales en raison du vieillissement de la population agricole et des changements sociologiques à l'œuvre dans le monde rural. S'ajoute à cela de nouvelles perspectives d'usage des sols liées, par exemple, à la production d'énergie ou aux évolutions en cours du secteur de la forêt et du bois, notamment en relation avec la lutte contre le changement climatique. Cette problématique peut aussi s'inscrire dans les débats sur la biodiversité, notamment autour de la question du « land sharing-land ~~sparing~~ »¹.

Face à ces interrogations, nous manquons de données faisant consensus pour prévoir et élaborer les politiques publiques les mieux adaptées. Ainsi, par exemple, dans un rapport commun, le CGAAER et l'Inspection générale des finances² indiquaient, sur la base des données de la fiscalité locale, que le volume des terres quittant la catégorie des « terres agricoles » était très inférieur aux chiffres habituellement annoncés et qu'une partie importante de ces transferts correspondait à un changement d'affectation des « terres agricoles » vers les landes, taillis et bois et ne traduisait donc pas nécessairement ni sans doute majoritairement un « délaissement » des terres concernées.

Cependant, des travaux de prospective à l'échelon national, européen et international³ évoquent l'hypothèse non plus d'une forte concurrence sur le foncier, comme par le passé, mais d'un possible délaissement des terres agricoles.

Et de fait, en circulant dans certaines régions on constate déjà ce phénomène de terres délaissées.

Ce changement possible de perspective quant à l'évolution du foncier agricole en France mérite donc d'être davantage étudié pour éclairer les choix de politiques publiques concernant les usages du foncier agricole et, au-delà, ceux du foncier en zone rurale. Il est demandé à la mission de

¹ De nombreux travaux de recherche au niveau international portent, ces dernières années, sur une approche qui distingue l'option « intégration » (« land sharing ») de l'option « séparation » (« land ~~sparing~~ ») ; un choix qui pourrait être fait dans l'usage des terres entre une « ~~désintensification~~ » et une « spécialisation » pour, dans les deux cas, préserver la biodiversité.

² « Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive AIFM », janvier 2013

³ Prospective AGR2050 du CGAAER (2019), prospective Europe, INRAE (2020), travaux de la FAO (2019)

documenter et évaluer ce phénomène des « terres délaissées » et de proposer divers scénarios d'évolution pour l'usage de ces superficies.

2. OBJET ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES

Jean-Maurice DURAND, IGPEF, Hervé LEJEUNE IGA, et Geneviève REY, IGPEF, ont été désignés pour conduire cette mission.

La principale difficulté pour la mission tient à la définition des « terres délaissées » (terres non utilisées ou utilisées en deçà d'une valorisation économique minimale - dont le seuil reste à définir - , terres abandonnées, terres « vacantes et sans maîtres »...). Ce travail de définition sera conduit en préalable au travail de prospective sur ces « terres délaissées ».

Il est proposé de limiter les travaux de la mission à la métropole, en raison d'enjeux et de réalités très différentes dans chacun des territoires d'Outre-mer.

En raison des relations étroites entre les espaces agricoles et les espaces forestiers s'agissant de l'usage des sols en zone rurale, la mission étudiera la question posée globalement au niveau des espaces agricoles et forestiers.

3. DOCUMENTATION DISPONIBLE

La mission disposera des travaux d'enquêtes du MAA sur le foncier agricole et du dernier RGA. Elle recherchera aussi toute la documentation que les acteurs du foncier agricole ou forestier ont pu produire (IGN, Conservatoire du littoral, collectivités locales, FNSAFER, Conseil supérieur du Notariat...) et pourra exploiter aussi l'étude « The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures » du Parlement européen.

La mission souhaite aussi pouvoir disposer des données de la fiscalité locale foncière. Pour cela une demande spécifique devrait être présentée au ministère de l'économie et des finances ou bien une demande de collaboration présentée à l'IGF.

4. DÉMARCHE ET PHASAGE

La mission prévoit de travailler en 2 phases successives :

- une première phase de définition et d'évaluation du phénomène des « terres délaissées », essentiellement sur base documentaire ;
- une seconde phase de travaux prospectifs engagée sur la base des résultats obtenus au cours de la première phase en mobilisant un groupe de travail associant l'administration et les professionnels de l'agriculture et de la forêt pour proposer les scénarios demandés par le Ministre

4.1. Définition et évaluation du phénomène

Cette première phase de travail sera conduite, d'une part, sur une base documentaire, d'autre part, en interrogeant un certain nombre d'acteurs sur leur perception du phénomène et, enfin par des rencontres sur les terrains les plus concernés.

Elle durera jusqu'en septembre-octobre 2022.

4.2. Travaux de prospective

À l'issue de la première phase, un groupe de travail multipartite sera mis en place pour évaluer les perspectives d'avenir du phénomène et proposer des scénarios pour les 30 prochaines années en discutant des outils de politiques publiques correspondants.

Ce travail devrait aboutir en janvier-février 2023.

5. SUIVI ET LIVRABLES

La mission remettra en mars 2023 son rapport de mission présentant l'état des lieux des « terres délaissées » en France, les perspectives d'évolution sous forme de scénarios et les choix politiques sous-jacents aux scénarios.

6. CALENDRIER D'EXÉCUTION

Avril à septembre 2022

Octobre à janvier 2023

Mars 2023



Annexe 3 : Méthodologie de la prospective

Éléments méthodologiques : l'essentiel en cinq phases

Phase 1 : Définition, état des lieux et inventaire des outils existants

- Étude bibliographique : constat que la question des terres délaissées est un angle mort des politiques foncières et agricoles
- Constitution d'un groupe de travail, reflétant la diversité de l'expertise sur ce sujet.
- Définition consensuelle de la notion de terres délaissées.
- Première analyse des causes du délaissement des terres.
- Recensement des outils et initiatives visant à gérer le phénomène de délaissement des terres.

Phase 2 : Sélection des grandes composantes autour desquelles s'organiseront les scénarios :

- Territoire, Économie, Sociologie, Culture, Démographie, Environnement, Foncier/structures, Politique, Technologie.

Phase 3 : Identification de facteurs de changement

- Identifier les facteurs de changement /signaux, y compris les signaux faibles et/ou contre-intuitifs.
- Documenter les signaux.
- Structurer les signaux : regrouper les signaux « retravaillés » selon les composantes.
- Repérer les invariants (facteurs constants, qu'on n'arrive pas à décliner, déjà acquis et/ou stables à l'avenir).
- Décrire les impacts des signaux sur l'état des lieux et/ou les différentes composantes.

Phase 4 : Élaboration d'une matrice morphologique

- Regrouper les variables retenues par grandes composantes.
- Décliner chacune d'entre elles en trois hypothèses discriminantes, couvrant un large champ des possibles, sans autocensure.

Phase 5 : Construction des scénarios

Les scénarios se construisent en combinant des hypothèses issues de la matrice morphologique :

- Procéder à un premier appariement des hypothèses, qui doivent être cohérentes et suffisamment robustes pour traiter chacune des composantes (identifiées en phase 2).
- Stabiliser les récits (fil conducteurs, déterminants, grandes lignes, titre, éventuellement acteurs-clés) en veillant à bien les différencier et à les homogénéiser (longueur d'environ 2 pages, style).
- Partager, ajuster et valider les scénarios avec l'ensemble du groupe de travail.

Phase 6 : Analyse des scénarios en vue de tirer des enseignements pour les politiques publiques

- Établir une grille d'analyse des scénarios : identification des indicateurs-clés par rapport au problème (nombre d'agriculteurs, âge moyen, empreinte carbone, SAU, surface forestière...).
- Tirer des conclusions pour l'élaboration de politiques publiques :
 - ✓ qui prennent mieux en compte « l'angle mort » des terres délaissées ;
 - ✓ qui proposent de nouvelles pistes pour enrayer ou tout au moins contenir le phénomène dans des limites compatibles avec les impératifs de souveraineté alimentaire, de maintien de l'agriculture, d'environnement et de bonne gestion des territoires, etc.

L'ensemble du travail a été conduit en une dizaine de réunions, de novembre 2022 à octobre 2023, dans le cadre d'un groupe de travail associant huit experts extérieurs au CGAER (annexe 4).

Le travail conduit relève de la prospective exploratoire. Son originalité a été de faire appel à un « groupe de pilotage » (présenté en annexe 4), réunissant des représentants des acteurs concernés, d'horizons et des sensibilités très divers : agriculteurs, forestiers, notaires, recherche, naturalistes, spécialistes du foncier et de l'aménagement... reflétant la diversité de l'expertise sur ce sujet.

Les neuf réunions du groupe de pilotage se sont organisées selon le calendrier suivant :

étapes	réunions	production
<ul style="list-style-type: none"> ▪ dresser un état des lieux ▪ définir « les terres délaissées » ▪ recenser les outils existants en rapport avec la thématique 	15.11.2022 29.11.2022 13.12.2022	Note état des lieux Fiche « définition ». Inventaire des outils existants
<ul style="list-style-type: none"> ▪ identifier des signaux/facteurs de changement (y compris faibles, contre-intuitifs...) ou appartenant à des sphères inhabituelles (art, médias...) et les documenter ▪ regrouper les signaux en grandes composantes, repérer les invariants 	10.01.2023	Matrice d'organisation des facteurs de changement
<ul style="list-style-type: none"> ▪ décliner les impacts des signaux sur état des lieux et/ou les composantes 	24.01.2023	Matrice morphologique (micro-scénarios)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ structurer les scénarios 	28.03.2023	Micro-scénarios assemblés en quatre trames
<ul style="list-style-type: none"> ▪ finaliser les scénarios et en évaluer les impacts 	24.04.2023 25.05.2023	Scénarios rédigés Grille d'analyse comparée
<ul style="list-style-type: none"> ▪ en tirer des conclusions pour les politiques publiques 	29.09.2023	Leviers à développer Première version du rapport

Le travail a comporté trois grandes séquences : la réalisation d'un état des lieux des connaissances sur le phénomène d'abandon des terres, puis l'exercice prospectif proprement dit, enfin une réflexion sur les enseignements à en tirer pour les politiques publiques.

1. Définition, état des lieux et inventaire des outils existants

De manière très classique Le travail prospectif a été précédé d'une étude bibliographique et d'un essai de synthèse des multiples sources statistiques qui traitent du phénomène de changement d'usage des terres. Cet état des lieux a inclus un recensement de ses causes majeures et des principaux outils à disposition pour orienter l'évolution du foncier. Cette séquence a confirmé le sentiment qui a motivé la mission : la question des terres délaissées reste un angle mort des politiques foncières et agricoles.

Après sa constitution, le groupe de pilotage :

- s'est doté sur ces bases pour la suite des travaux d'une définition consensuelle de la notion de terres délaissées ;
- s'est livré à une première analyse des causes du délaissement des terres ;
- a réalisé un recensement des outils et initiatives visant à gérer le phénomène de délaissement des terres.

Parallèlement, la mission a procédé à quelques auditions (voir annexe 13) et également profité des réunions de groupes de travail du CGAAER, notamment celles du groupe « Forêts ». Ont aussi été

valorisés certains des rapports du CGAAER les plus récents concernant, par exemple, le portage du foncier agricole ou les arbitrages des usages fonciers entre biodiversité et souveraineté alimentaire. Elle s'est enfin nourrie de travaux encore en cours comme notamment ceux de la mission interministérielle sur les usages de la biomasse.

2. Déroulement de l'exercice prospectif

2.1 Sélection des grandes composantes autour desquelles s'organiseront les scénarios

Le groupe de pilotage a divisé son champ d'analyse prospective en neuf grandes composantes : **Territoire, Économie, Sociologie, Culture, Démographie, Environnement, Foncier/Structures, Politique, Technologie.**

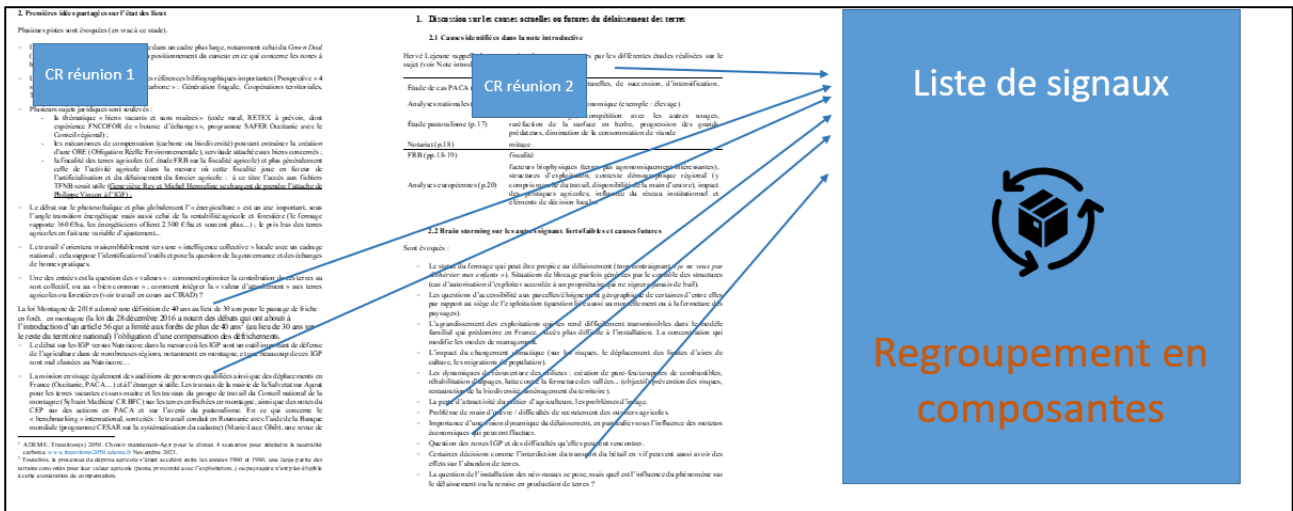
La typologie retenue est dérivée de la typologie DESTPEP (DEmographie, Sociétal, Technologique, Économie, Environnement, Psychologie, Politique et International proposée dans l'ouvrage méthodologique de P. Cahen, « Signaux faibles, mode d'emploi ». Ed. d'Organisation, 2010).

Une grande attention a été portée tout au long de l'exercice à éviter des champs orphelins.

2.2 Identification de facteurs de changement

- **Recenser les facteurs d'évolution, (nouveaux) acteurs, signaux faibles...**

L'état des lieux réalisés en séquence 1 a fait déjà apparaître un certain nombre de causes au délaissement des terres, mais également des facteurs d'évolution. Ces derniers sont retravaillés et intégrés à une liste.



Le groupe s'attache à compléter la liste de ces signaux « tendanciels » par des signaux « faibles ». La collecte de ces derniers a reposé sur deux principes :

- **un champ d'investigation étendu** : rechercher toute variable « originale » susceptible d'avoir une incidence à échéance 2050, quelle qu'en soit la nature et la portée potentielle
- **un état d'esprit ouvert** : valoriser l'intuition, chercher à l'encontre de ses convictions le paradoxal, l'iconoclaste, prospecter les rubriques « tribunes », « libres opinions », « lettre ouverte »..., prendre le contre-pied des tendances, chercher où on ne va pas habituellement (champ des enfants et des adolescents, publicité, arts, start-ups, science-fiction)...

L'appréciation de la probabilité d'occurrence/concrétisation et de l'importance de l'impact du signal relevant des phases ultérieures, l'absence d'autocensure a été la règle. Certains signaux n'ont néanmoins pas été retenus lorsqu'ils faisaient appel à des processus de rupture trop éloignés du sujet foncier

- **Valider et organiser les facteurs de changements**

Chacun des facteurs de changements retenus (tendancielles et signaux faibles) est affecté à une composante, et documenté. La méthode de prospective exploratoire est globalement très itérative, leur liste peut encore être ajustée tout au long du travail, d'une part en raison d'une veille et d'une actualisation permanentes, d'autre part au fil de l'intégration des signaux dans les étapes suivantes. À l'issue de cette étape, subsistent 60 facteurs de changement classés en 9 composantes.

2.3 Élaboration d'une matrice morphologique

La matrice morphologique est au cœur de la méthode prospective. Les signaux retenus en 2.2 y regroupés par grande composante (définies en 2.1). Chacun d'entre eux y est décliné en trois hypothèses discriminantes, couvrant un large champ des possibles (là encore, sans autocensure sur le caractère souhaitable ou jugé crédible à ce stade).

Ce travail permet de repérer les *constantes* (facteurs invariants, qu'on n'arrive pas à décliner, déjà acquis et/ou stables à l'avenir) et qui constituent des tendances lourdes. La prospective en a identifié quatre :

- les projections pessimistes concernant le changement climatique se confirme ;
- l'exercice du bien commun devient de plus en plus difficile à tous les échelons ;
- la priorité est donnée à la sécurité énergétique et à la décarbonation des économies ;
- la gestion des espaces fonciers, en particulier les espaces agricoles et forestiers, dépasse les logiques purement agricoles.

Les cases correspondant aux constants/invariants sont retirées de la matrice. Les cases restantes constituent des *microscénarios* dont certains (pas tous) vont ensuite être appariés en scénarios.

La matrice morphologique utilisée est reproduite in extenso en fin d'annexe ; un extrait figure ci-après à titre d'illustration.

	Composante de rattachement	Signal/variable	Modalités		
			Hyp.1	Hyp.2	Hyp.3
1	Territoire (géographique)	Accessibilité aux parcelles	La dégradation des voies de communication se poursuit voire s'accélère et favorise l'abandon	Une moindre accessibilité aux terres agricoles ouvre la possibilité de créer de vastes réserves intégrales	V1 : La remise en état ou la création de pistes/routes pour des usages agricoles et forestiers déclenche des mouvements de rejet V2 : pas de rejet ; forte demande de développement
2	Territoire	Risques naturels type RTM (protection contre l'érosion, lutte contre les avalanches...)	Le dépérissement massif des peuplements RTM (pbs de renouvellement) impose de trouver des solutions pour maintenir leur vocation de protection contre l'érosion (renouvellement de la forêt, génie civil)	Les populations menacées sont déplacées et de grandes zones de libre évolution s'installent	Une politique volontariste de gestion des risques se développe. Elle fait appel à une ingénierie écologique fine et favorise l'emploi (réalisation de travaux) et la revitalisation des zones de moyenne montagne
3	Territoire	L'occurrence croissante de « grands feux »	Conduit à des dynamiques de réouverture des milieux avec des terres dédiées à la prévention du risque incendies. La création de pare-feu/coupures de combustibles impulse une dynamique de reprise de terres abandonnées.	Le risque incendie croissant et répété pousse à l'abandon des terres	En réaction au risque incendie croissant, on assiste à : V1 : une reconquête agricole massive (« le maïs plutôt que la forêt ») V2 : une convergence d'intérêt avec le développement des usages énergétiques, et donc une reconquête de territoires à cet usage.

2.4 Construction des scénarios

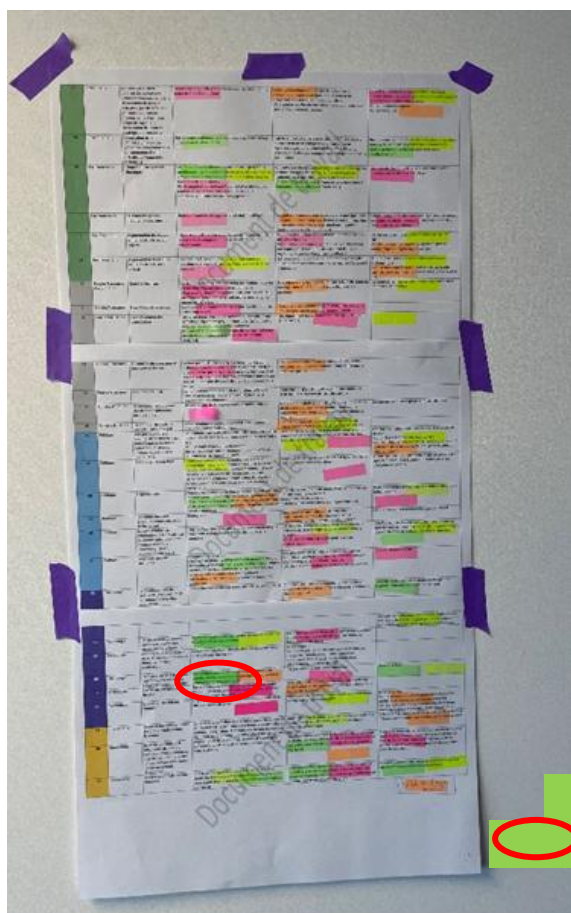
Les scénarios se construisent en combinant des microscénarios (hypothèses) issues de la matrice morphologique, en plusieurs étapes :

- Procéder à un premier appariement des hypothèses, qui doivent être cohérentes et suffisamment robustes pour traiter chacune des composantes (identifiées en 2.1).
- Stabiliser les récits (fil conducteurs, déterminants, grandes lignes, titre, éventuellement acteurs-clés) en veillant à bien les différencier et à les homogénéiser (longueur d'environ 2 pages, style).
- Partager, ajuster et valider les scénarios avec l'ensemble du groupe de travail.

Points d'attention pour l'étape de construction des scénarios

- pas besoin de couvrir tous les champs du possible, ni d'être vraisemblable, encore moins probable en revanche, il faut que chaque scénario soit cohérent et qu'ils se distinguent nettement les uns des autres
- il doit être possible d'en écrire le récit sur le mode « En 2050... » et d'arriver à raconter l'itinéraire qui depuis aujourd'hui y conduit
- le travail de repérage des « cases » peut se faire dans n'importe quel sens
- il n'est pas nécessaire de prendre une case dans toutes les lignes
- si on retrouve une case dans tous les scénarios, il s'agit sans doute d'une constante (tendance), qui n'est pas discriminante
- si on n'arrive pas à écrire le scénario de manière cohérente, c'est soit parce qu'il n'en est pas un vrai finalement, soit parce qu'il manque des variables...
- si on repère une variable manquante qui semble indispensable, on la rajoute à la matrice

Cet exercice est réalisé en atelier, par les membres du comité de pilotage, comme illustré ci-après.



Après une pré-identification collégiale de quatre ou cinq fils conducteurs ou trames (le « *pitch* » du scénario), le travail s'est organisé par binôme, chacun d'entre eux prenant en charge une trame. Chaque binôme a repéré des « cases » (microscénarios) cohérentes avec la trame imaginée (les cases sont marquées par des post-it de couleur, chaque scénario a la sienne) ; le cas échéant une case « socle » est identifiée pour démarrer.

Les binômes assemblent ensuite les cases pour écrire le scénario (raconter une histoire entre 2023 et 2050) ; ils affinent le cas échéant la formulation du microscénario qui correspond à chaque case retenue.

scénario
Bataille de l'eau
Mosaïques territoriales
Vive la renaturation !
Pacte productif

en 2050...

...en plein travail...



Les récits sont ensuite partagés, ajustés et stabilisés en commun (fil conducteurs, déterminants, grandes lignes, titre, éventuellement acteurs-clés) en veillant à bien les différencier et à les homogénéiser (longueur, style).

3. Analyse des scénarios en vue de tirer des enseignements pour les politiques publiques

Chaque scénario rédigé est ensuite évalué à partir d'une grille d'analyse construite en commun. Cette grille est construite à partir d'indicateurs jugés clés par rapport au problème posé (nombre d'agriculteurs, âge moyen, empreinte carbone, SAU, surface forestière...). L'impact de chaque scénario sur chaque indicateur est qualifié en -2/-1/+1/+2 dans un tableau* qui illustre leur diversité de positionnement :

		Bataille de l'eau				Mosaïques territoriales				Vive la renaturation !				Pacte productif			
Indicateurs (regroupés en composantes)		-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2
occupation du territoire (évolution)	Surface agricole utile (SAU)																
	Surfaces forestières gérées																
	Surfaces forestières en libre évolution																
	Aires naturelles																
	Surfaces à vocation énergétiques																
	Surfaces urbanisées																
	Demande en terres agricoles																
	Demande en terres forestières																

		Bataille de l'eau				Mosaiques territoriales				Vive la renaturation !				Pacte productif			
Indicateurs (regroupés en composantes)		-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2
économie	Production agricole (souveraineté alimentaire)																
	Production agricole (exportation)																
	Récolte de produits forestiers																
	Production verte rémunérée (carbone, biodiversité)																

* le tableau est reproduit dans son intégralité en annexe 10.

Ce tableau permet de tirer, à partir des scénarios, des conclusions pour l'élaboration de politiques publiques :

- qui prennent mieux en compte « l'angle mort » des terres délaissées ;
- qui proposent de nouvelles pistes pour enrayer ou tout au moins contenir le phénomène dans des limites compatibles avec les impératifs de souveraineté alimentaire, de maintien de l'agriculture, d'environnement et de bonne gestion des territoires, etc.

Addendum à l'annexe 3 – Reproduction de l'intégralité de la matrice morphologique
Microscénarios obtenus par déclinaison des variables en hypothèses
(avec repérage des microscénarios constitutifs de chacun des quatre scénarios)

Matrice morphologique (déclinaison des facteurs de changement en modalités)
 Réunion du 28 mars 2023
 DOCUMENT DE TRAVAIL

Composante de rattachement (biogéographique)	Signal/variable	Hypothèses		
		Hyp. 1	Hyp. 2	Hyp. 3
1	Accessibilité aux parcelles	La répartition des usages, communication se fait entre l'accès et l'usage, abandon	Une moindre accessibilité aux parcelles agricoles, ou la possibilité de créer de nouvelles parcelles agricoles.	V1 : La route en état ou la réaction de professionnels pour des usages agricoles (travaux déclarés des mouvements de rejet) V2 : pas de rejet ; forte demande de développement
2	Risques naturels type RTM (protection contre l'érosion, laide contre les avalanches...)	La déperdition des usages, phénomènes RTM (incendies, inondations) impactent la vocation de protection contre l'érosion (renouvellement de la forêt, génie civil)	Les populations agricoles et grandes zones (p. être évolutives) abandonnent les parcelles et de grandes zones (p. être évolutives) abandonnent les parcelles	Une politique volontariste de gestion des risques se développe Elle fait appel à une ingénierie écologique fine et favorise l'emploi (réalisation de travaux) et la renaturation des zones de moyenne montagne. En réaction au risque incendie croissant, on assiste à : V1 : une reconquête agricole massive (à la fois pluri- et mono-culturelle), et donc, une reconquête de territoires à cet usage
3	L'occurrence croissante de « grands feux »	Conduit à des dynamiques de renouveau des terres dédiées à la prévention du risque incendie. La création de parcs-feu/couverts de combustion, une dynamique de reprise de terres abandonnées	Une risque incendie croissant et rapide pousse à l'abandon des terres	
4	La lutte contre la fermeture des vallées ou autres parcs	Se développe et conduit à libérer des terres agricoles, fait trouver un usage agricole ou énergétique ou autre (mais pas forcé)	N'est plus un sujet et la réhabilitation des zones de moyenne montagne avec l'abandon de terres se développe	
5	Land sharing (superposition des usages sur un même territoire)	On va vers du land-sharing / usages combinés à l'usage d'un territoire (type « maquis ») qui permet certains types de valorisation des terres délaissées et qui évitent l'abandon des terres	On va vers du land sharing / l'écologie de l'exploitation - chaque exploitation intègre une grande diversité d'usage (pêche/écologie/énergie/agriculture...)	Du/du moins (maquis land sharing et sharing) : l'orientation décide au niveau d'un territoire, différents modèles peuvent cohabiter
6	Land sparing (spécialisation des territoires)	On va vers du land sparing / usages séparés qui permettent d'affecter la terre à l'usage le plus approprié dans des processus standardisés (production agricole ou énergétique, bois, libre évolution...), ce qui optimise l'usage total du territoire	On va vers du land sparing qui conduit à concentrer les usages en valeur sur les sites les plus productifs et accessibles, ce qui peut conduire à un abandon massif sur certaines zones	
7	Équilibre agro-silvo-cynégétique ?	Le développement continue à s'accroître : devient un enjeu majeur (déficit des récoltes, compétition sur les habitats) ; intensifie la répartition forestière et des blocs / investissement en agriculture et en forêt ; accentué par les problèmes sanitaires (lévage et bovine) + concurrence avec autre faune (grand hérisse) Lien avec impacts négatifs sur la biodiversité Reste une illusion, un concept théorique	L'agriculture fait par sa réduction, au besoin avec un système de hautes administrations ou de régulation professionnalisée, ce qui limite l'abandon de terres et l'enrichissement	Sans impact / sans que Ce sont des services écosystémiques (comme les accords de route) qui conduisent à une réaction
8	La complémentarité agriculture-forêt		Se développe, avec des parcs agro-forestiers, des forêts des agriculteurs	Se développe avec le travail des agriculteurs en d'après
9	Les facteurs biophysiques (fertilité organique, terres intéressantes)	Développement de plus en plus importants (le rôle de l'impact du changement climatique : développement de la végétation)	Ne constituent plus un facteur limitant (grâce à techniques, cultures hors sol à haute productivité...)	Ne posent pas de problème pour la production énergétique, hors biomasse bois préférentiellement dédiée à l'énergie

10	Economie	La question de la couverture de risque (dont assurance) : de risque face aux risques climatiques / comment couvrir les zones « enclavées » ?	Les risques agricoles, les risques assurés, les risques non assurés	Appréhension des coûts et bénéfices potentiels, conduit à des choix à privilégier	De nouveaux instruments apparaissent : V1 : Le CO2 est pris en charge par une politique globale volontariste avec un mécanisme de transaction. V2 : Copie (réplication) (cédés carbone). V3 : Copie carbone : des assurances pour la diffusion de terres agricoles, et la production d'éléments prélevés (exemple : produits agricoles photo-synthétiques) ; remboursements conditionnés à la production
11	Economie	Les zones IGP	S'affirment comme LA référence identifiant de zones rurales et permettant de limiter l'abandon de ces zones	S'opposent : Elles favorisent des agriculteurs moins compétitifs (niveau rural) ; exigence de savoir : se situent en haut dans les hiérarchies locales, perdant en visibilité et en mobilité (localisation) et perdant	Expérimentation des zones IGP de 4e ou 5e génération (exemple : Espagne) par la création de zones IGP. Les critères des zones IGP : - Spécialisation par la culture - Changement climatique - Développement agricole - Abandon des zones IGP
12	Economie	Les problèmes d'installation et d'attractivité du métier de chef d'exploitation	Dependent cruciaux et un facteur limitant : disponibilité	Sont réglés par un retour à la terre et aux valeurs agricoles (surtout à une politique agricole volontariste)	Se posent différemment : dissociation de la diffusion du capital et de la fonction de chef d'exploitation (salarié) V1 : Mécanisme capitalistique à objectif de production agricole et fonction V2 : schéma associatif ou crowd farming à visée d'expérimentation de modes alternatifs. Sont réservés pour partie par la redistribution des activités
13	Economie	Les problèmes de main d'œuvre / difficulté de recrutement	S'opposent : certains métiers retrouvent une attractivité de nouveaux métiers se créent : un engouement de formation accompagne la dynamique	Sont concernés par un fort soutien public au pastoralisme et au développement dans les régions concernées, en lien avec la DRCI et le développement du photovoltaïque	Se réinventent : V1 : en mode multifonctionnel (pluriactivité) V2 : en mode mono-objet (spécialité) (difficultés - et optimisation d'une activité)
14	Economie	Les difficultés de financement	Durement structurées et les profits réduits	Concerne plutôt les petits ruminants qui deviennent progressivement des sous-produits » de la DRCI ou de l'énergie	Remise en valeur de certaines terres V1 : Ne se produit pas : le foncier agricole reste protégé. Les politiques publiques optimisées (SARTE...) entraînent la spéculation. V2 : Le foncier artificialisé (par exemple : la spéculation immobilière (urbanisation, viticulture...))
15	Economie	Le développement d'achats fonciers / spécialisés (en vue de constitution de réserve foncière)	Induit le développement de riches contre paysans/paysannes permettant à leurs propriétaires de saisir des opportunités dans le futur	Est « un top » : un paramètre a été oublié (renvoiable au fil de fréquence centralisée, ou risque sanitaire sous-estimé, ou l'impact s'élève inversement...)	Vos dans les champs : emploi de sociétés de gardiennage qui confortent l'activité des zones rurales (!)
16	Economie	Le développement de nouvelles productions moins exigeantes en eau : miscanthus, sésame...	Ouvre de nouvelles perspectives : essor des innovations technologiques, issues	Maintien des restrictions d'usage et pas d'opportunité de mise en valeur de nouvelles terres pour cette culture	Emergence d'autres activités alternatives (tourisme, patrimoine, stage de survie, hébergement...)
17	Economie	Le développement de la culture du chanvre	Libéralisation des usages et développement des zones agricoles en dialogue avec possibilité de respect de valeurs	Faciliter de vastes zones abandonnées sans usage	La puissance publique s'empare du sujet et prend des mesures d'incitation à l'installation, renouveau du marché sanitaire.
18	Economie	La fermeture de certaines stations de ski par manque de neige	Comprend une partie de l'élevage de montagne (partenariat des acteurs, diversité saisonnière) et pousse à la réévaluation		
19	Economie	La baisse du nombre de vétérinaires ruraux / augmentation des risques en santé animale (cf. One Health) notamment liés au changement climatique	Comprendre les activités d'élevage		

42	Foncier/Structures	Le contrôle des structures et intervention des SAFER	En fait que tel, il devient progressivement un lieu d'habitat rural la mesure de la décision appartient au propriétaire qui ne veut pas aller à l'ouest. Les droits de préférence (terrier, communal) sont pour être en plus d'autres. Le propriétaire n'est pas le seul. Le non-paiement de l'ICM en l'absence de l'impôt (le non-paiement du système actuel) mettra le foncier pour exploitation. Des terres sans droit à prime sont « abandonnées ».	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	La progression de déconcentration renforce l'habitat.
44	Foncier/Structures	Recommander et donner des droits d'exploitation (droits à prime)	Idem identique et continue à gérer le développement d'activités commerciales diverses.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
45	Foncier/Structures	La diffusion de l'habitat agricole (D.A.C. Energie)	V1 : Comme dans la situation actuelle (les outils, les machines, la mise en œuvre reste très concrète et la situation est très concrète). V2 : Les outils réseaux, suffisamment modernisés, confortables ou toujours très confortables, sont souvent partiellement modernisés.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
46	Politique	Une politique forte et volontariste se met en place pour récupérer les terres délaissées (délaissées, incultes, viciées ou sans maître, etc.)	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
47	Politique	La transition énergétique	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
48	Politique	L'agriculteur	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
49	Politique	Les terres des outils juridiques actuels relatifs au droit de préférence	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
50	Politique	La perte d'influence (diminution de la prévalence) du monde agricole au profit d'autres acteurs (transverses (dmat, biodiversité, énergie...))	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
51	Politique	Le gouvernement des territoires	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	
52	Technologie	Le développement du télétravail (la couverture 5G) qui amène de nouvelles populations.	Il y a une volonté de créer l'habitat rural, mais il est difficile de le faire. Les terres sont souvent en état de délabrement, ce qui nécessite des investissements importants pour les rendre viables.	Le foncier est très important pour l'habitat rural. Il faut donc penser à donner des droits d'exploitation pour permettre aux agriculteurs de continuer à travailler sur ces terres.	

53	Technologie	La robotisation (y compris agriculture de précision, surveillance satellitaire, IA...) Les progrès de la blockchain et de ses applications dans les domaines financier, marketing...	Faciliter le travail et parler aux personnes de moins d'années. Favoriser la mise en valeur d'activités existantes particulières et innovatrices (notamment artisanales)	Être en phase avec le développement des services écosystémiques (pour la valorisation de services écosystémiques) U1 : pour la valorisation, l'aide, régulation, résilience, consolidation, fluidité, régulation... U2 : et conforter les systèmes de certification alimentaire (concurrence des OPI) Est totalement repêché par la population	Les sans tech intelligents (robot solaire, véhicule autonome à grande échelle...) accélèrent la divergence entre les modèles agricoles (selon qu'ils y ont accès ou non)
54	Technologie	La mise en marché de plantes résistantes à la sécheresse grâce à des techniques GDM L'accès aux énergies non fossiles	Être à l'appui pour le développement/adaptation de nouvelles infrastructures et services innovants et innovateurs à l'échelle mondiale et régionale	La possibilité de produire des énergies non fossiles sur demande (au minimum en autoconsommation) est un facteur de résilience	Devenir la règle
55	Technologie	La question des intrants (l'eau, l'énergie)	Consacrer la priorité donnée à la souveraineté alimentaire (et industrielle). C'est le grand retour de l'arme alimentaire = V1 : Contourner le recul du multilatéralisme au profit d'alliances régionales et nationales sur tous les sujets agricoles et agroalimentaires. V2 : Induit un renforcement du multilatéralisme en matière alimentaire	Ne se pose plus V1 : De nouveaux modes de production résolvent le problème (approche agroécologique intégrée) V2 : Est réglée par une optimisation fine et un usage limité (agriculture de précision, lutte biologique...)	A démontre la bonne résilience agricole et alimentaire et n'entraîne pas durablement le retour au business as usual
56	Technologie	Le retour des crises sanitaires (COVID) et conflits armés (Ukraine)	Augmentation du pouvoir d'achat mondial favorisant la consommation de produits de luxe et les flux touristiques haut de gamme	Le retour à une agriculture de proximité, de proximité de production locale. Utilisation de terres pour satisfaire de nouvelles demandes de tourisme patrimonial, gustatif... (CF Italie)	Arrêt de la demande (références aux déplacements post-confinement, remise en cause des grands voyages au nom de l'empreinte carbone/écologique, perte de pouvoir d'achat de certaines catégories de population, souci de sobriété...)
57	Technologie	Essor du tourisme, de la découverte de produits locaux et développement du marché des produits de luxe (et des voyages découverte d'espaces naturels d'exception)	Titre le secteur agricole et conduit à mettre en culture toutes les terres où c'est possible (la France est privilégiée avec un apport d'eau si nécessaire (la France est privilégiée et égaré)	Peut être saturé par une meilleure production agricole mondiale, la baisse du gaspillage, le recours massif aux protéines végétales, voire la production par biotechnologie in vitro ; plus besoin d'autant de terres...	Favorise le retour à une stratégie exportatrice au nom des intérêts économiques et géopolitiques
58	International	Le retour des crises sanitaires (COVID) et conflits armés (Ukraine)			
59	International	Essor du tourisme, de la découverte de produits locaux et développement du marché des produits de luxe (et des voyages découverte d'espaces naturels d'exception)			
60	International	Le enjeu sécurité alimentaire mondiale			

Noté par l'auteur

Annexe 4 : Comité de pilotage et d'expertise constitué pour la mission

La mission s'est entourée d'un groupe de neuf experts d'horizons très divers en rapport avec le sujet. Les experts ont participé à ce travail *intuitu personae*. La prospective est un exercice de co-création délibérément non conventionnel qui cherche par définition à s'affranchir des postures de toutes natures et de tout mode de raisonnement préétabli. Les organisations auxquels les experts appartiennent ne sont pas donc « représentées » dans le groupe de travail et bien évidemment pas engagées par ce rapport.

nom	fonction
ANDRE Frédéric	directeur de la SAFER Occitanie
ARNOULD Maxence	enseignant-chercheur INRAE-AgroParisTech
ROUSSELOT Romain	chargé de mission Politiques foncières à la FNSEA
GHIB Marie-Luce	cheffe de projet Montagne à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
HERMELINE Michel	coordonnateur du groupe forêt du CGAAER
LESTURGEZ Alain	directeur général Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR)
MARSAUD Julie	experte au WWF
MILLARD Jean-Baptiste	délégué général d'AgriDées think tank
TREFFOT Marie-Lore	notaire, membre du Conseil supérieur du Notariat

La mission a également consulté quelques personnes qualifiées externes :

nom	organisme	fonction
ESTRADE Henri Roger	Commune de Verrières-le-Buisson	conseiller municipal
LONJON Philippe	Union régionale des COFOR Occitanie Pyrénées - Méditerranée	directeur
MORDEFROID Jean-Paul	Commune de Verrières-le-Buisson	adjoint au maire, conseiller communautaire de la CPS (Communauté Paris Saclay)
PERSONNIC Marianne	Commune de Verrières-le-Buisson	directrice des services techniques

nom	organisme	fonction
PONT Samuel	Union régionale des COFOR Occitanie Pyrénées - Méditerranée	coordinateur Forêt Foncier
ROULET Antoine	MASA – DGPE/SCPE/SDPE/BCCB	adjoint au chef du bureau du changement climatique et biodiversité
ROUXEL Jean-Michel	MASA – DGPE/SCPE/SDPE/BF	adjoint au chef de bureau du foncier
THOMAS Florian	MASA – DGPE/SCPE/SDPE/BF	chef du bureau du foncier
ZINETTI Christine	Commune de Verrières-le-Buisson	responsable du centre technique municipal

Annexe 5 : Les procédures de lutte contre les terres abandonnées et leur « récupération »

Sont présentées dans cette annexe, une réponse ministérielle de 2021 sur la lutte contre l'enfrichement pour la reconquête agricole puis une présentation des différents dispositifs existants en vue de récupérer à des fins agricoles des terres agricoles abandonnées (extrait du rapport du 114^e congrès des Notaires de France « Demain notre territoire » - 2018).

1. Réponse ministérielle n° 19719 au JO Sénat 8 avril 2021, p 2356

Question : [...] *Quelles actions le Gouvernement compte-t-il entreprendre pour lutter contre l'enfrichement et permettre la reconquête agricole ?*

Réponse :

La forêt française métropolitaine a augmenté de plus de 3 millions d'hectares en 30 ans essentiellement sur des terres délaissées par l'agriculture. Le code forestier prend en compte ce phénomène en excluant du régime d'autorisation les défrichements entrepris sur de jeunes boisements de moins de trente ans, ce qui est favorable aux agriculteurs.

La procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées permet de réduire le phénomène des friches lié à la déprise agricole et à l'exode rural concomitant (C rur, art. L.125-1 à L.125-15 (métropole) et art. L.181-14 à L.181-28 (outre-mer)). La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers procède à un inventaire des terres considérées comme des friches qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière (C.rur, art. L.112-1-1).

Les agriculteurs peuvent demander au préfet l'autorisation d'exploiter des terres incultes. Celui-ci s'adresse au conseil départemental qui a autorité pour demander à la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) de constater l'état d'inculture ou de sous-exploitation manifeste.

Le conseil départemental, de sa propre initiative ou à la demande de la chambre d'agriculture ou d'un établissement public de coopération intercommunale, peut également saisir directement la CDAF en vue de définir un périmètre dans lequel il serait d'intérêt général de remettre en valeur des terrains. Par la suite, le préfet met en demeure le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation de lui présenter un plan de remise en valeur. Par défaut, le droit d'exploitation peut être attribué par le préfet à un tiers demandeur proposant un plan de remis en valeur approuvé par la commission d'orientation agricole. Le préfet peut aussi provoquer l'acquisition amiable ou l'expropriation des fonds au profit de l'État, des collectivités et des établissements publics. Cette démarche touchant au droit de propriété, cette procédure revêt donc un caractère professionnel qui peut être d'initiative individuelle ou collective, et prévoit des mécanismes très encadrés d'application et de garanties, permettant toujours au propriétaire de réagir avant de se voir retirer l'exploitation de ses terres. La durée d'application de la procédure est de trois ans en moyenne. Le dispositif est encore insuffisamment utilisé, bien que plusieurs exemples récents de son utilisation en métropole et en outre-mer soient encourageants.

2. La promotion des terres incultes ou manifestement sous-exploitées (d'après le rapport des Notaires de France, 2018)

La promotion des terres incultes a pour objectif de mettre fin au non-usage des terres susceptibles d'être cultivées. Il s'agit de reconquérir l'espace à des fins agricoles. Les jeunes agriculteurs sont conscients des enjeux que représente la récupération des terres manifestement sous-exploitées.

La superficie non cultivée représente environ 2,5 millions d'hectares pour une surface agricole utilisée totale de 29,4 millions d'hectares.

La mise en agriculture de terres sans usage contribue à la redynamisation de l'espace rural. Elle engendre également des bénéfices économiques, environnementaux et sociaux. À l'inverse, le mitage important de l'espace agricole contribue à l'abandon de terres. Le retour à l'agriculture est possible, même s'il est peu fréquent. Or, cette situation est au moins en partie réversible. Les parcelles non exploitées pendant un certain temps offrent en effet l'avantage d'être peu polluées, permettant parfois d'accueillir une agriculture biologique.

Afin de réduire les terres inexploitées, le législateur a mis en place une procédure spécifique de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées. Elle permet d'imposer à un propriétaire la remise en valeur d'un fond par lui-même ou par un exploitant (C. rur. pêche marit., art. L. 125-1).

La première étape est la définition des terres incultes ou manifestement sous exploitées. La possibilité de dénoncer l'état d'inculture est offerte aux personnes privées dans leur intérêt personnel ainsi qu'aux pouvoirs publics dans l'intérêt général de l'agriculture.

2.1 La définition des terres incultes

Il n'existe pas de définition précise de la notion de terres incultes. La loi de 1942 réputait abandonnées les exploitations dont les terres n'étaient pas cultivées depuis deux ans et dont les bâtiments demeuraient sans exploitants, dépourvus de cheptels indispensables à une mise en culture conforme aux usages de la région.

Cette définition avait le mérite d'exister. Aujourd'hui, en l'absence de définition légale et de jurisprudence suffisante, l'état d'inculture est une notion aux contours flous, expliquant en partie le manque de succès de la procédure de promotion des terres incultes ou manifestement sous-exploitées. Elle présente pourtant de réels intérêts : permettre aux agriculteurs en ayant besoin d'avoir accès à la terre, entretenir et valoriser le paysage, limiter certains risques naturels tels que les incendies, les avalanches, les glissements de terrain, etc.

Les critères d'appréciation des terres incultes sont locaux. En effet, cette notion est en général appréciée par la commission départementale d'aménagement foncier. Le succès de la promotion des terres incultes dépend de la volonté de la mettre en œuvre au niveau local.

La sous-exploitation manifeste est appréciée par comparaison avec les exploitations agricoles familiales situées à proximité, dès lors qu'aucune raison de force majeure ne peut justifier l'inculture (C. rur.pêche marit., art. L. 125-5).

Certains auteurs ont qualifié l'abandon ou la régression de l'activité de culture ou d'élevage de déprise agricole. La déprise agricole résulte de l'apparition de friches agricoles et de nombreuses parcelles antérieurement utilisées à des fins agricoles où s'implante graduellement une végétation naturelle incontrôlée. En pratique, il est impossible de travailler sur ces terres avec un matériel conventionnel. Elles deviennent des terres non mécanisables où il est impossible de pénétrer avec un engin agricole à moins de prendre des risques importants.

2.2 La demande de remise en culture à l'initiative des personnes privées

La procédure de mise en valeur est susceptible d'être demandée par toute personne physique ou morale intéressée. La SAFER et les bailleurs sont soumis à un régime particulier. La remise en valeur est soumise à certaines contraintes.

2.2.1 Les demandes initiées par les personnes privées

La procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées est déclenchée par toute personne physique ou morale désirant exploiter les parcelles concernées (C. rur. pêche marit., art. L. 125-1). Il s'agit des propriétaires, des exploitants, mais également de toute autre personne intéressée. La qualité d'exploitant n'est pas exigée. En cas de pluralité de candidatures, la priorité est accordée à un agriculteur s'installant ou, à défaut, à un exploitant agricole à titre principal (C. rur. pêche marit., art. L. 125-4). La réglementation relative au contrôle des structures s'applique dans le cadre de cette procédure.

2.2.2 Les conditions de durée d'inculture

L'autorisation d'exploiter est accordée si les parcelles n'ont pas été cultivées ou l'ont été insuffisamment pendant une durée minimum de trois ans. En zone de montagne, ce délai est réduit à deux ans (C. rur. pêche marit., art. L. 125-1, al. 1). Dans certaines communes et pour certaines cultures pérennes, principalement des vignes et des arbres fruitiers, le délai est abaissé à un an (C. rur. pêche marit., art. L. 125-9).

Toute parcelle, quelle qu'en soit sa superficie, est susceptible de faire l'objet d'une demande de mise en valeur. L'existence d'une raison de force majeure telle que la maladie, l'accident ou le décès est susceptible de faire échec au déclenchement de la procédure (C. rur. pêche marit., art. L. 125-1, al. 1). Le texte ne vise que la force majeure. Ainsi, la nature constructible d'une parcelle ne fait pas obstacle à la mise en valeur des terres incultes.

2.2.3 La lourdeur de la procédure.

La procédure débute par une demande d'autorisation d'exploiter effectuée par une personne souhaitant remettre en valeur les parcelles concernées (C. rur. pêche marit., art. L. 125-2 et L. 125-3). Toute demande est adressée au préfet par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le cas échéant, le préfet demande au tribunal de grande instance de nommer un mandataire pour représenter les propriétaires inconnus ou dont l'adresse est ignorée.

Le préfet demande au conseil départemental de saisir la CDAF dans les huit jours. La commission désigne une délégation composée d'au moins deux personnes, chargée de constater in situ l'état des parcelles. Les propriétaires ou leur mandataire sont convoqués quinze jours à l'avance à une visite sur le terrain. Un rapport de la délégation est transmis à la CDAF qui recueille ensuite les observations du demandeur, du propriétaire ou de l'exploitant.

La CDAF rend un avis sur l'état d'inculture des fonds et la possibilité de remise en valeur dans les trois mois à compter de sa saisine par le conseil départemental. L'avis est affiché dans la commune de situation de la parcelle pendant un mois. Corrélativement, le propriétaire et, le cas échéant, le titulaire du droit d'exploitation sont mis en demeure par le préfet de mettre en valeur la parcelle.

À l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette date, deux situations peuvent se présenter : soit le propriétaire ou l'exploitant renonce ou ne répond pas, soit le propriétaire ou l'exploitant s'engage à remettre la parcelle en valeur.

- Dans la première hypothèse, le préfet constate l'absence de remise en culture. La décision est notifiée au propriétaire ainsi qu'à l'auteur de la demande de remise en valeur. Le demandeur initial confirme sa demande en adressant un plan de remise en valeur à la commission départementale d'orientation agricole (CDOA) ou à la SAFER en zone de montagne. La CDOA ou la SAFER rend son avis sur le plan présenté. Le préfet attribue le droit d'exploiter soit au demandeur, soit, en cas de pluralité de demandeurs, en priorité à un agriculteur s'installant ou à défaut à un exploitant à titre principal. Cependant, lorsqu'un désaccord survient entre le demandeur désigné et le propriétaire, l'affaire est portée devant le tribunal paritaire des baux ruraux.
- Dans la seconde hypothèse, le plan de mise en valeur fait l'objet d'une transmission à la CDOA.

2.3 Le régime particulier de la SAFER et des bailleurs

2.3.1 Le régime particulier applicable à la SAFER.

Dans les zones de montagne, la SAFER territorialement compétente est autorisée à demander à bénéficier de l'autorisation d'exploiter (C. rur. pêche marit., art. L. 125-8). La SAFER n'ayant pas vocation à exercer une activité agricole, elle a l'obligation de transférer le bail à un candidat à la récupération des terres provisoirement abandonnées ou sous-exploitées. Le transfert est opéré dans un délai maximum de deux ans. En l'absence de candidat, l'autorisation d'exploiter est subordonnée à l'engagement d'une collectivité publique de devenir titulaire du bail. Elle dispose du pouvoir de transférer le droit de jouissance reçu de la SAFER ou de sous-louer le fonds destiné à être remis en valeur.

2.3.2 Le régime applicable au bailleur.

Le statut du fermage autorise la résiliation du bail lorsque les agissements du preneur sont de nature à compromettre la bonne exploitation du fonds. Il n'existe pas de procédure spécifique. Cependant, dans le cadre de la procédure de réhabilitation des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, lorsque le candidat désigné n'a pas cultivé les terres dans le délai d'un an accordé pour leur remise en valeur, le propriétaire a la possibilité de reprendre la libre disposition de la parcelle pour l'exploiter lui-même ou la donner à bail à un tiers. Cette reprise est opérée dans un délai de deux mois à compter de la renonciation du candidat preneur ou de son manquement à l'engagement d'exploiter, sans octroi d'indemnité. Le propriétaire ou le nouvel exploitant dispose d'un délai d'un an à compter de la date de la reprise pour la mise en valeur effective.

2.4 Les contraintes liées à la récupération des terres incultes ou manifestement sous-exploitées

2.4.1 Le bénéficiaire de l'autorisation d'exploiter devient titulaire d'un bail.

- Si les terres étaient libres : Le bail est établi dans les conditions du statut de fermage. Le propriétaire est en droit d'exiger la conclusion d'un bail à long terme (C. rur. pêche marit., art. L. 416-1 à L. 416-9 et L. 125-4, al. 1). À défaut d'accord amiable, le tribunal paritaire des baux ruraux fixe les conditions de jouissance et le montant du fermage conformément au schéma directeur régional des exploitations agricoles en vigueur.
- Si les terres étaient louées : Le bail originaire prend fin à la date où l'autorisation préfectorale d'exploiter est donnée au demandeur initial. La décision est notifiée au fermier évincé sans qu'il puisse exiger le versement d'une indemnité, et ce même lorsqu'il s'agit de parcelles dont la destination agricole pouvait être changée en vertu de documents d'urbanisme rendus publics ou approuvés lorsque la résiliation intervient avant la fin de la troisième année du bail (C. rur. pêche

marit., art. L. 411-32). Si une parcelle inculte ou manifestement sous-exploitée fait partie d'une exploitation plus importante, l'autorisation d'exploiter est accordée pour une période au plus égale à la durée du bail restant à courir, sauf volonté contraire des parties.

2.4.2 L'obligation de mettre les terres en culture

L'attributaire du droit d'exploiter prend le fonds dans l'état dans lequel il se trouve. Il a l'obligation de mettre les parcelles en valeur, sous peine de résiliation du bail. Le délai imparti pour la mise en valeur est d'un an à compter de la notification de la décision devenue exécutoire.

S'il existe des constructions non entretenues, le propriétaire est déchargé de toute responsabilité à ce titre (C. rur. pêche marit., art. L. 125-4, al. 5).

2.4.3 Le contrôle de la remise en valeur

Le préfet contrôle la mise en valeur à l'expiration du délai d'un an. Une délégation est chargée de vérifier in situ la remise en valeur effective. Le propriétaire, le mandataire ou, s'il y a lieu, le titulaire du droit d'exploiter sont convoqués sur le terrain. Le contrôle s'effectue par rapport au plan de remise en valeur prescrit et par comparaison avec les conditions d'exploitation des parcelles de valeur culturelle similaire des exploitations agricoles à caractère familial situées à proximité (C. rur. pêche marit., art. R. 125-13). En cas de contestation, l'appréciation factuelle relève du pouvoir souverain des juges du fond.

2.5 La remise en culture à l'initiative des pouvoirs publics

2.5.1 La procédure

La dénonciation d'inculture par les pouvoirs publics constitue en théorie une barrière à la spéculation foncière. Elle permet en effet de remettre du foncier sur le marché. Néanmoins, la procédure est difficile à mettre en place. Elle débute par le recensement des terres incultes ou manifestement sous-exploitées (C. rur. pêche marit., art. L. 125-5). Un inventaire est ordonné. L'initiative appartient au président du conseil départemental, par autosaisine, ou à la demande du préfet ou de la chambre d'agriculture. L'état définitif des fonds incultes est arrêté par la CCAF, après consultation des propriétaires et des locataires concernés. Il est affiché en mairie.

L'ensemble du dossier est ensuite transmis au préfet et au conseil départemental (C. rur. pêche marit., art. R. 125-6).

2.5.2 La dépossession des propriétaires et des exploitants négligents

Après délimitation du périmètre, la phase de réinsertion des parcelles dans le circuit productif s'ouvre de manière autoritaire et arbitraire.

Dans un premier temps, les propriétaires sont incités à conclure des baux avec les candidats à la remise en valeur des terres mentionnées dans l'inventaire.

Dans un second temps, en cas de refus du propriétaire, une procédure de contrainte est mise en place. Le préfet prend un arrêté et attribue une autorisation d'exploiter à un candidat intéressé, ayant alors l'obligation de mettre en valeur les terres incultes dans le délai d'un an. En l'absence de candidat intéressé, le préfet provoque une vente amiable (C. rur. pêche marit., art. L. 125-7). L'intention du législateur est de privilégier la vente de gré à gré à un particulier ou à la SAFER. Si la procédure amiable n'aboutit pas, le préfet recourt à l'expropriation au profit de l'État ou des collectivités, afin de permettre leur mise à disposition de la SAFER (C. rur. pêche marit., art. L. 142-7).

2.5.3 La révision de l'état d'inculture des parcelles

La révision de l'état initial des parcelles a lieu tous les trois ans selon une procédure identique à celle observée pour son établissement. À cette occasion, le propriétaire ou le locataire d'un bien dont la mise en valeur a été assurée a la possibilité de demander son retrait de l'inventaire des fonds incultes. Le préfet est chargé de constater la cessation de l'état d'inculture et, après avis de la CDAF, de prononcer sa radiation des listes (C. rur. pêche marit., art. R. 125-8).

Globalement, le dispositif de récupération des terres incultes ou manifestement sous exploitées manque d'efficacité. Les initiatives individuelles sont trop peu nombreuses et insuffisamment structurées. La procédure est longue, notamment lorsque le propriétaire est réticent. Elle dure parfois plusieurs années. Pour être efficace, le délai d'instruction des dossiers devrait être raccourci. L'extrême lourdeur du procédé ne facilite pas sa mise en œuvre. Au surplus, les frais engendrés pour l'application de la procédure sont à la charge du demandeur, ce qui n'encourage pas non plus le succès de ce dispositif d'intérêt général. Au surplus, le législateur a permis une initiative des pouvoirs publics pas ou peu utilisée en pratique. Ce système est plutôt envisagé comme un chiffon rouge à agiter pour inciter les propriétaires à entretenir leurs biens eux-mêmes ou avec l'aide d'un tiers.

3. L'appropriation des biens abandonnés (d'après le rapport des Notaires de France, 2018)

Les procédures concernant les biens sans maître et les biens présumés sans maître ne sont pas les seules procédures applicables à l'appréhension de propriétés privées abandonnées par une personne publique. Parallèlement, d'autres procédures existantes sont susceptibles d'être appliquées au territoire agricole.

3.1 Les procédures applicables aux biens sans maître ou présumés sans maître

3.1.1 La définition des biens sans maître ou présumés sans maître

Sont qualifiés de biens sans maître les biens immobiliers faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté. Cela suppose que la procédure des successions vacantes n'ait pas été mise en œuvre. Il existe également les biens présumés sans maître. L'article 72 de la loi d'avenir pour l'agriculture a assimilé aux biens sans maître les immeubles n'ayant pas de propriétaire connu et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans, ou l'ont été par un tiers. Cette assimilation permet aux communes de disposer d'un moyen d'appropriation des biens à moindre coût afin de les céder à des agriculteurs.

3.1.2 La propriété des biens sans maître ou présumés sans maître

Les biens sans maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. En cas de renonciation à exercer ce droit, la propriété des biens est transférée soit à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre, soit à l'État (CGPPP, art. L. 1123-1 à L. 1123-3 et C. civ., art. 713) ou bien encore au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans les zones définies à l'article L. 322-1 du Code de l'environnement.

La procédure des biens sans maître a vocation à prendre le relais de celle applicable aux successions en déshérence. Les biens issus de ces successions demeurent obligatoirement la propriété de l'État lorsqu'il en demande l'envoi en possession. Cet élément les distingue des biens sans maître. Toutefois si pendant trente ans personne ne revendique leur propriété, ils tombent dans

la catégorie des biens sans maître et appartiennent en principe à la commune. En cas de renonciation, ils appartiennent à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à l'État en cas de refus de ce dernier.

3.1.3 Particularité des terres cultivées.

Dans l'hypothèse où la parcelle sans maître est cultivée, l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est attribuée à l'exploitant.

Opération purement fiscale, l'imposition à la taxe foncière ne peut, par elle-même, créer ou consacrer des droits quelconques sur le bien. Ainsi, le paiement de l'impôt ne peut être invoqué par l'assujéti que comme présomption de l'existence d'un droit de propriété. De sorte que si l'immeuble est appréhendé par la commune au titre des biens sans maître, l'exploitant n'a pas la possibilité de s'opposer à la commune sauf à faire jouer la prescription acquisitive dans les conditions de droit commun.

3.2 Les autres procédures d'appropriation appliquées au territoire agricole

Au nombre des procédures d'appropriation applicables aux terres agricoles, se trouvent : la procédure des successions vacantes et la déclaration de parcelle en état d'abandon.

3.2.1 La procédure des successions vacantes

La procédure concernant les successions vacantes est peu utilisée. Cependant, depuis 2016, lorsque les biens des personnes décédées sans héritiers sont abandonnés, la succession est qualifiée de succession vacante (C. civ., art. 809 et s.). Il en est ainsi lorsque le défunt ne laisse aucun héritier légal ni aucun légataire, ou lorsque la totalité des héritiers a renoncé à la succession, ou encore lorsque les héritiers n'ont pas exercé leur option successorale dans le délai de six mois à compter de l'ouverture de la succession, de manière tacite ou expresse.

La Direction de l'immobilier de l'État est désignée curatrice. À l'issue de la procédure, les biens appartiennent à l'État à condition de demander l'envoi en possession en sa qualité de successeur irrégulier. Une fois cette saisine judiciaire conférée, la succession est alors appelée « succession en déshérence ». En pratique, l'envoi en possession est demandé lorsqu'il existe de l'actif après l'apurement du passif.

La loi permet aux notaires de confier la curatelle d'une succession vacante à l'autorité administrative chargée du domaine. Il convient d'adresser une requête à ce titre au président du tribunal de grande instance du lieu d'ouverture de la succession.

Le curateur désigné prend possession des biens et poursuit l'exploitation de l'entreprise agricole. Il est légalement autorisé à vendre les biens (C. civ., art. 810-2). Cette possibilité ouvre des perspectives dans les hypothèses, nombreuses en pratique, où les agriculteurs riverains souhaitent acquérir les parcelles dépendant d'une telle succession.

3.2.2 La déclaration de parcelle en état d'abandon

La procédure de déclaration en état d'abandon est susceptible d'être mise en œuvre à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune (CGCT, art. L. 2243-1). L'état d'abandon manifeste est constaté de manière provisoire dans un procès-verbal signé par le maire, mentionnant la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon.

Il est demandé au propriétaire de remédier à l'état d'abandon. En cas de refus, le maire constate par procès-verbal définitif l'état d'abandon du bien (CGCT, art. L. 2243-3). Les procès-verbaux par lesquels le maire constate l'état d'abandon manifeste d'une parcelle ne constituent que de simples

mesures préparatoires à la décision de déclarer cette parcelle en l'état d'abandon manifeste et de procéder à son expropriation. Ces procès-verbaux ne portent par eux-mêmes aucune atteinte directe au droit de propriété de leurs destinataires (166). Une procédure d'expropriation est alors engagée pour déclarer cessibles les propriétés. Cette procédure est motivée par la réalisation d'une opération d'utilité publique de restauration, de rénovation ou d'aménagement du territoire. La mise en valeur du territoire agricole entre pleinement dans cet objectif.

Annexe 6 : Éléments pour l'évaluation des superficies de terres agricoles abandonnées en France

1. Une approche régionale des terres en friche en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de leur possible « récupération » à des fins agricoles

Le ministère en charge de l'agriculture a commandé en 2019 une étude sur les pistes de revalorisation, par l'agriculture, des terres en friche et des boisements à potentiel productif. Cette étude s'est focalisée sur la région PACA où les surfaces agricoles qui occupent aujourd'hui 16 % du territoire⁵¹, ont beaucoup diminué ces dernières années⁵². Réalisée par les chambres d'agriculture de la région et la SAFER PACA, elle fournit des données intéressantes sur le délaissement des terres agricoles à un niveau régional.

1.1 150 000 ha de terres abandonnées « récupérables » en PACA

La Région PACA connaît une forte pression foncière. L'agriculture y subit une pénurie foncière, liée notamment à la pression urbaine qui limite ses possibilités de développement et peut compromettre la survie de certaines exploitations. L'extension des surfaces embroussaillées et des espaces forestiers sur des friches spéculatives en zone périurbaine ou sur des terres abandonnées, notamment en montagne, engendre une fermeture des paysages aux conséquences négatives : augmentation du risque d'incendie, accroissement des zones d'interface forêt-habitat avec difficultés à mettre en œuvre les obligations légales de débroussaillage, diminution de la biodiversité, moindre attrait touristique...

En raison de ces risques et des enjeux d'approvisionnement alimentaire et de dynamique territoriale, la conquête ou la reconquête de l'espace agricole sur des surfaces en friche, naturelles voire forestières, est un objectif pour de nombreux acteurs institutionnels et économiques. Il les a conduits à évaluer les espaces agricoles perdus ou menacés en vue d'une revalorisation agricole en identifiant le foncier en friche et le foncier boisé à potentiel agricole. La friche correspond à une formation végétale autrefois exploitée à des fins agricoles et aujourd'hui laissée à l'abandon, délibérément ou non⁵³ tandis que le foncier boisé à potentiel agricole correspond à des espaces « naturels » ou « semi-naturels » permettant d'envisager une valorisation agricole car il a été exploité par le passé à des fins agricoles avant d'être abandonné.

Ce diagnostic a permis d'identifier, pour une SAU régionale d'un million d'hectares, près de 90 000 ha de foncier en friche (9 % de la SAU) et 70 000 ha de foncier boisé à potentiel agricole ; soit un total de 160 000 ha d'espaces agricoles perdus. Mais, en définitive, en raison des probables doubles comptes, l'étude retient le chiffre de 147 000 ha d'anciens espaces agricoles potentiellement « revalorisables » ; soit l'équivalent de 15 % de la SAU.

1.2 40 % des terres « récupérables » correspondent à un besoin exprimé par les filières agricoles

Face à ce diagnostic, une évaluation de la demande foncière a été conduite en identifiant les zones à forts enjeux pour les filières agricoles en vue de prioriser les espaces pour une valorisation agricole.

⁵¹ La répartition des sols est la suivante en PACA : territoires artificialisés : 70 %, territoire agricole : 16 %, forêts et milieux semi-ouverts : 10 %, zones humides : 2 %, surfaces en eau : 2 %.

⁵² Alibert F. : Rollet P., Marrolean E., Bertrand J-M., Dubien A., Hauser S. Pernot E., 2021, (Re)Développer les espaces agricoles en Région PACA. Synthèse présentée dans la note d'analyse du CEP n°167, juin 2021.

⁵³ Il s'agit d'un état transitoire qui se caractérise par différents stades d'avancement : le stade herbacé (petites à grandes plantes) sur les friches agricoles récentes (paysage ouvert) ; le stade arbustif (embroussaillage) lorsque les friches s'installent (paysage en cours de fermeture) ; le milieu mixte, composé d'herbacées, de ligneux (arbustes, buissons) et parfois d'arbres différenciés de diamètre inférieur à 15 cm ; enfin, le stade arboré (paysage fermé).

Les besoins les plus importants ont été identifiés pour les grandes cultures (15 000 ha), la viticulture (10 000 ha) et les fruits (5 200 ha). Au total la demande foncière à 10 ans correspondant au développement des filières est évaluée par l'étude à 59 000 ha ; soit 40 % des friches et espaces boisés potentiellement valorisables.

Il est intéressant de noter qu'en PACA les besoins en foncier agricole liés au développement des filières sont très inférieurs aux espaces perdus valorisables pour la production agricole et inférieurs aux seules terres en friche. Dès lors, une « reconquête agricole » de milieux boisés qui peut porter à débat et susciter de l'opposition ne paraît pas indispensable globalement dans cette approche régionale.

2. Une évaluation nationale de l'abandon des terres agricoles

Évaluer l'abandon des terres agricoles, hors artificialisation, est un exercice qui devient assez difficile au niveau national en fonction des sources considérées, des outils mobilisés.

Cette difficulté apparaît, par exemple, dès lors que l'on rapproche les données agricoles et les données forestières qui ne sont pas cohérentes. L'inventaire forestier national indique un accroissement annuel de 85 000 ha des surfaces forestières depuis 1985. En face, les enquêtes plus ciblées sur les changements d'usage des terres agricoles indiquent des flux nets annuels de l'ordre de 40 000 ha au bénéfice des surfaces forestières⁵⁴, la surface forestière française ayant augmenté de 1,4 millions d'ha entre 1982 et 2018. Ainsi, si l'on compare les données de l'inventaire forestier avec ceux du ministère de l'agriculture, l'inventaire forestier indique un accroissement annuel de la forêt française du double de celui comptabilisé dans les enquêtes agricoles⁵⁵... Un examen plus détaillé de l'évaluation de ces changements d'usages agriculture/forêt via différentes sources est réalisé dans les annexes 6 et 7.

Autre exemple, les chiffres diffèrent selon les ministères : quand l'enquête Teruti du ministère de l'agriculture indique un flux net d'artificialisation des terres de 54 000 ha par an en moyenne entre 2004 et 2018, le site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires mentionne qu'« en France, entre 20 000 et 30 000 ha sont artificialisés chaque année »⁵⁶. Notons aussi les différences notables entre les données fiscales (bases de la TFNB) et les données agricoles (voir ci-dessous).

2.1 L'abandon des terres agricoles entre 1992 et 2004 : de l'ordre de 30 000 ha chaque année

- Une étude de chercheurs de l'INRA publiée en 2009⁵⁷ a analysé en détail l'abandon l'artificialisation des terres agricoles entre 1992 et 2003 sur la base des enquêtes Teruti et des travaux du JRC. Ainsi, selon ces données, 46 500 ha de terres agricoles ont disparu chaque année au profit des forêts (29 500 ha) et des espaces naturels (17 000 ha) entre 1992 et 2003 ; soit un niveau comparable aux surfaces agricoles artificialisées (50 000 ha). Les auteurs de l'étude indiquent aussi que : « Le croisement de ces données avec la base de données de la FNSAFER sur la vente des terres agricoles, montre que 23 % de cet abandon correspond en fait à un achat par des ruraux non-agriculteurs qui souhaitent acquérir des terrains autour de leur

⁵⁴ Dossier Agreste « Occupation du sol entre 1982 et 2018 » sur la base des enquêtes Teruti sur la période, avril 2021.

⁵⁵ On peut citer aussi la fiche thématique du rapport sur l'état de l'environnement (2019) dédiée au changement d'utilisation des sols (base de données CORINE Land Cover) qui indique qu'entre 2012 et 2018, la surface forestière française aurait été réduite de 100 000 ha soit une baisse de 17 000 ha/an alors que les données Agreste indiquent une croissance continue des surfaces depuis 1982...

⁵⁶ Le rapport IGF-IGEDD « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 » (novembre 2022) indique (p. 5) que 22 000 ha sont artificialisés chaque année.

⁵⁷ Courrier de l'environnement de l'INRA n°57, juillet 2009, Philippe Pointereau, Frédéric Coulon.

résidence pour leur loisir (qualité de vie, chasse...). Le marché des maisons à la campagne a représenté 30 000 ha en 2006 pour un flux de 8 milliards d'euros (FNSAFER 2007). Ce flux a gagné 5 000 ha entre 1997 et 2006. De plus, on peut estimer à 13 % la part des terres agricoles boisées artificiellement et intégrée dans ce flux d'abandon. L'abandon réel serait finalement plus proche de 30 000 ha par an... ».

- Une autre étude, « Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 »⁵⁸, avec la même base (Teruti), aboutit à une présentation différente. Selon cette présentation, hors artificialisation, les terres agricoles auraient diminué de 38 000 ha/an entre 1992 et 2003 dont 7 000 ha/an au profit des sols boisés et 31 000 ha/an au profit des sols sans usages. Ces données sont globalement cohérentes avec les données précédentes, avec un flux net de terres « abandonnées » de l'ordre de 30 à 40 000 ha. Elles diffèrent cependant de façon importante sur la destination de ces « abandons » de terres agricoles mais cela tient probablement à des classifications différentes (cf. différences de dénominations) que recouvrent « friches, landes » et « forêts » d'une part et, d'autre part, « sols sans usages » et « sols boisés ».

2.2 L'abandon des terres agricoles entre 2004 et 2018 : 19 000 ha « sans usage »

Selon Agreste⁵⁹, sur la base des enquêtes Teruti, entre 2004 et 2018, les terres agricoles ont perdu chaque année 92 000 ha dont 54 000 ha (flux nets) vers l'artificialisation, 19 000 ha (flux nets) « sans usage » et 19 000 ha (flux nets) au profit des forêts. Notons que ces chiffres sont très éloignés de ceux déjà cités, retenus par l'IGF et l'IGEDD, puisque dans leur rapport ils indiquent que l'artificialisation croît en moyenne de 22 000 ha par an.

2.3 Selon les données fiscales, l'agriculture aurait perdu 27 500 ha chaque année entre 2008 et 2011 par changement de destination des sols

En 2013, le rapport de l'IGF et du CGAAER sur le portage du foncier⁶⁰ relevait que « Les chiffres fournis par le Service de la gestion fiscale indiquent qu'entre 2008 et 2011, les terres agricoles (terres, prés, vergers et vignes) ont perdu 110 000 ha (toutes destinations confondues) ; soit en moyenne, 27 500 ha chaque année. Nous sommes loin des chiffres habituellement utilisés pour dénoncer les « outrages » faits à l'agriculture par le changement de destination des sols (82 000 hectares par an selon « Jeunes agriculteurs ») ».

2.4 Les « terres en friche ou manifestement sous-exploitées » selon le Conseil supérieur du notariat : 2,5 millions d'hectares en 2018

La SAU intègre à un instant donné des superficies délaissées temporairement ou plus définitivement. Ces superficies non encore comptabilisées dans les autres catégories, notamment en « sols naturels » (landes, bosquets, friches...), sont difficiles à appréhender mais il est intéressant d'avoir une estimation de ce stock de SAU « délaissée ».

Dans le rapport de son 114^e congrès (« Demain l'agriculture »), le Conseil supérieur du notariat mentionne que, sur une surface agricole utilisée totale de 28,5 millions d'hectares, « environ 2,5

⁵⁸ « Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 », Chakir R., Madignier A-C, Économie rurale, novembre-décembre 2006.

⁵⁹ Dossier Agreste, avril 2021

⁶⁰ Rapport CGAAER-IGF de 2013 : « Les outils financiers de portage des terres agricoles pour favoriser la transmission et l'installation dans la perspective de la transposition de la directive ALFM ».

millions d'ha »⁶¹ sont « incultes ou manifestement sous-exploitées ». Comptabilisées dans la SAU elles en représenteraient donc 9 % au niveau national ; soit l'équivalent de la moitié des surfaces artificialisées en France (5 millions d'hectares)⁶².

Une autre estimation, réalisée par le CGAER en se fondant sur le flux historique de nouvelles forêts issues des terres agricoles délaissées, en considérant que l'afforestation naturelle moyenne se déroulait sur une vingtaine d'années à partir de l'abandon des terres, conduit à un stock actuel d'environ 1,5 Mha (voir annexe 6) de terres anciennement agricoles, n'ayant pas encore atteint le stade de forêt.

Pour conclure sur les données :

- ***Les missionnés retiennent que les estimations de flux net de terres agricoles qui changent d'usage, hors artificialisation, sont dispersées, fondées souvent sur les données de l'enquête Teruti qui n'est pas exempte de biais. Un « juge de paix » serait les surfaces de nouvelles forêts mesurées avec une précision statistique par l'Inventaire forestier national, mais un décalage temporel existe entre l'abandon de l'activité agricole et l'apparition d'une forêt constituée.***
- ***En effet, l'usage « forestier » ne se concrétisant que 15 à 20 plus tard en moyenne si ces terres sont laissées en libre évolution, il reste délicat de relier le flux annuel d'abandon des terres agricoles et le flux annuel de nouvelles forêts constaté par l'inventaire forestier national, dont l'essentiel provient de terres délaissées 15 à 20 ans auparavant, mais aussi de boisement spontané de formations naturelles hors SAU (pelouses, landes... notamment sous l'effet du réchauffement climatique). Le cas de boisement volontaire de terres agricole reste marginal (de l'ordre de 1 000 ha/an).***
- ***Dans ce contexte, en se calant avec le flux de nouvelles forêts, on peut évaluer un rythme moyen d'abandon des terres agricoles de 0,3 % de la SAU chaque année depuis les années 90, hors artificialisation, ce qui représente autour de 2,5 Mha soit 9 % de la SAU actuelle.***
- ***Cette estimation est compatible avec le chiffre de 2,5 millions d'ha de SAU identifiés comme « terres en friche ou manifestement sous-exploitées » par les notaires⁶³.***
- ***Il est également cohérent avec une simulation réalisée par le CGAER qui évalue 1,5 - 2 millions d'ha le « stock » actuel d'anciennes terres agricoles délaissées, en état de friches, qui n'ont pas encore atteint le stade « forêt ».***

⁶¹ JCI. Pratique notariale, fasc.70, Exploitation agricole- Terres incultes et manifestement sous-exploitées.

⁶² Source Agreste-enquête Teruti-traitement SDES INSEE).

⁶³ Les « terres en friche ou manifestement sous-exploitées », si elles constituent l'essentiel des terres agricoles abandonnées, n'en sont qu'une partie. S'y ajoutent notamment les « biens vacants et sans maîtres », les « biens vacants sans succession connue », les terres en cours de « procédure de déclaration d'état d'abandon », (voir la définition retenue en 1.1.).

Annexe 7 : Terres agricoles délaissées : éléments d'appréciation du point de vue forestier

1. La surface de la forêt française s'accroît régulièrement depuis des décennies par la reconquête de terres agricoles délaissées

Qu'appelle-t-on forêt ?

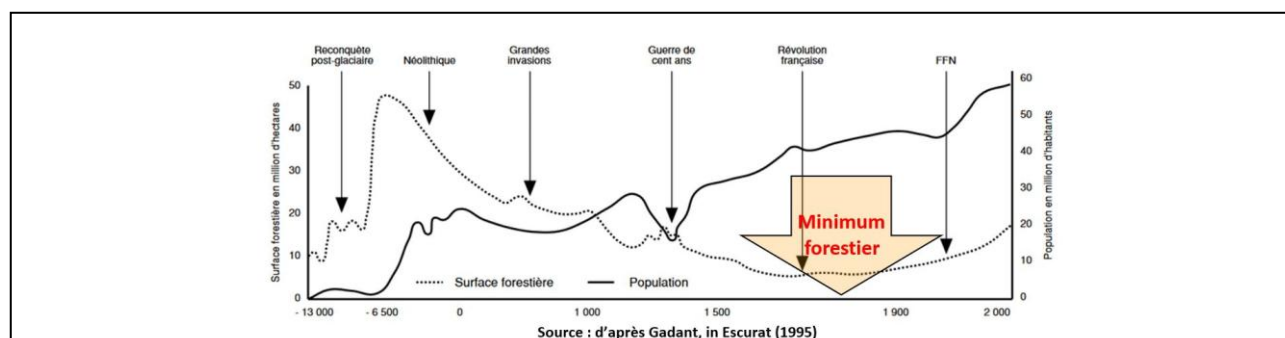
Une forêt est un territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares (5 000 m²) avec des arbres pouvant atteindre une hauteur supérieure à 5 mètres à maturité in situ, un couvert boisé de plus de 10 % et une largeur moyenne d'au moins 20 mètres. Elle n'inclut pas les terrains boisés dont l'utilisation prédominante du sol est agricole ou urbaine.

Cette définition est celle adoptée au niveau international (FAO) et utilisée par l'IGN pour l'Inventaire forestier national.

Un bosquet est un territoire occupant une superficie supérieure ou égale à 50 ares (500 m²) et inférieure à 50 ares avec un couvert arboré de plus de 40 %.

La forêt française s'accroît en surface depuis un minimum vers le milieu du XIX^e siècle, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Évolution historique de la surface des forêts françaises



Avant	Minimum forestier	Après
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Défrichement pour agriculture ▪ Pâturage en forêt ▪ Bois principale énergie (chauffage, cuisson, industries...) ▪ Bois matériau essentiel (constructions, navires...) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation rendements et déprise agricole ▪ Arrivée des énergies fossiles (charbon, gaz, pétrole...) ▪ Substitution du bois par l'acier, le béton, le plastique...
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pressions, déforestation, dégradation ▪ Pénuries, érosion ▪ Réglementation, corpus technique de gestion ▪ Intervention forte de l'État (Eaux et Forêts, Colbert...) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Levée des pressions : enrichissement et retour de la forêt ▪ Reboisements (Landes, montagne, FFN...) ▪ Réglementation, obligation de gestion ▪ Politique forestière nationale (Eaux et forêts, ONF, CRPF...)

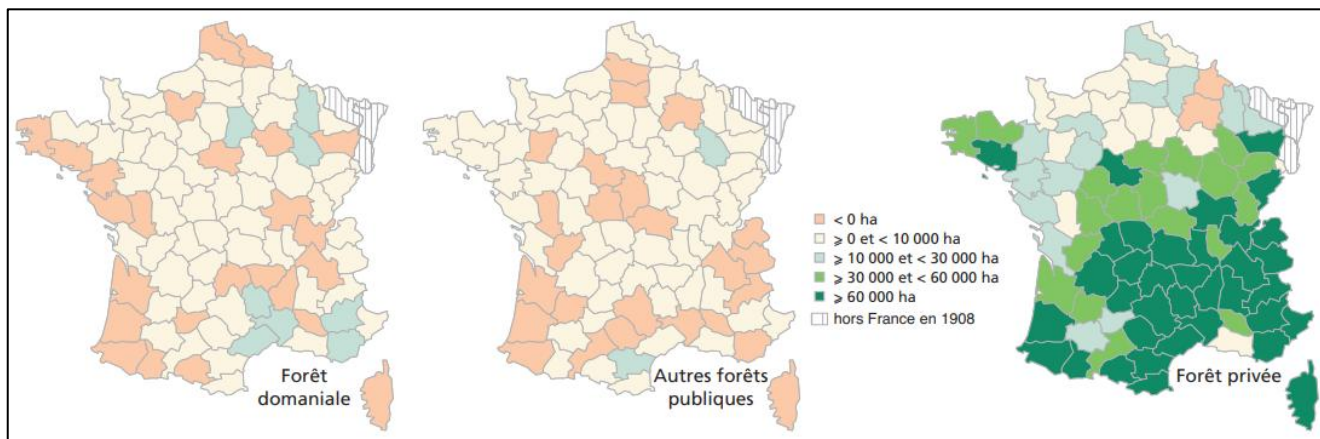
L'augmentation sensible et régulière des surfaces depuis la fin du XIX^e siècle est une tendance de fond qui structure la forêt française. Un flux important de terres agricoles délaissées (principalement des prairies permanentes peu productives, mais aussi des cultures fourragères) est constaté depuis des décennies. Sous nos climats, les terrains abandonnés s'enrichissent naturellement et présentent des caractéristiques forestières après un laps de temps variable. Ils sont alors recensés et suivis par l'Inventaire forestier national qui constate ainsi en moyenne sur la période 1985-2021 environ 80 000 ha/an de nouvelles forêts. Cette extension des surfaces était d'environ 40 000 ha/an entre 1900 et 1975. Depuis 1975, cette expansion en surface concerne à 90 % des forêts privées⁶⁴.

⁶⁴ Les forêts privées représentent 75 % de la superficie forestière aujourd'hui contre 65 % en 1908 et le nombre de propriétaires forestiers a doublé.

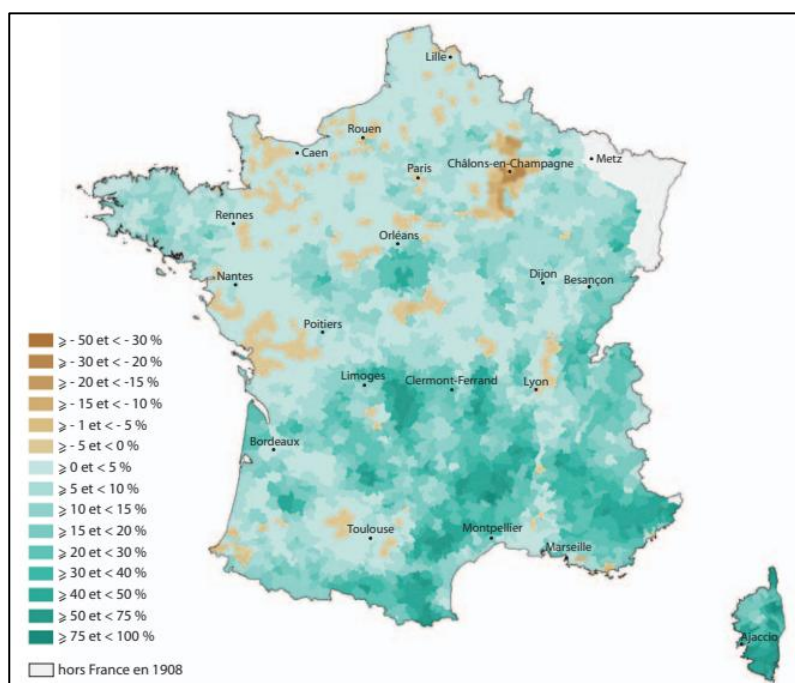
Dans les prochaines années, un flux de 60 000 ha par an d'abandon de terres cultivées et de prairies semble faire consensus⁶⁵. Une partie de ce flux ira vers l'artificialisation mais la majeure partie ira abonder le stock de « friches ».

Depuis le début du XX^e siècle, l'expansion en surface des forêts françaises concerne principalement une large moitié sud de la France, plus particulièrement dans les zones de moyennes montagnes et autour du bassin méditerranéen où les déprises agricoles, pastorales et rurales ont été les plus soutenues.

Évolution de la superficie des forêts au cours du XX^e siècle



Source : IGN. Un siècle d'expansion des forêts françaises. IF n° 31. 2013.



Évolution du taux de boisement au cours du XX^e siècle

Source : IGN. Un siècle d'expansion des forêts françaises. IF n° 31. 2013.

2. Les politiques publiques de boisement-reboisement ont permis la création de nouvelles forêts plus productives

L'extension des forêts au détriment de terres agricoles délaissées a été accompagnée par des politiques publiques favorisant le boisement. Sans parler des opérations de mise en valeur de terres ingrates dans les Landes de Gascogne ou en Sologne, ou celles des importants boisements de

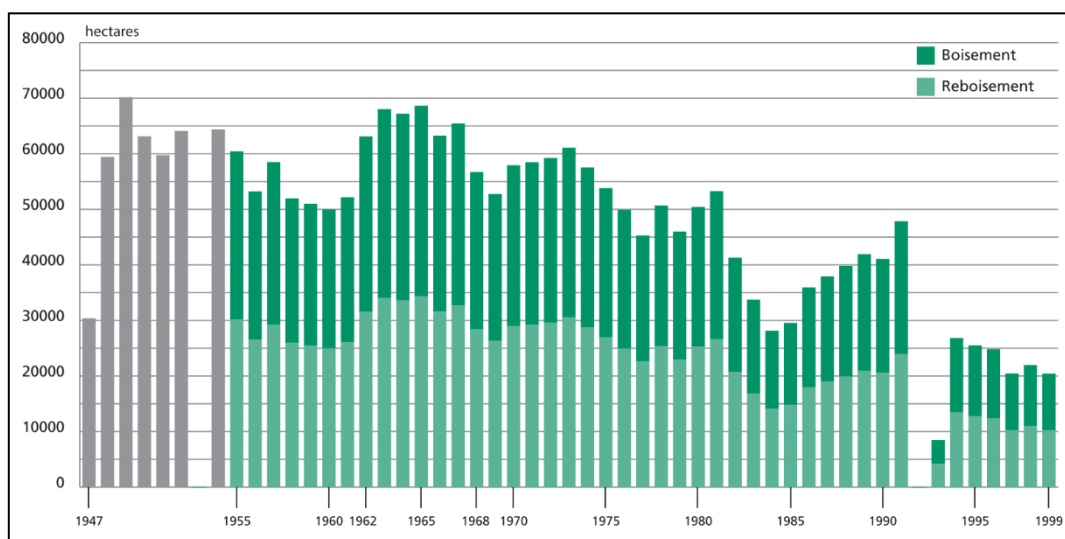
⁶⁵ Groupe de travail agriculture de révision de la SNBC : le chiffre de 60 000 ha tient compte de politiques volontaristes de maintien des prairies

protection pour la restauration des terrains en montagne (RTM), initiées au XIX^e siècle, la mise en place du Fonds forestier national à la sortie de la deuxième guerre mondiale a facilité les boisements et les reboisements sur des surfaces estimées à 2,3 Mha (FFN supprimé en 2000).

En tenant compte de la part de boisements nouveaux et de l'existence de boisements volontaires sans aides du FFN, certaines estimations font état d'environ 1,2 Mha de nouvelles forêts créées par boisement (compte tenu des échecs), soit le quart des 4,5 Mha d'extension forestière en France depuis 1945 (le solde résultant principalement de l'expansion feuillue sur des terres agricoles délaissées)⁶⁶.

En outre, ces boisements et reboisements ont souvent installé des essences résineuses, dont la France d'après-guerre était déficitaire. La contribution du FFN dans l'augmentation de la superficie des conifères en France, entre 1947 et 1999, a pu être estimée à 1,5 Mha, représentant les trois-quarts des nouvelles surfaces résineuses apparues dans la forêt française au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

Répartition des superficies boisées et reboisées financées par le FFN entre 1947 et 1999



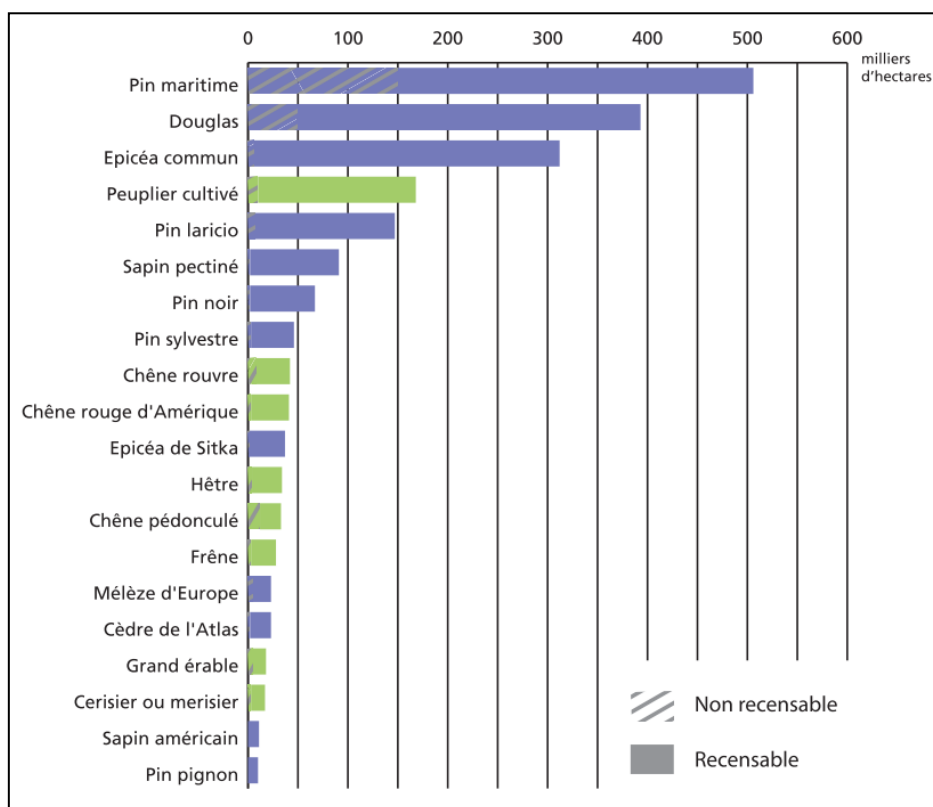
Source : Durin, Legay 2012, projet Nomade, RMT AFORCE in IGN. La forêt plantée en France. IF n°40. 2017.

Selon l'inventaire forestier national, la surface de la forêt plantée est aujourd'hui de 2,1 Mha, soit 13 % de la forêt française. Les trois quarts de ces surfaces sont en forêt privée et 80 % sont résineuses. Cinq essences sont plantées sur plus de 100 000 ha : pin laricio, peuplier, épicéa commun, douglas et pin maritime.

Les plantations et les boisements ont ainsi permis la constitution d'une ressource résineuse importante, dont bénéficient aujourd'hui nos industries de transformations. Même s'il reste d'ampleur limité à l'échelle de la forêt française, cet enrésinement est parfois décrié quand il conduit à des transformations importantes des paysages dans certains territoires (Morvan, Plateau de Millevaches...). La prise en compte de la biodiversité a également pu être limitée dans le passé, avec peu de précautions prises pour éviter des plantations monospécifiques sur de grandes étendues. Certaines de ces plantations se sont montrées vulnérables aux aléas, notamment quand elles ont été réalisées dans des conditions stationnelles limites par rapport aux exigences des essences de reboisement employées (exemple des plantations d'épicéas en plaine, décimées actuellement par les scolytes en Grand-Est et Bourgogne Franche-Comté).

⁶⁶ Clément Dodane. Géoconfluences - DGESCO - ENS de Lyon. 2013

Répartition des surfaces de plantations par espèce principale plantée



Source : IGN. La forêt plantée en France. IF n°40. 2017.

Aujourd'hui, le flux de boisement volontaire de terrains agricole reste faible. Selon les chiffres fournis par les DRAAF, la surface de terres agricoles boisées en 2022 est de l'ordre de 1 500 ha. Il s'agit là de premiers boisements⁶⁷ soumis à l'évaluation environnementale au cas par cas au-dessus du seuil de 0,5 ha⁶⁸. Pour mémoire, les 229 projets labellisés selon la méthode « boisement » du Label bas-carbone à ce jour représentaient 1 600 ha, ce qui est cohérent avec les chiffres précédents. À noter toutefois que le processus du Label bas-carbone est en pleine expansion et que 175 projets de boisements sont en voie de labellisation.

3. Les forêts issues de la reconquête de terres délaissées ne sont pas installées sur les meilleures terres

Les terres délaissées par l'agriculture, qui viennent accroître les surfaces forestières, ne sont pas les plus fertiles et sont plutôt situées dans des zones présentant des handicaps d'exploitation : zones méditerranéennes ou zones de moyenne montagne comme l'indique une étude sur la réserve utile des sols publiée dans les indicateurs de gestion durable des forêts françaises de 2015 (encadré ci-dessous).

⁶⁷ Les premiers boisements sont les opérations de boisement de terrains qui n'avaient pas de vocation forestière avant ce boisement. Le premier boisement se différencie du reboisement qui concerne des parcelles qui étaient déjà à l'état boisé.

⁶⁸ Le niveau du seuil de 0,5 ha pour l'évaluation environnementale est souvent cité par les propriétaires et opérateurs comme un facteur freinant, voire bloquant, les projets de boisement, du fait de la complexité administrative et des incertitudes en résultant.

Répartition et évolution des surfaces, par niveau de réserve utile des sols

La déprise agricole est l'un de ces processus importants. Elle se développe le plus souvent dans des espaces manifestant des potentialités de production limitantes pour l'agriculture. Les surfaces ayant été affectées par la déprise n'évoluent pas rapidement au stade de la forêt, sauf s'il y a une démarche active de boisement par plantation. Les ligneux qui les couvrent ne passent donc que très progressivement au stade d'arbres formant une forêt. Il peut ainsi s'écouler plusieurs décennies entre l'enclenchement du processus et le constat d'extension de la surface de forêt de production.

Variation des surfaces de forêts, par niveau de réserve utile en eau des sols

	2005-2007	2011-2013	Évolution entre les deux périodes (* : écarts significatifs)
Niveau de réserve utile	Surface forêt de production		
mm eau	1000 ha		
Forte : ≥ 150 mm	1 885 \pm 71	1 948 \pm 76	64
Moyenne : 110 - 149 mm	2 316 \pm 80	2 172 \pm 83	-144
Faible : 70 - 109 mm	3 212 \pm 93	3 203 \pm 102	-9
Très faible : 30 - 69 mm	5 684 \pm 119	6 018 \pm 130	333 *
Extrêmement faible : < 30 mm	1 899 \pm 78	2 281 \pm 92	382 *
Non défini	n.s.	n.s.	
Total	15 197 \pm 118	15 811 \pm 129	614 *

Une comparaison des surfaces forestières selon l'estimation de la réserve utile de leurs sols est présentée dans le tableau ci-dessus. Ces résultats permettent d'observer que les augmentations significatives de surfaces relevées entre les années moyennes 2006 (2005 à 2007) et 2012 (2011 à 2013) ne concernent que deux classes de réserve utile : celles des sols à très faible réserve utile en eau (30 à 69 mm) et celles des sols à réserve utile extrêmement faible (moins de 30 mm). Les surfaces en cours d'extension de la forêt sur cette période ne correspondront donc probablement pas à des surfaces à potentialités de production aussi élevées que les surfaces antérieurement forestières. Elles peuvent avoir été gagnées dans des régions à faible réserve utile moyenne, mais aussi ponctuellement sur des sites à faible réserve utile (RU) dans diverses régions sujettes à déprise agricole. Les sols à faible et très faible RU manifestent des potentialités de production nettement plus faibles en comparaison de l'ensemble des sols forestiers : pour la période 2003-2011, la production moyenne est de 5,4 m³ /ha/an tous points confondus alors qu'elle n'est que de 4,9 pour les sols à très faible réserve utile et 3,6 pour ceux à réserve utile extrêmement faible.

Source : IGN, inventaire forestier national.

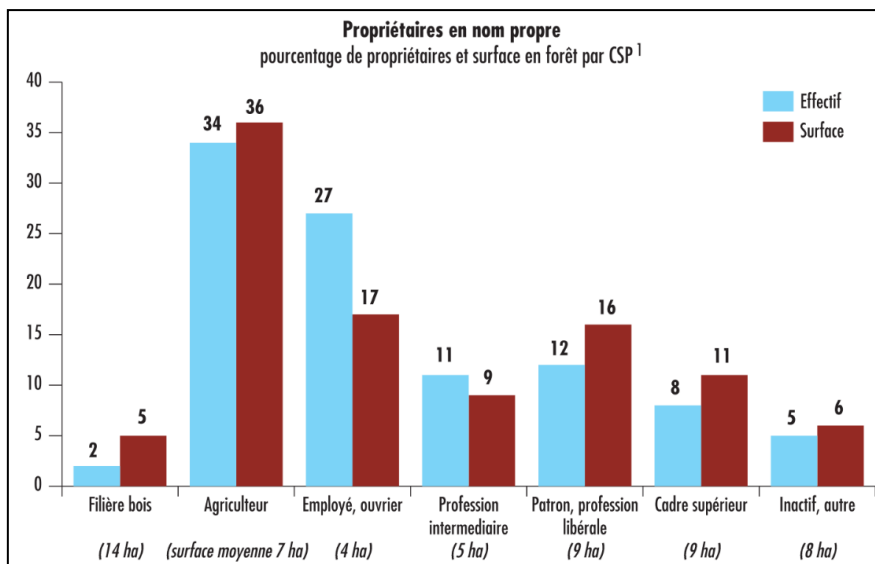
4. La structure foncière de ces nouvelles forêts n'est pas la plus propice à la gestion

Outre leur faible productivité, les terres abandonnées ne sont pas les plus propices à une gestion active : propriétaires non motivés, morcellement au fil du temps... L'examen des cartes d'extension des forêts au cours du XX^e siècle montre que les nouvelles forêts se situent dans les zones où les forêts privées sans PSG sont actuellement largement majoritaires. L'inventaire forestier national indique d'ailleurs que si la surface des forêts privées a progressé de 100 000 ha/an en moyenne depuis 2005, 92 000 ha n'ont pas la superficie minimale pour un PSG.

Les propriétaires issus du monde agricole (en activité ou retraité) représentent ainsi une proportion importante, comme l'indique les résultats des enquêtes sur la structure de la propriété privée. Un examen de la part des surfaces de propriété par département selon la catégorie de propriétaire dominant montre une forte représentativité de la propriété agricole dans l'ouest et le sud de la France, là où l'extension des forêts a été la plus forte.

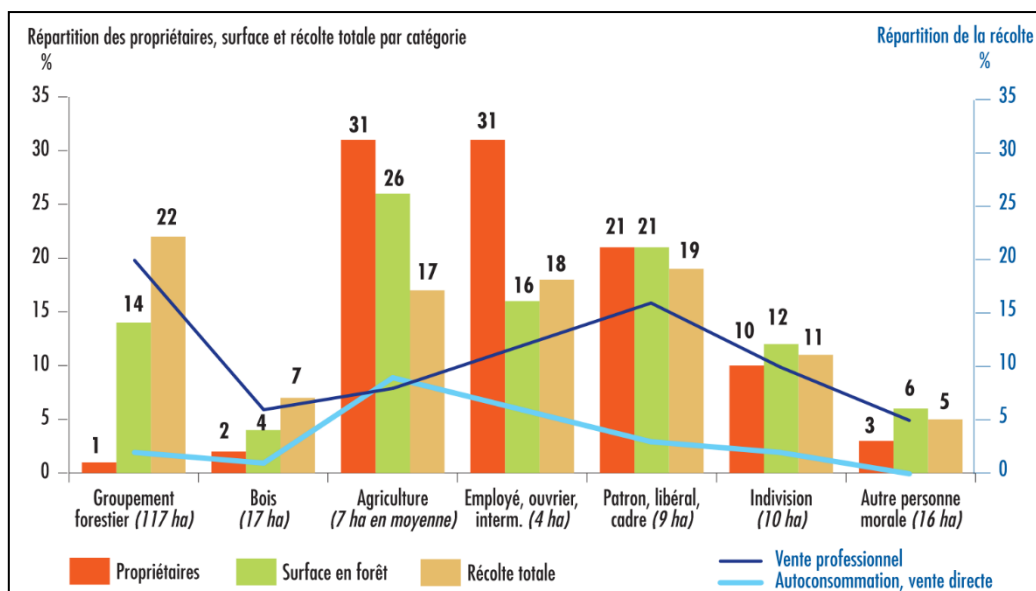
Globalement, les propriétés relevant du monde de l'agriculture sont également celles dont l'intensité de récolte est faible, mais où le pourcentage d'autoconsommation est le plus fort.

Catégorie de propriétaires dominante selon la part de sa surface en forêt privée dans celle du département et surface occupée par cette catégorie dans le département



Source : Agreste – Enquête SFP 2012, propriétés forestières privées de 1 ha et plus.

Répartition des propriétaires, de la surface en forêt, des volumes de bois récoltés (vendus à des professionnels, autoconsommés ou vendus directement à des particuliers)



Source : Agreste – Enquête SFP 2012, propriétés forestières privées de 1 ha et plus.

5. Les friches ou accrus

Les flux annuels de surface de terres agricoles délaissées n'étant pas constant et les conditions de croissance de la végétation étant fluctuantes, il est difficile de modéliser et d'évaluer précisément le stock actuel de surfaces abandonnées par l'agriculture qui ne sont pas encore « forêt ».

L'inventaire forestier national évalue statistiquement l'accroissement de surface forestière à hauteur d'environ 80 000 ha/an (cf. 1). Les enquêtes plus ciblées sur les changements d'usage des terres agricoles, comme l'enquête TERUTI, indiquent des flux nets annuels de l'ordre de 40 000 ha au

bénéfice des surfaces forestières⁶⁹. Il reste difficile de rapprocher les deux chiffres compte-tenu des différences méthodologiques. Le CITEPA, dans le cadre de l'inventaire national des émissions de GES mesure aussi chaque année les changements d'usage des sols (rubrique UTCATF). Les données TERUTI étaient auparavant utilisées, mais dorénavant, le suivi des terres et utilise un maillage de 0,25 ha de l'ensemble du territoire pour détecter ces changements en utilisant différentes sources combinées de produits cartographiques (images satellite SPOT, base de données Forêt de l'IGN, orthophotographies de l'IGN, Registre parcellaire graphique, Corine Land Cover...). La matrice de passage entre 2020 et 2021 est reproduite ci-dessous⁷⁰.

1 an	F	C	P	H	A	O	Total 2020
F	18 530 389	9 371	21 543	415	4 968	180	18 566 867
C	30 091	22 278 496	159 533	8	16 066	0	22 484 193
P	39 795	38 760	8 719 530	7	995	0	8 799 087
H	828	99	5	484 741	138	0	485 810
A	2 919	0	0	0	4 325 438	0	4 328 357
O	329	0	0	0	21	255 346	255 696
Total 2021	18 604 351	22 326 725	8 900 611	485 171	4 347 626	255 526	54 920 010

F : forêt – C : cultures – P : prairies – H : zones humides – A : terrains artificialisés – O : autres

Toutefois, l'approche du CITEPA ne permet pas pour l'instant de repérer en continu les passages à la forêt dans le détail. En effet, faute de données cartographiques annuelles robustes, les boisements sont détectés à partir de la comparaison des deux millésimes de la BD Forêt de l'IGN par département⁷¹. Le changement est attribué à une année tirée au sort dans la sous-période [année BDF1 - année BDF2] et l'usage initial est celui de la maille l'année BDF1. De ce fait, les changements annuels cultures à forêts sont plutôt liés à cette méthodologie qu'à un changement « réel » qui résulterait d'un boisement volontaire d'une culture. Le changement culture vers friches (= prairies arbustives, landes...) n'est ainsi pas spécialement détecté et une maille "culture" l'année de BDF1 le reste jusqu'à ce qu'il soit détecté comme "forêt" l'année de la BDF2, le changement étant alors affecté aléatoirement entre les deux. Pour détecter les passages à la forêt après la BDF2 (année la plus récente : 2015), une méthode hybride est employée en rajoutant en post traitement des changements non géolocalisés : le taux annuel moyen détecté sur la période couverte est extrapolé aux périodes non couvertes. Les calculs carbone de changement d'usage, finalité de l'exercice, ne se font alors plus à la maille de 0,25 ha pour ces périodes extrapolées, mais sur la base d'agrégats par région.

La méthodologie actuellement utilisée par le CITEPA est donc intéressante et adaptée à des calculs d'émission de GES dues au changement d'usage, mais elle ne permet pas pour l'instant de suivre précisément la séquence d'abandon d'une culture ou d'une prairie permanente, passage par un état de friche, avant d'atteindre un état de forêt. Une amélioration interviendra quand le nouveau référentiel OCS GE⁷² de l'IGN sera disponible régulièrement.

⁶⁹ Dossier Agreste « Occupation du sol entre 1982 et 2018 » sur la base des enquêtes Teruti sur la période, avril 2021.

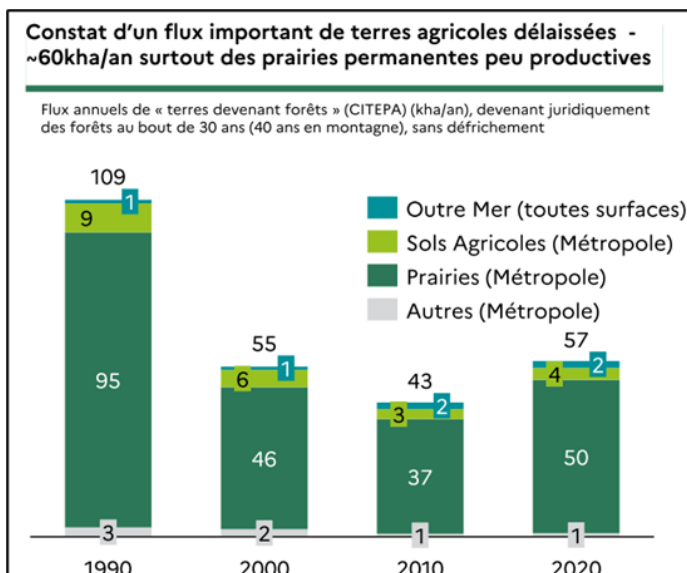
⁷⁰ La surface de forêt indiquée par le CITEPA est différente de celle de l'IGN avec l'inventaire forestier national. Deux sources de divergence sont invoquées. D'une part, les placettes IFN (terrain) évaluent les forêts sous les houppiers, alors que le CITEPA utilise la BD Forêt ou la vision aérienne détoure les houppiers : cela crée un effet de lisière et donc un delta. D'autre part, le nouveau suivi multisource du CITEPA peut rajouter des forêts hors BD Forêt, ce qui grossit le bilan : les bosquets (type forêt mais < à 0.5ha) sont notamment difficilement séparables des forêts et se retrouvent dans le total forêt alors qu'ils devraient être en catégorie « grassland - prairies » (comptabilité GIEC).

⁷¹ L'intervalle des prises de vues entre BDF1 (1990 à 2002) et BDF2 (2004 à 2015) est variable par département. Il est a priori de l'ordre d'une douzaine d'années, un peu moins dans certains départements de l'Est (6 ans pour les Vosges, 8 ans pour la Meurthe-et-Moselle ou la Meuse), mais plus dans des départements du Sud (16 ans dans l'Aude, les Pyrénées-Orientales ou l'Ardèche, 18 ans pour l'Aveyron ou 19 ans pour le Tarn), ces derniers étant d'ailleurs sans doute plus sujets à des dynamiques d'enrichissement/afforestation.

⁷² L'OCS GE – Occupation du Sol à Grande Échelle – est une base de données de référence pour la description de l'occupation du sol. Elle est produite à partir des prises de vues aériennes, des données existantes extraites des bases de l'IGN, et de toutes autres

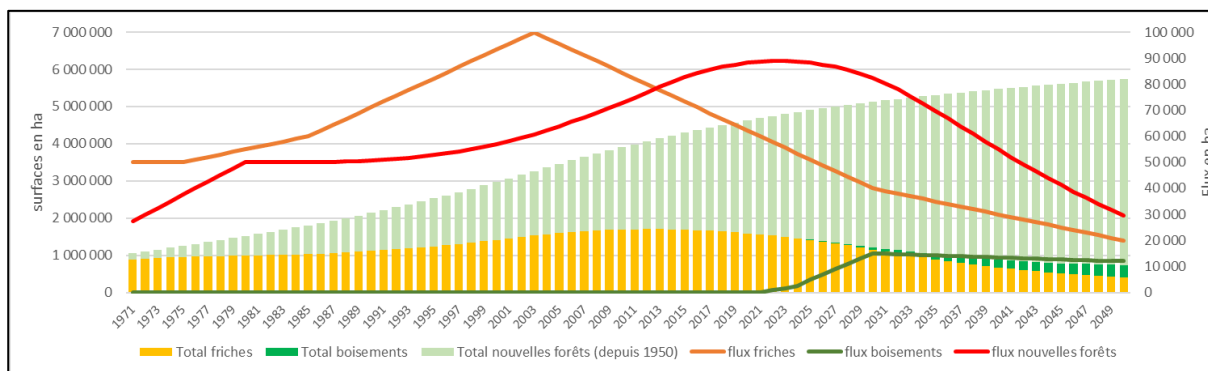
Les analyses du SGPE indiquent également des chiffres de changement d'usage des terres (graphique ci-contre). Ils correspondent à l'édition 2022 des données du CITEPA qui reposait sur l'ancien mode de suivi des terres basé sur l'enquête Teruti) (avant l'utilisation des produits cartographiques multisource).

En tout état de cause, l'ordre de grandeur des surfaces de cultures, prairies temporaires ou prairies permanente qui sont abandonnées est d'au minimum 40 000 ha net par an, ce qui alimente un stock de terres qui s'enrichissent avant de devenir forêt.



En posant l'hypothèse que le stade « forêt » est atteint en moyenne 20 ans après l'abandon de la production agricole, ce serait environ 1 500 000 ha d'accrus qui seraient concernés aujourd'hui (estimation CGAAER modélisée à partir d'un flux annuel de surfaces agricoles abandonnées proportionnel au flux de nouvelles forêts constaté par l'Inventaire forestier national), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Simulation des flux et surfaces de friches, forêts et boisements volontaires
(rythme d'abandon simulé à 40 000 ha/an en 2030 et 20 000 ha/an en 2050)



Sans préjuger de l'évolution du flux de terres agricoles délaissées au cours de la prochaine décennie, ce stock de terres en voie d'afforestation, qui n'a pas encore atteint le stade de forêt, présente une opportunité pour boiser volontairement une partie de ces surfaces afin de constituer une nouvelle ressource forestière adaptée aux conditions climatiques futures, produisant plus de bois d'œuvre et stockant plus de carbone (cf. Méthode Boisement du label bas carbone).

En outre, l'installation de nouvelles forêts sur des terres en friche, sous réserve de respecter les équilibres paysagers et des critères de diversification, est sans doute plus aisée que la transformation d'une forêt existante déjà constituée avec coupe des arbres en place et replantation.

données mobilisables issues de référentiels nationaux ou locaux. Plus récemment, dans le cadre du dispositif de l'artificialisation des sols, elle est également produite grâce à des procédés inédits d'intelligence artificielle. L'OCS GE contient deux couches de données : d'une part l'occupation du sol qui décrit le territoire en couverture et usage du sol, d'autre part la zone construite, déduite de l'occupation du sol, qui englobe les zones bâties et leur environnement proche. La couverture du sol est une vue « physionomique » du terrain qui décrit les éléments structurant le paysage sans préjuger de leur fonction (ex : zone bâtie, surface d'eau,). L'usage du sol est une vue « anthropique du sol » qui indique le rôle que joue la portion de terrain en tant qu'activité économique. L'OCS GE couvrira d'ici fin 2024 l'ensemble des départements. Chaque département disposera à minima de deux millésimes correspondant aux ortho-photos disponibles au moment de la production.

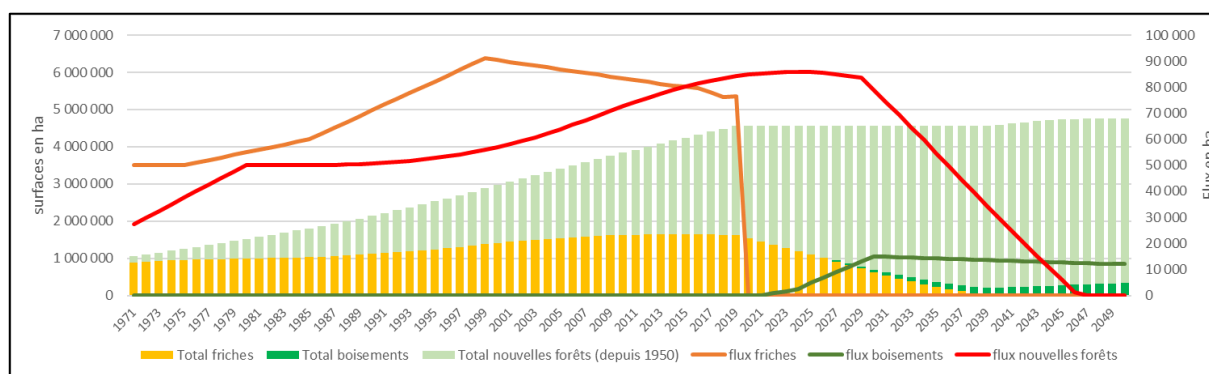
En ciblant uniquement des terres agricoles délaissées depuis plusieurs années, les travaux préparatoires à la SNBC3 tablent sur un accroissement régulier de tels boisements pour atteindre 15 000 ha en 2030 soit, au total, 90 000 ha sur la période de dix ans à venir.

Cet objectif semble compatible avec le souhait exprimé par le monde agricole de ne pas grever outre mesure la possibilité de mobiliser des espaces à moyen terme pour répondre à des besoins fonciers dirigés par d'autres objectifs stratégiques, alimentaires et énergétiques notamment⁷³. Une approche territorialisée est indispensable pour envisager concrètement les arbitrages à opérer localement, notamment entre le maintien d'activités agricoles et pastorales et l'orientation vers la gestion forestière. En effet, les sensibilités sont très différentes selon le taux de boisement, le dynamisme ou le déclin de certaines filières de production, les pressions sur le foncier, le risque incendie de forêt, de surfaces agricoles et de végétation (rôle des espaces agricoles et du sylvopastoralisme dans la prévention), etc. Il sera nécessaire de formuler des règles claires, mobilisables dans les territoires, à prendre en compte pour accepter ou refuser les projets de mise en valeur forestière des surfaces de terres délaissées. Plusieurs instances pourraient assurer cette consultation : les CDPENAF, les CRFB, des commissions départementales/régionales ad hoc, les comités départementaux d'aménagement foncier (CDAF), les commissions départementales d'orientation de l'agriculture (CDOA)...

Dans les derniers scénarios SNBC, les « accrus forestiers » passent d'environ 80 000 ha/an en 2015 à 76 000 ha/an en 2020, 50 000 ha/an en 2025, 15 000 ha/an en 2030, 8 000 ha/an en 2040 et 1 000 ha/an en 2050. Parallèlement, les boisements volontaires d'accrus passent de 0 ha/an en 2020 à 5 000 ha/an en 2025, 15 000 ha/an en 2030, 13 500 ha/an en 2040 et 12 000 ha/an en 2050.

Toutefois le passage de 80 000 ha/an en 2015 à 15 000 ha/an en 2030 ne peut correspondre à des accrus forestiers car ceux-ci sont déterminés par le flux d'abandon de terres agricoles remontant 15 à 20 ans auparavant or ce flux ne s'est pas tari depuis les années 2000⁷⁴. À titre d'illustration, le graphique ci-dessous simule une déprise agricole nulle à partir de 2020 et montre que le flux de nouvelles forêts est encore 80 000 ha/an en 2030 et ne baisse qu'ensuite pour s'éteindre vers 2045

Simulation des flux et surfaces de friches, forêts et boisements volontaires avec arrêt de la déprise en 2020



Simulation et traitement : CGAAER

Par ailleurs le scénario SNBC indique pour la partie agricole une baisse de la SAU de l'ordre de 60 000 ha/an sur 2020-2030, 30 000 ha/an sur 2030-2040 et 20 000 ha/an sur 2040-2050, dont une partie est dévolue aux « accrus forestiers » (le reste à l'artificialisation et à des cultures lignocellulosiques).

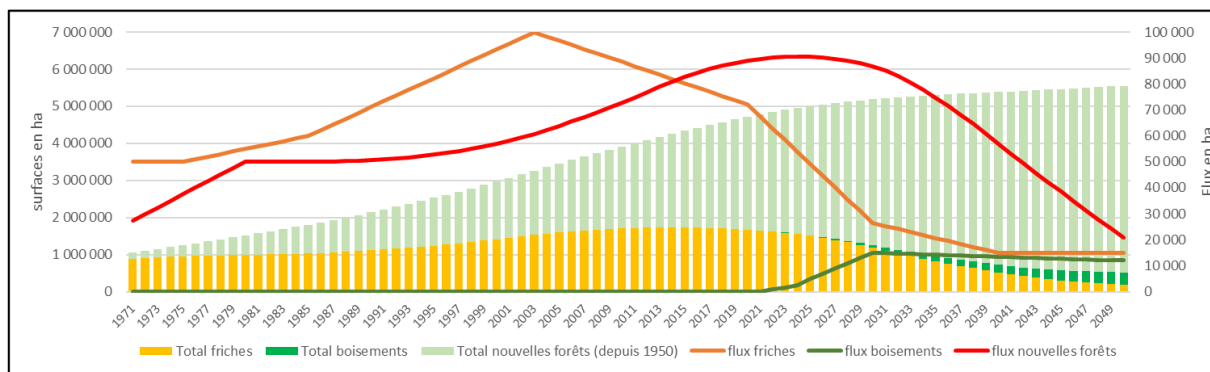
⁷³ Pour mémoire, les forêts issues de terres agricoles abandonnées depuis moins de 30 ans (40 ans en zone de montagne) sont exonérées d'autorisation de défrichement en cas de remise en culture.

⁷⁴ L'inventaire forestier national « voit » le flux annuel de nouvelles forêts et celui-ci est relativement constant, autour de 80 000 ha depuis les années 80 ce qui implique que le flux de terres agricoles abandonnées est également assez régulier et du même ordre de grandeur. Avec les réserves méthodologiques de comparaison avec l'inventaire, le CITEPA constate aussi un flux annuel assez régulier.

Le graphique ci-dessous simule les flux correspondants. Ce ralentissement considérable du flux annuel de terres délaissées ne se manifesterait dans le flux de nouvelles forêts avec retard, ce dernier s'élevant à 80 000 ha/an en 2030, 60 000 ha/an en 2040 et encore 20 000 ha/an en 2050.

Manifestement, il y a confusion temporelle entre les flux de terres agricoles délaissées (abandon de l'activité agricole - déprise) et les flux de nouvelles forêts ou « accrus forestiers ». Ces deux flux ne sont pas concomitants, sauf quand une terre agricole (culture, prairie) devient immédiatement forêt par boisement volontaire, ces derniers étant toutefois très limités jusqu'à présent.

Simulation des flux et surfaces de friches, forêts et boisements volontaires avec rythme de déprise des derniers scénarios SNBC



Simulation et traitement : CGAAER

Annexe 8 : Présentation détaillée des causes de l'abandon des terres dans la documentation analysée

En même temps qu'elles tentent d'évaluer le phénomène d'abandon des terres agricoles, les études conduites ces dernières années aux niveaux européen, national et régional présentent différentes raisons à l'origine de ces abandons. Comme précédemment, nous reprendrons les travaux conduits en Région PACA, au niveau national français et à l'échelon européen.

1. L'analyse des causes en région PACA

Dans l'étude conduite en région PACA, « les raisons de sous-valorisation du gisement des terres » sont présentées de manière à orienter le choix des outils à mobiliser. Y sont distinguées 5 types de friches associés à des processus distincts de déprise⁷⁵ :

- La friche technique : parcelle inculte de petite surface, souvent enclavée avec des problèmes d'accès, d'irrigation ou de potentiel agronomique ; ***l'agriculteur ayant peu d'intérêt à investir dans la remise en culture de ces parcelles.***
- La friche structurelle : résultat des évolutions de l'économie agricole (déprise de l'arboriculture, effondrement d'un marché...) ; « ***l'exploitant, en difficulté financière, n'investit plus dans ses outils de production et abandonne les parcelles les moins rentables, voire arrête complètement son activité sans transmettre ses terres*** ».
- La friche de succession : « parcelles cultivées en propriété par un exploitant dont les descendants héritiers n'ont pas repris l'exploitation. ***Les partages de droits de succession bloquent la revente ou la location auprès d'un autre agriculteur*** »⁷⁶.
- La friche d'intensification : « résulte des progrès techniques et de ***l'amélioration des pratiques qui conduisent à obtenir de meilleurs rendements sur une parcelle. L'exploitant délaisse alors d'autres terres*** dont il n'a plus l'utilité... ».
- La friche spéculative : « ...un propriétaire fait de la ***rétenion foncière par anticipation d'un changement de PLU***, qui lui permettra de vendre plus chères des terres entrant dans le périmètre des zones à urbaniser ».

2. L'analyse des causes au niveau national

Faute de travaux consacrés particulièrement à l'abandon des terres agricoles au niveau national, la recherche de ses causes demeure assez superficielle en dehors du travail ciblé sur le pastoralisme et de ceux conduits par la Fondation pour la Recherche sur la biodiversité sur la fiscalité du foncier agricole.

2.1 Une recherche des causes encore très superficielle au niveau national où prédomine la question de l'artificialisation des sols

L'« analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 »⁷⁷ n'entre pas dans le questionnement sur les raisons de l'abandon des terres agricoles qui est perçu essentiellement à travers l'artificialisation.

⁷⁵ Dans certaines publications, au-delà des types de friches présentés ci-dessus, apparaît la notion de « friches politiques », qui désignent tout abandon de l'espace consécutif aux législations qui facilitent le départ ou la réduction de l'activité agricole : quotas laitiers, primes à la cessation, incitation à la retraite anticipée... A contrario, on ne peut ignorer que certaines mesures de politique agricole ont pu freiner l'abandon des terres agricoles (ICHN, SIQO, Prime à l'herbe...).

⁷⁶ L'indivision ou les difficultés de successions peuvent mener à l'enfrichement de parcelles conflictuelles qui ne sont plus entretenues.

⁷⁷ « Analyse des changements d'occupation des sols en France entre 1992 et 2003 », Chakir R., Madignier A-C, Economie rurale, novembre-décembre 2006.

- La fiche thématique sur les changements d'utilisation des sols⁷⁸ reste assez sommaire en mentionnant comme facteur des pertes de terres agricoles des facteurs exogènes : **l'accroissement des populations des zones urbanisées, l'attractivité touristique et la déprise agricole...**
- La communication « Abandon et artificialisation des terres agricoles »⁷⁹ de 2009 pointe du doigt l'impact de **l'urbanisation** sur la baisse des terres agricoles et évoque principalement, dans sa conclusion, **la mauvaise conjoncture économique de l'élevage** comme facteur futur d'abandon des terres agricoles hors urbanisation.
- Dans leur rapport déjà cité de 2018, les notaires, en traitant des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, n'évoquent pas les causes de cette situation - sauf à indiquer que « **le mitage important de l'espace agricole** contribue à l'abandon des terres ».

2.2 Le pastoralisme sous contraintes renforcées

Cette étude déjà citée propose quatre raisons qui peuvent pousser à la réduction du pastoralisme voire à sa disparition :

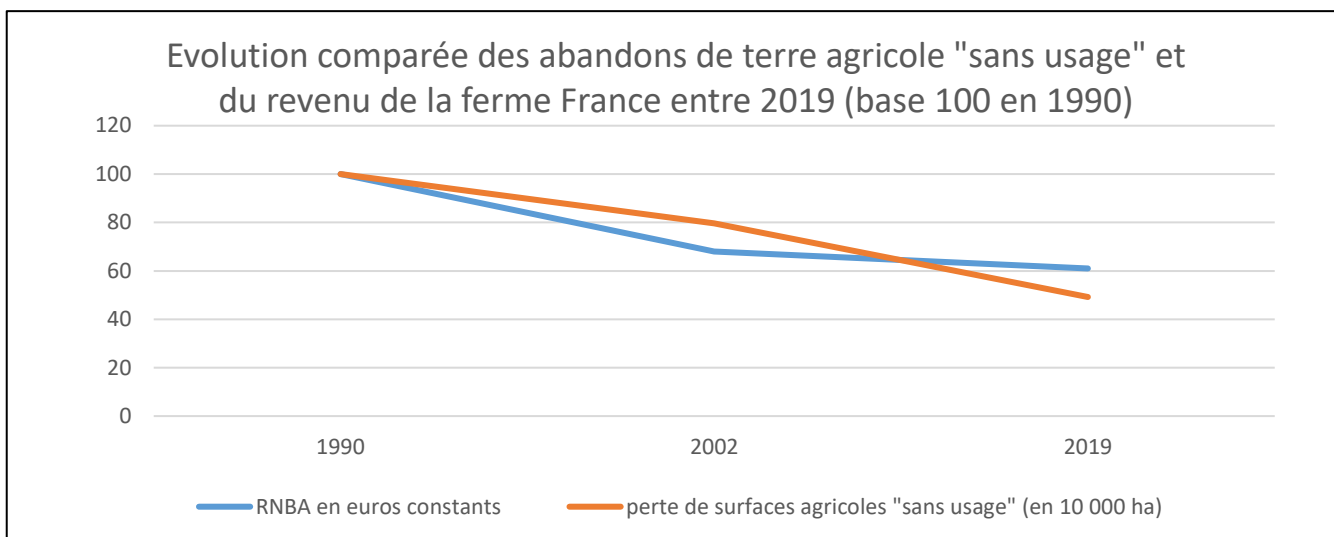
- **Les difficultés d'accès au foncier** nécessaire pour l'alimentation animale qui recouvrent diverses réalités : le morcellement entre propriétaires rend de plus en plus difficile l'accès au foncier génération après génération, la concurrence augmente avec d'autres usages (tourisme, chasse, exploitation forestière, production d'énergies renouvelables...) et une concurrence sur la ressource fourragère s'installe entre les animaux domestiques et les animaux sauvages de plus en plus nombreux.
- **Le changement climatique entraîne un manque d'eau et une raréfaction de la ressource en herbe** : la concurrence sur la production fourragère s'accroît (voir ci-dessus) alors même que la ressource en herbe diminue.
- **L'accroissement de la prédation**, en particulier par le loup (la pression de la prédation-attaques et dégâts - a été multipliée par 3 à 4 entre 2007 et 2018) qui nécessite des mesures de protection et des adaptations de conduite coûteuses, parfois en contradiction avec les cahiers des charges des SIQO.
- L'image du pastoralisme est aussi confrontée, d'une part, aux préoccupations du « **bien-être animal** » qui conduit à des réductions d'achat de produits animaux, y compris ceux issus de l'élevage pastoral, et, aux injonctions alimentaires qui poussent à la **réduction de la consommation de viande**.

2.3 Il est difficile de ne pas relier l'abandon des terres agricoles avec l'évolution du revenu de la « ferme France »

L'abandon des terres agricoles, chaque année depuis trente ans, apparaît bien corrélé à l'évolution (négative) du revenu de la « ferme France » en euro constants sur la même période.

⁷⁸ « Changement d'utilisation des sols », fiches thématiques, Rapport sur l'état de l'environnement, 2019.

⁷⁹ « Abandon et artificialisation des terres agricoles », Pointereau P., Coulon F., Courrier de l'INRA n°57, juillet 2009.



2.4 La fiscalité sur le foncier agricole pousse à l'artificialisation et au changement d'usage des terres agricoles

La manière dont sont traitées fiscalement les terres agricoles peut influencer le maintien de leur usage agricole⁸⁰.

En France, **la fiscalité sur le foncier agricole apparait incohérente avec les objectifs de maîtrise de l'artificialisation, d'orientation vers d'autres usages ou d'abandon**. La note de la FRB sur la taxation comparée des forêts en Europe montrait que les forêts françaises semblaient légèrement plus taxées que les autres forêts européennes en moyenne. Cette différence semble beaucoup plus importante pour les terres agricoles.

Outre, plusieurs taxes annuelles liées au revenu (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), la France applique, sur les terres agricoles, cinq taxes non liées au revenu : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture, les droits de mutation à titre onéreux, les droits de mutation à titre gratuit et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière. Trois d'entre elles sont annuelles. Cela explique que leur taux d'imposition puisse, parfois, dépasser 100 % du revenu tiré du foncier agricole...

La France fait partie de la minorité de pays européens qui conservent une taxe foncière indépendante du revenu sur les terres agricoles. Elle leur applique le taux marginal d'imposition le plus élevé en Europe pour l'impôt sur le revenu, le deuxième taux marginal le plus élevé pour les droits de mutation à titre gratuit, le quatrième taux le plus élevé pour les droits de mutation à titre onéreux et le cinquième taux le plus élevé pour les plus-values immobilières, avec des abattements très lents et la durée de taxation la plus longue.

La France est aussi l'un des quatre seuls pays dans lesquels un impôt sur la fortune s'applique aux terres agricoles. Elle est le seul pays dans lequel cet impôt s'applique uniquement au foncier, désavantageant ainsi les terres agricoles par rapport aux valeurs mobilières ou aux liquidités. Elle est aussi le seul pays où cet impôt s'applique aux terres agricoles malgré des loyers de fermage réglementés...

Enfin, la France se caractérise par des loyers de fermage réglementés bas, un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu et une part importante de ces taxes qui est indépendante

⁸⁰ Les éléments ci-dessous sont repris de l'étude « La taxation des terres agricoles en Europe, approche comparative », Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), Sainteny G., 2020.

du revenu foncier. Une telle combinaison aboutit tendanciellement à une rentabilité après impôt nulle ou négative. Dans la pratique, on constate que tous les pays d'Europe de l'Ouest présentent à la fois un loyer moyen de fermage à l'hectare plus élevé que celui pratiqué en France et une taxation des terres agricoles et/ou des revenus de fermage moins élevés que ceux existant en France.

« ...Dès 1986, le Conseil des impôts démontrait que la pression fiscale annuelle moyenne sur les terres agricoles était beaucoup plus élevée en France que dans les trois autres pays pris en comparaison - Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis- et qu'elle conduisait à un rendement après impôts négatif des terres agricoles françaises dans tous les cas. Les hausses de taxation multiples intervenues depuis ont encore accru la pression fiscale sur les terres agricoles en France et leur rentabilité nette négative... Cette situation n'est pas sans lien avec les souhaits et tentatives des détenteurs de terres agricoles pour les affecter à d'autres usages (boisement puisque moindre taxation des forêts, énergies renouvelables puisque loyers beaucoup plus élevés que les loyers de fermage, urbanisation). Lorsque la rentabilité des terres agricoles est négative, leurs détenteurs peuvent difficilement conserver à long terme un actif structurellement en perte. Ils sont incités à le vendre ou à tenter de l'artificialiser pour en obtenir un rendement positif. C'est d'autant plus le cas que l'intervention de l'État sur les revenus favorise doublement l'artificialisation. D'un côté, l'État divise par deux les revenus du foncier non bâti. De l'autre, via les rémunérations de complément, l'État soutient indirectement les revenus versés aux détenteurs de foncier acceptant de l'artificialiser par les exploitants d'énergie solaire au sol et éolienne terrestre. »

2.5 Le dépeuplement de certaines zones et l'abandon des terres

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a recensé les territoires inhabités de l'Hexagone. En ressort une modélisation des « *no man's land* » français qui représentent près de 32 % de la superficie du territoire métropolitain. Sur cette carte, chaque point vert symbolise 1 km² complètement inhabité.



Les montagnes - Pyrénées, Alpes, Massif central, Vosges et Jura - concentrent évidemment une part importante de ces zones désertes d'habitations. Beaucoup de "vert" aussi sur le quart nord-est du pays. La Corse et la forêt des Landes ressortent également.

Les dynamiques des populations pèsent sur la mise en valeur des territoires. Il faut considérer cependant que certains territoires agricoles « désertifiés » (non peuplés) peuvent demeurer à usage agricole comme le montre la carte⁸¹ car les zones à faible densité de population ne correspondent pas toujours à un recul des surfaces cultivées. Ainsi, la Beauce a pu être présentée dans le passé comme le plus grand désert français et, le quart nord-est de la France mériterait une analyse plus détaillée de la réalité d'un fort dépeuplement avec une activité agricole importante. A contrario, les espaces agricoles se rétractent aussi dans les zones très peuplées.

2.6 Reconquête forestière et déprise agricole : un ajustement spatial utile

Si la reconquête du territoire par la forêt française depuis la fin du XIX^e siècle est largement le fait de la substitution du bois par l'acier, le béton, le plastique, puis de la déprise agricole, les politiques publiques y ont également fortement contribué (1 Mha plantés en pin maritime dans les Landes, 260 000 ha de boisements de protection pour la restauration des terrains en montagne au XIX^e). Le Fonds forestier national (FFN) instauré au lendemain de la seconde guerre mondiale, a conduit à la plantation entre 1946 et 1999 de l'ordre de 2,3 millions d'ha, dont la moitié sous forme de boisement (1/4 de l'extension forestière depuis 1945), notamment dans le Massif central.

Après une période de stagnation des aides à la gestion forestière à un niveau faible (de l'ordre de 5 M€/an), c'est l'arrivée des objectifs de stockage additionnel de carbone qui a relancé dans les dernières années les perspectives de financement de projets de plantation de terrains nus⁸² (label bas carbone, opérations de compensations volontaires...). A l'inverse, les effets du changement climatique (accroissement des risques incendie et sanitaire, migration accélérée des aires géographiques) rendent l'adaptation des forêts plus complexe et donc l'investissement plus aléatoire. Le boisement de terrains nus offre une bonne lisibilité et surtout une évaluation plus aisée de l'additionnalité du stockage de CO₂.

Dans ce contexte, le rétablissement d'un équilibre agro-sylvo-cynégétique est moteur. Ainsi se développent des initiatives en faveur de vastes espaces naturels en libre évolution, comme le projet « Manifeste pour une forêt primaire en Europe de l'ouest » (70 000 ha transfrontaliers dans les Ardennes). De nouvelles dynamiques territoriales sont à l'œuvre et se développent qui permettent des bénéfices réciproques pour l'agriculture et la forêt : gestion plus active des forêts des agriculteurs, travail des agriculteurs en forêt, agroforesterie, participation des agriculteurs à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêt, développement de circuits courts de valorisation des bois (scieries mobiles ou de proximité...), etc.

3. L'analyse des causes à l'échelon européen

3.1 L'étude JRC de 2018 : un jeu de trois groupes de facteurs défavorables

Cette étude qui évalue le risque d'abandon agrège un ensemble de facteurs, selon différentes méthodes, en trois groupes : l'adaptation biophysique des terres à une activité agricole, la viabilité des structures d'exploitation et le contexte démographique et régional qui sont présentés dans le

⁸¹ Idée déjà présente dans les livres « Paris et le désert français » de François Gravier (1947) ou « La fin des paysans » de Henri Mendras (1967).

⁸² Le boisement de terrains nus offre une bonne lisibilité et surtout une évaluation plus aisée de l'additionnalité du stockage de CO₂.

tableau ci-dessous. Ces facteurs sont considérés comme les « *drivers* » de l'abandon des terres agricoles. En cas d'évolutions défavorables, ils deviennent des causes de l'abandon des terres agricoles dans un jeu de combinaisons souvent complexes.

<i>Adaptation biophysique des terres à une activité agricole</i>	<i>Viabilité des structures d'exploitation</i>	<i>Contexte démographique et régional</i>
Durée de la période de culture Matière organique du sol Texture du sol Profondeur racinaire pH Salinité Précipitations	Age des agriculteurs Niveau de formation Taille des fermes Niveau des loyers (fermages) Revenu agricole Investissements Subventions	Faible densité de population Zones isolées

3.2 L'étude du Parlement européen : l'abandon des terres agricoles résulte d'un processus dual d'intensification et de marginalisation

Cette étude présente de manière différente de l'étude précédente les « *drivers* » de l'abandon des terres réunis en sept groupes.

<i>Groupes de « drivers »</i>	<i>Principaux éléments</i>
<i>Facteurs biophysiques</i>	Sol, climat, topographie
<i>Facteurs liés aux marchés</i>	Intégration au marché (organisation de la chaîne de valeur), demande alimentaire (en quantité et en qualité), reconnaissance des biens publics
<i>Structures agricoles</i>	Taille des fermes, niveau de spécialisation, mode de faire-valoir, services de développement
<i>Impact des politiques</i>	PAC, autres politiques européennes, politiques régionales et locales
<i>Réseau institutionnel</i>	Organisation et représentation du secteur, développement des institutions régionales, coopération public-privé, éléments de décisions locales
<i>Contexte régional</i>	Intégration locale et demande, tendances démographiques, marché du travail et pluriactivité, type de tourisme, identité local et perception

De manière synthétique, cette étude indique que l'abandon des terres est un phénomène localisé mettant en œuvre l'ensemble des facteurs décrits ci-dessus où les questions de management et d'adaptation structurelles sont « clés » pour faire face à ce phénomène. Parmi les trois raisons principales qui peuvent être évoquées à propos de cet abandon, **l'urbanisation, l'afforestation et les questions liées à la compétitivité des productions agricoles et à leur concentration**, c'est surtout ce troisième aspect qui semble dominer dans les causes d'abandon des terres agricoles. **Les changements d'usage des sols seraient le résultat d'un processus dual d'intensification et de marginalisation, souvent observé simultanément dans un même espace.**

4. Actualisation des causes de l'abandon des terres agricoles par le « groupe d'expert »

Au-delà des analyses présentées ci-dessus concernant les causes d'abandon des terres agricoles, le « groupe d'expert » réuni pour accompagner les missionnés a relevé les points d'attention suivants, en compléments des travaux précédents, en distinguant les sujets propices à un abandon des terres agricoles et les sujets d'incertitudes.

4.1 Les sujets propices à un abandon des terres agricole

Des outils de politique foncière agricole susceptibles de provoquer l'abandon des terres agricoles	Le statut du fermage peut être propice à l'abandon de terres agricoles dans la mesure où il est jugé trop contraignant par certains propriétaires qui ne veulent pas « déshériter leurs enfants ».
	Le contrôle des structures peut créer des blocages lorsque, par exemple, l'autorisation d'exploiter une terre est accordée à un exploitant fermier auquel le propriétaire ne signera jamais de bail.
L'agrandissement des exploitations à l'origine de certains abandons	Les questions d'accessibilité aux parcelles liées à l'éloignement géographique de certaines d'entre elles par rapport au siège de l'exploitation conduit à délaisser certaines trop éloignées.
	L'agrandissement des exploitations selon des modèles sociétaires devenus juridiquement complexes rend certaines d'entre elles difficilement transmissibles dans un contexte de baisse des candidats à l'installation et de coût de transmission de ces exploitations.
Le changement climatique crée de nouveaux risques ou amplifie des risques existants en modifiant les aires des cultures traditionnelles et en provoquant des mouvements de « désertification » de parties du territoire	
Certaines dynamiques de réouverture des milieux sont peu favorables à l'activité agricole	La politique de prévention des risques, notamment contre les incendies, pousse à la création de pare-feu qui peuvent gêner l'activité agricole ou forestière.
	La protection ou la restauration de la biodiversité créent des contraintes accrues sur les activités agricoles et forestières
La perte d'attractivité des métiers de l'agriculture	Les problèmes d'image et « l'agribashing »
	Le manque de candidats à l'installation
	La difficulté à recruter de la main d'œuvre agricole
La « captation » de foncier agricole pour des usages non agricoles	Le développement des usages de loisir (cheval, jardinage...)
	Les achats de spéculation (laissées délibérément en état de friches pour plus de liberté ou en vue d'artificialisation à terme).
Certaines décisions comme l'interdiction du transport du bétail en vif peuvent faire peser sur certains élevages, notamment en zone défavorisée, des contraintes fortes poussant à l'abandon des terres d'élevage	

4.2 Des sujets d'incertitudes

- La combinaison de **la perte de confiance dans les signes officiels de qualité**, les débats sur **le bien-être animal** et **la réduction de la consommation de produits animaux** est-elle susceptible de mettre en cause à grande échelle l'élevage dans de nombreuses régions ?
- L'installation des **néo-ruraux**, le développement du **télétravail** et de la **pluriactivité** et les changements sociologiques du monde rural peuvent-ils influencer le phénomène de délaissement avec la remise en production de terres ?
- Le **développement des énergies renouvelables**, photovoltaïque, biocarburants, biomasse énergie, est-il susceptible de freiner les abandons de terres agricoles dans les zones les plus concernées ?
- Les **dispositifs de compensation** qui se mettent en place (carbone ou biodiversité), avec notamment la possibilité de création d'une ORE (Obligation Réelle Environnementale), servitude attachée aux biens concernés faisant l'objet d'une contrepartie financière sont-ils en mesure de freiner l'abandon des terres agricoles ?
- Des enjeux de **défense nationale** peuvent-ils interférer dans les évolutions des usages des terres ?

Ces sujets, comme les éléments d'analyse qui précèdent vont être « travaillés » par l'analyse prospective en vue de la définition de scénarios sur l'évolution des terres abandonnées à l'horizon 2050 en France.

Annexe 9 : Présentation détaillée des travaux sur les perspectives d'abandon des terres

Ces perspectives d'abandon des terres agricoles au cours des prochaines années peuvent être approchées à travers les études européennes récentes sur la question (2018 et 2020) et des travaux prospectifs conduits en France sur le pastoralisme.

Notons qu'il n'existe pas à ce jour de travaux au niveau national sur cette question qui demeure un angle mort de la politique foncière.

1. Les études européennes à l'horizon 2030

Nous disposons de deux études récentes au niveau européen qui traitent de l'abandon des terres agricoles dans l'Union européenne, celle de 2018 du JRC (centre de recherche de la Commission européenne) et celle du Parlement européen, en 2020 qui reprend en partie les données du JRC.

1.1 L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2015-2030 du Centre de recherche de la Commission européenne (2018)

- Sur la période 2015-2030, cette étude⁸³ indique que 11 % des terres agricoles européennes sont à fort risque d'abandon⁸⁴, soit plus de 20 millions d'hectares. En 2030, le total des terres abandonnées au niveau européen atteindrait 5,6 millions d'ha, soit 3 % de la SAU⁸⁵.

Cet abandon des terres agricoles devrait concerner surtout l'Espagne (région nord et nord-ouest) et la Pologne pour presque un tiers de toutes les terres abandonnées au niveau européen.

En France comme en Allemagne, le niveau d'abandon serait inférieur à la moyenne européenne, 2 % en France contre 3 % pour la moyenne européenne. En France, le Sud-Ouest et le Massif central seraient davantage à risque (voir carte ci-dessous).

Globalement, cet abandon de terres agricoles concernera essentiellement les terres arables (70 %) plutôt que les prairies ou les cultures permanentes. Et les terres abandonnées devraient rester très majoritairement « sans usage » (86 %) avec seulement 10 % transformés en forêt et artificialisés.

- Au-delà de cette approche du risque d'abandon à l'échelle européenne, l'étude évalue à 625 000 ha la perte de surface agricole en France entre 2015 et 2030, soit un rythme de 42 000 ha par an incluant des niveaux faibles d'abandon des terres agricoles au profit de l'urbanisation entre 2015 et 2030⁸⁶, comme indiqué ci-dessus. Selon cette hypothèse, les 42 000 ha abandonnés chaque année le seraient principalement pour un « non-usage » et pour une plus faible partie en forêt. Ces données laissent à penser qu'en France l'abandon des terres agricoles hors artificialisation devrait se poursuivre à un rythme voisin de celui constaté sur la période précédente.
- Au niveau régional, l'étude indique qu'en 2030, en France, le sud-est du pays sera le plus concerné par l'abandon des terres agricoles qui pourrait dépasser les 30 % à l'extrême sud-est et varierait entre 5 % et 30 % en zone alpine.

⁸³ « *Agricultural land abandonment in the EU within 2015-2030* », JRC Policy Insights, octobre 2018.

⁸⁴ « *Land that was previously used for crop or pasture/livestock grazing production, but does not have farming functions anymore (i.e. a total cessation of agricultural activities) and has not been converted into forest or artificial areas either* ».

⁸⁵ Le modèle utilisé, basé sur une vingtaine de « drivers » prend en compte la demande de terres agricoles SUR la période 2016-2030 en fonction des politiques agricoles développées, notamment la PAC.

⁸⁶ On peut penser ici que les mesures de limitation de l'artificialisation des sols mises progressivement en place au cours des dernières années et, surtout, une moindre pression foncière liée à l'évolution de la démographie européenne peuvent expliquer cette évolution qui serait une rupture importante au regard des évolutions passées.

1.2 L'étude de l'abandon des terres agricoles sur la période 2020-2030 du Parlement européen

La perspective d'abandon des terres agricoles a aussi été étudiée à l'échelle européenne par le Parlement européen en tirant partie de l'étude du JRC de 2018 (voir ci-dessus). Elle donne un éclairage supplémentaire sous certains aspects tels que l'approche par pays sur les risques d'abandon et la cartographie des risques à l'horizon 2030.

Ainsi, comme indiqué dans l'étude du JRC, la grande zone sud-est de la France serait à risque modéré à très élevé d'abandon à l'horizon 2030. L'étude souligne aussi que les zones à haut risque d'abandon sont composées à près de 70 % de zones rurales.

De plus, les risques élevés à très élevés se rencontrent majoritairement en zone de montagne mais il est aussi noté que des risques élevés d'abandon existent en plus en France pour :

- les zones littorales dans les régions où dominent les cultures permanentes,
- les zones de pâturage en montagne dans le Massif central,
- les zones de polyculture.

2. L'avenir du pastoralisme en France à l'horizon 2035

Dans une note d'analyse de décembre 2020, le Centre d'étude et de prospective du ministère de l'agriculture⁸⁷ résume une « étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation exercée par le loup »⁸⁸ qui, dans le débat sur l'abandon des terres agricole, présente un intérêt particulier puisque sont concernées les zones de montagne, zones considérées à risque très élevé (voir ci-dessus).

2.1 6 % de la SAU française et ¼ des élevages français sont en jeu avec l'avenir du pastoralisme

Le pastoralisme se rencontre aujourd'hui en France principalement dans les massifs montagneux : Alpes, Pyrénées, Massif central, Vosges, Jura. La surface occupée par le pastoralisme est estimée entre 1,6 et 1,8 millions d'ha, soit 6 % de la SAU.

Le nombre des élevages pastoraux est estimé à 40 000, soit ¼ des élevages français. Les troupeaux, qu'ils soient sédentaires ou qu'ils se déplacent en transhumance, pratiquent le pâturage extensif tout ou partie de l'année en valorisant les ressources fourragères des espaces naturels.

Ce pastoralisme fait face à de nombreux défis :

- compétitivité et modernisation des structures agricoles,
- diminution de la consommation de viande,
- accès restreint au foncier (concurrences d'usage, accès à l'eau...),
- difficulté à maintenir les équipements locaux (abattoirs, fromageries...)
- contraintes environnementales (changement climatique, cohabitation avec les grands prédateurs...).

2.2 Les scénarios prospectifs pour le pastoralisme français

L'étude établit trois scénarios pour le pastoralisme en France à l'horizon 2035 :

⁸⁷ « Le pastoralisme français à l'horizon 2035 » note d'analyse n°159, décembre 2020.

⁸⁸ « Étude prospective du pastoralisme français dans le contexte de la prédation par le loup », rapport pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, De Roince, Seegers J, 2020.

- **Le scénario « *pasto-durable* »** se caractérise par un soutien renforcé des pouvoirs publics entre 2020 et 2025, notamment avec le paiement des services environnementaux, prolongeant le modèle de l'exploitation familiale avec des modes de consommation fondés sur les produits de qualité permettant aux éleveurs d'améliorer leur marge et une protection aux frontières de l'UE. Ce scénario allie « la viabilité de l'espèce (loup) et la baisse de la pression de prédation ». Deux facteurs-clés de ce scénario sont les coûts budgétaires et les gains de compétitivité.
- **Le scénario « *Pasto, un produit régional* »** se caractérise par une approche régionale, les crédits nationaux ou européens laissant la place aux dispositifs régionaux et donc des mesures différenciées en faveur du pastoralisme selon les régions. Dans ce scénario, « Le maintien du pastoralisme est plus compliqué dans les zones intermédiaires, moins rentables, à valeur écologique et patrimoniale moins reconnue, parfois concurrencée par les énergies renouvelables, notamment la biomasse. L'activité pastorale a quasiment disparu là où elle était minoritaire en 2020, en particulier hors montagnes ». Avec des « plans loup » régionalisés, les zones pastorales régressent avec l'abandon des zones les plus attaquées ou les plus difficiles à défendre.
- **Le scénario « *Pasto-libéralisme* »** résulte d'une forte baisse des aides à l'agriculture qui fragilise les éleveurs pastoraux et les filières correspondantes et se traduit par le non-renouvellement des exploitants qui cessent leur activité, soit qu'ils partent en retraite, soit qu'ils quittent leur activité prématurément. Les zones le plus fragiles connaissent une déprise importante, en particulier là où n'existent pas de signes officiels de qualité et d'origine ou hors régions reconnues pour leur valeur patrimoniale ou touristique. Les surfaces pastorales les moins productives difficiles d'accès et moins soutenues par les politiques locales sont délaissées. Au sein des espaces pastoraux se développent progressivement à l'horizon 2035 de larges parcs à moutons protégés des prédateurs et des autres usages à côté de petites unités foncières « privatisées » pour la production de biomasse ou la compensation carbone. Le pastoralisme se trouve notablement transformé, à l'exception d'une minorité d'élevages traditionnels insérés dans des filières locales.

Face à ces scénarios, entre le souhaitable et le probable, la vraisemblance du scénario « *Pasto-durable* » est questionnée en raison des craintes sur la réalité d'un renforcement des interventions nationale et européenne en faveur du pastoralisme ; restent les possibilités d'initiatives régionales dans ce sens. Ensuite, les deux autres scénarios sont des scénarios de déprise, d'abandon de terres aujourd'hui valorisées par le pastoralisme ; ce qui rejoint les perspectives d'abandon des terres élaborées au niveau européen (voir ci-dessus), qui soulignent le risque élevé voir très élevé d'abandon des terres dans le grand sud-est de la France et dans le sud du Massif central, auquel la zone pyrénéenne (piémont et montagne) peut être ajoutée.

Les éléments prospectifs qui ressortent des travaux présentés ci-dessus permettent de penser qu'en France le phénomène d'abandon des terres agricoles, hors artificialisation dont le niveau diminuerait sensiblement, se maintiendra au cours des prochaines années à un niveau comparable à celui de la période 2004-2018 ; soit un rythme de - 40 000 ha/an en moyenne, hors artificialisation.

Mais les menaces qui pèsent sur le pastoralisme, qui concerne 6 % de la SAU française et ¼ de nos élevages, pourrait amplifier ce phénomène d'abandon (1,6 à 1,8 millions d'ha sont en jeu) en le concentrant sur certaines régions : grand Sud-Est de la France, sud du Massif central, piémont et montagne pyrénéenne.

Annexe 10 : Effets des scénarios sur 38 indicateurs

		Bataille de l'eau				Mosaïques territoriales				Vive la renaturation !				Pacte productif			
		-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2
occupation du territoire (évolution)	Surface agricole utile (SAU)		+					+		-							+
	Surfaces forestières gérées		+					+			-						+
	Surfaces forestières en libre évolution			+			-						+	-			
	Aires naturelles			+				+					+	-			
	Surfaces à vocation énergétiques				+			+			-						+
	Surfaces urbanisées		+				-				-				+		
	Demande en terres agricoles			+				+			-						+
	Demande en terres forestières			+				+		-					+		
économie	Production agricole (souveraineté alimentaire)		+					+			-						+
	Production agricole (exportation)	+					-				-						+
	Récolte de produits forestiers		+					+		-							+
	Production verte rémunérée (carbone, biodiversité)			+				+					+	-			
	Économie du tourisme		+					+				-			+		
	Nombre d'emplois agricoles		+					+		-							+
	Nombre d'emplois forestiers		+					+			-				+		
	Nombre d'emplois métiers verts (hors énergie)			+				+					+	-			
	Capacité à rémunérer les actifs		+					+			-						+
	Coût unitaire des produits alimentaires				+			+					+	-			
	Apport de capitaux extérieurs en agriculture, forêt, IAA, nature, énergie		+				-					-					+
Évolution des exportations filière forêt-bois	+					-			-							+	
environnement	Intrants		+				-			-							+
	Protection des ressources naturelles et biodiversité			+				+					+	-			
	Évolution du risque incendies			+			-					-			+		
	Capacité d'atténuation du risque climatique		+					+				-			+		

		Bataille de l'eau				Mosaïques territoriales				Vive la renaturation !				Pacte productif			
		-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2	-2	-1	+1	+2
	Risque sanitaire			+		-						+			-		+
	Impact des dégâts de gibier en agriculture et forêt		+				-				-				-		
	Développement de la prédation		+				-						+	+			
niveau de technicité	Ingénierie territoriale			+					-				+		-		+
	Ingénierie écologique / milieux				+				-				+		-		+
	Nouvelles technologies (OGM, NBT, robotisation...)				+			-		-							+
société	Acceptabilité sociétale	+							-				+	+			
	Vitalité rurale - attractivité		+						-		-						+
	Souci de la sécurité alimentaire mondiale			+		-				-							+
	Développement de circuits courts		+						-			-		+			
gouvernance	Concertation planification territoriale/ingénierie de projet/arbitrage				+				-			-			-		+
	Besoin en recherche/développement				+			-				-					+
	Réglementation des usages				+			-					+			+	
	Coût en finances publiques				+			-			-						+

Annexe 11 : OENAF – Feuille de route 2016-2020

Feuille de route 2016 – 2020 de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) adoptée le 21 juin 2016

L'artificialisation des sols agricoles fait régulièrement l'objet d'études et d'observations. Elle a suscité un rapport du Conseil économique social et environnemental en 2015. Depuis 2010, elle a donné lieu à la création d'instances départementales de débat et de production d'avis pour les préfets, les Commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), et de l'Observatoire national placé auprès du ministre de l'agriculture, observatoire dont les compétences ont été élargies en 2014 aux espaces naturels et forestiers (OENAF). Le secrétariat de cet Observatoire est assuré par la Direction générale de la performance économique et environnementales des entreprises du ministère chargé de l'agriculture

Lors de l'installation de l'Observatoire qui a eu lieu le 21 juin 2016, une feuille de route pour les années 2016-2020 a été adoptée. Elle comprend les 7 axes suivants :

1. Consolidation des données quantitatives liées à la consommation des espaces

L'OENAF n'a pas vocation à produire de la donnée. Il doit s'appuyer sur les diverses sources de données disponibles permettant de suivre l'évolution de la consommation des espaces. L'OENAF doit être en mesure de « porter » à connaissance ces données et de les analyser avec le prisme de ses objectifs.

Cinq sources de données seront notamment mobilisées et exploitées :

- les enquêtes/travaux spécifiques du Service de la statistique et de la prospective du MAAF,
- les données produites par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du MEEM,
- les données de l'IGN, qui s'est vu confier une mission d'appui à l'OENAF par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF),
- les données et analyses issues des observatoires régionaux et des CDPENAF,
- les données issues des SAFER (ex de Vigisol).

Outre la mise en perspective de ces données et analyses, l'OENAF s'attachera en lien avec les structures citées précédemment, à faire évoluer « l'offre » en fonction des besoins définis (notamment le type d'informations à collecter au moment des enquêtes, demande de traitement spécifique à partir des données sources,...).

L'OENAF s'attachera à présenter les évolutions des indicateurs de consommation des espaces sans pour autant tenter de définir une donnée exacte de consommation : l'objectif principal est de définir les tendances à partir des données existantes.

2. Capitalisation des données qualitatives

La proposition vise à donner à l'OENAF un rôle de centre de ressources afin de pouvoir capitaliser et mutualiser l'ensemble des connaissances sur les mécanismes de consommation. En effet, une meilleure connaissance des mécanismes conduisant à la consommation des espaces est nécessaire afin de pouvoir évaluer voire modifier certains outils de politique publique foncière.

A ce titre, l'OENAF pourra mettre en avant les diverses initiatives favorables à une consommation plus économe engagées dans les territoires par l'ensemble des acteurs concernés.

3. Un travail partenarial avec les observatoires régionaux

L'OENAF doit construire un réseau d'échanges avec les observatoires régionaux, auxquels il sera notamment demandé d'« alimenter » le centre de ressources. La proposition vise à établir une méthodologie ou un cahier des charges invitant les observatoires à communiquer leurs données et leurs initiatives à l'OENAF.

L'OENAF pourra identifier les questions communes à tous les observatoires et engager les actions de nature à apporter les réponses adaptées.

L'OENAF pourra s'appuyer sur d'autres partenaires ayant une expertise sur l'évolution du foncier (notamment SAFER et CEREMA) pour établir une méthodologie appropriée sur la base des expériences et des travaux des observatoires régionaux.

Echéance : 2016-2020

4. Capitalisation des données et des expériences des CDPENAF

Au même titre que pour les observatoires régionaux, l'OENAF doit établir avec les CDPENAF des liens de travail réguliers. En effet, l'expérience des CDPENAF et le bilan annuel de leurs activités (volet quantitatif et qualitatif) façonnent au niveau départemental une information qui doit pouvoir enrichir l'Observatoire. Par ailleurs, l'OENAF contribuera à donner de la visibilité au rôle des CDPENAF et à l'intérêt de leurs travaux.

Echéance : 2016-2017

5. Organisation, à intervalles réguliers, de réunions de niveau national sur la consommation des espaces sous l'égide de l'OENAF

A titre expérimental, un premier colloque de niveau national est envisagé. Il s'agira, pour la première fois, d'engager un dialogue entre l'OENAF et les observatoires régionaux. Ce sera l'occasion de faire connaître les travaux de l'Observatoire et ceux des observatoires régionaux et favoriser les échanges, de repérer les convergences à encourager et de donner de la visibilité aux initiatives exemplaires.

Echéance : début 2017.

6. Élargissement aux espaces naturels et forestiers

Les compétences de l'Observatoire ont été élargies à ces espaces. Il convient d'engager une réflexion sur les éventuels travaux spécifiques à mener sur ces espaces : qualification de la problématique, outils disponibles (règles de protection, mise en place du principe de compensation, bail rural environnemental, ...).

Echéance : sujet à travailler avec le comité technique.

7. Une communication renforcée autour de l'OENAF

A ce stade, l'OENAF bénéficie d'une visibilité limitée. Il convient de sensibiliser les différents acteurs du foncier par des actions de communication. Les pistes suivantes sont à explorer :

- logo et charte graphique de l'observatoire,

- site internet, plate-forme d'échanges, centre de ressources.

L'OENAF pourrait également promouvoir les divers outils de protection des espaces : matériel de communication promouvant notamment les zones agricoles protégées, les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains et le bail rural environnemental.

Echéance : fin 2016

L'OENAF doit devenir un lieu de connaissances, d'échanges et de convergence d'informations quantitatives et qualitatives relatives aux changements qui affectent l'utilisation des sols en France. Cet enjeu passe notamment par la création de liens entre les différents acteurs, producteurs de données ou acteurs de terrains engagés dans l'utilisation économe des sols, dans la perspective de faire émerger un réseau actif au niveau national, dans l'échange de données et le partage d'expériences.

Annexe 12 : Positionnement des scénarios au regard des facteurs discriminants

	Bataille de l'eau	Mosaïques territoriales	Vive la renaturation !	Pacte productif
Pression/ forte demandes de surfaces agricoles liées pour partie aux enjeux de souveraineté alimentaire	Les contraintes d'accès à l'eau limitent les ambitions en matière de souveraineté alimentaire. Les terres ayant un accès plus facile à l'eau sont très convoitées : D'où la nécessité de renforcer les contrôles des agrandissements et protéger les usages agricoles de la SAU dans ces zones	La concurrence sur le foncier agricole ou forestier n'est pas un enjeu essentiel	La concurrence sur le foncier agricole ou forestier n'est pas un enjeu essentiel. Plus les terres agricoles sont abandonnées et mieux c'est.	Il s'agit de préserver les surfaces à usage alimentaire. Les politiques des structures traditionnelles sont abandonnées au profit de la mise en œuvre du principe de non-régression de la SAU à usage alimentaire
Encouragements à la production agricole et forestière	Les terres pouvant être irriguées disposent de ce fait d'un avantage qui réduit le besoin en aides publiques	Les productions agricoles et forestières sont soutenues par des aides publiques nationales et européennes renforcées	Ce n'est pas du tout l'enjeu dans ce scénario	Les productions agricoles et forestières sont soutenues par des aides publiques nationales et européennes renforcées
Développement de l'emploi agricole et forestier	Ce n'est pas un enjeu dans ce scénario	La possibilité de développement des emplois agricoles et forestiers dépend de la disponibilité d'une main d'œuvre suffisante. Des mesures dans ce sens sont indispensables	Ce n'est pas du tout l'enjeu dans ce scénario	La possibilité de développement des emplois agricoles et forestiers dépend de la disponibilité d'une main d'œuvre suffisante. Des mesures dans ce sens sont indispensables
Rémunération des actifs agricoles et forestiers	Les paiements pour services environnementaux prennent une place essentielle dans le revenu des agriculteurs	Les paiements pour services environnementaux prennent une place essentielle dans le revenu des agriculteurs	L'objectif étant de développer des espaces naturels sauvages, rien ne justifie des dispositifs de protection du revenu agricole	Si des soutiens aux revenus peuvent s'avérer nécessaires dans certains cas, la priorité est aux mesures en faveur de la compétitivité des exploitations agricoles
Coûts des produits agricoles et alimentaires	La baisse de compétitivité agricole oblige les pouvoirs publics à inventer des dispositifs de soutien aux achats alimentaires des ménages	La baisse de compétitivité agricole oblige les pouvoirs publics à inventer des dispositifs de soutien aux achats alimentaires des ménages	La baisse de compétitivité agricole oblige les pouvoirs publics à inventer des dispositifs de soutien aux achats alimentaires des ménages	La production agricole gagnant en compétitivité, les prix alimentaires ne sont pas un enjeu économique majeur

Apport de capitaux extérieurs en agriculture et foresterie	La nature des projets facilitant ce scénario et leur coût nécessitent des investissements importants publics-privés qui obligent à l'apport de capitaux extérieurs	Dans ce scénario, le recours aux capitaux extérieurs est volontairement réduit	La nature des projets facilitant ce scénario et leur coût nécessitent des investissements importants publics-privés qui obligent à l'apport de capitaux extérieurs	La nature des projets facilitant ce scénario et leur coût nécessitent des investissements importants publics-privés qui obligent à l'apport de capitaux extérieurs
Protection des ressources naturelles et de la biodiversité	Les arbitrages entre la protection de la biodiversité et celle de la souveraineté alimentaire conduisent à privilégier une approche de « séparation des usages » (Land Sparing) plutôt que le « multi-usage » (Land Sharing)	Les arbitrages entre la protection de la biodiversité et celle de la souveraineté alimentaire conduisent à privilégier une approche de « séparation des usages » (Land Sparing) plutôt que le « multi-usage » (Land Sharing)	Les arbitrages entre la protection de la biodiversité et celle de la souveraineté alimentaire conduisent à privilégier une approche de « séparation des usages » (Land Sparing) plutôt que le « multi-usage » (Land Sharing)	Les arbitrages entre la protection de la biodiversité et celle de la souveraineté alimentaire conduisent à privilégier une approche de « séparation des usages » (Land Sparing) plutôt que le « multi-usage » (Land Sharing)
Augmentation du risque incendie et sanitaire	Face à l'augmentation des <u>risques incendie et sanitaires</u> des mesures spécifiques pour renforcer la lutte contre ces risques sont mises en œuvre	Ce n'est pas un enjeu essentiel dans ce scénario	Face à l'augmentation des <u>risques incendie et sanitaires</u> des mesures spécifiques pour renforcer la lutte contre ces risques sont mises en œuvre	Face à l'augmentation des <u>risques sanitaires</u> des mesures spécifiques pour renforcer la lutte contre ces risques sont mises en œuvre
Développement de la prédation	Ce n'est pas un enjeu essentiel dans ce scénario	Ce n'est pas un enjeu essentiel dans ce scénario	Des conditions particulières de « gestion » des prédateurs sont définies	Ce n'est pas un enjeu essentiel dans ce scénario
Développement des usages des nouvelles technos (OGM, NBT, Robots...)	Le développement des usages des nouvelles technologies est encouragé et des soutiens sont mis en place dans ce sens	Le développement des usages des nouvelles technologies est encouragé et des soutiens sont mis en place dans ce sens	Ce n'est pas un enjeu essentiel dans ce scénario	Le développement des usages des nouvelles technologies est encouragé et des soutiens sont mis en place dans ce sens
Acceptabilité sociale	Pour rendre acceptable socialement ce scénario, la protection de l'accès à l'eau des ménages pour les usages prioritaires doit être préservé. Les activités agricoles ne sont pas systématiquement prioritaires pour l'accès à l'eau	Ce scénario est bien accepté socialement	Ce scénario est bien accepté socialement	Pour rendre acceptable socialement ce scénario, la protection de l'accès à l'eau des ménages pour les usages prioritaires doit être préservé. Les activités agricoles demeurent prioritaires pour l'accès à l'eau

Vitalité rurale, attractivité	Ce n'est pas un enjeu dans ce scénario	Ce scénario a pour ressort l'attractivité et la vitalité rurale	Ce n'est pas un enjeu dans ce scénario	L'activité agricole « intensive » contribue à la vitalité et à l'attractivité rurale
Soucis de la sécurité alimentaire mondiale	Le souci de la sécurité alimentaire mondial est présent mais limité par les ressources disponibles en eau	Ce n'est pas un enjeu dans ce scénario	Ce n'est pas un enjeu dans ce scénario	C'est un des objectifs du scénario que la production agricole nationale contribue à satisfaire les besoins alimentaires mondiaux par la préservation d'une capacité d'exportation
Développement des circuits courts	C'est assez indifférent dans ce scénario	C'est constitutif de ce scénario et le développement des circuits courts est encouragé notamment en restauration collective (cantines)	C'est assez indifférent dans ce scénario	Ce n'est pas une priorité dans ce scénario
Coûts en finances publiques	Ce scénario est coûteux en gestion, notamment le coût des sécheresses) et en infrastructures hydrauliques	C'est assez indifférent dans ce scénario	C'est assez indifférent dans ce scénario	Ce scénario peut être coûteux en soutiens publics à la production (aides aux investissements, gestion des risques...) si les niveaux de compétitivité économiques sont réduits.

Annexe 13 : Liste des sigles utilisés

APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
BND	Biens Non délimités
BVSM	Biens Vacants et Sans Maître
CDPENAF	Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels et Forestiers
CEREMA	Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, la Mobilité et l'Aménagement
CGAAER	Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux (MASA)
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (ministère chargé de l'environnement)
COVID	<i>CO</i> rona <i>V</i> irus <i>D</i> isease
CR	Code Rural
DGPE	Direction Générale de la Performance Économique et environnementale des entreprises (MASA)
DDT	Direction Départementale des Territoires
FAO	<i>Food and Agriculture Organisation</i> (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture – OAA)
FNCOFOR	Fédération Nationale des Communes FORestières
FNSAFER	Fédération Nationale des SAFER
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FRB	Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité
GAEC	Groupement d'Agriculteurs Exploitant en Commun
GFA	Groupement Foncier Agricole
GIEC	Groupement Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat
IGN	Institut Géographique National
IGP	Indication géographique protégée
IFN	Inventaire Forestier National
INRAE	Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'alimentation et l'Environnement
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire
NBT	<i>New Breeding Techniques</i> (nouvelles techniques de sélection)
OENAF	Observatoire des Espaces Naturels et Forestiers
OFFRE	Observatoire du Foncier Forestier Régional pour les Élus
OGM	Organisme Génétiquement Modifié

PAC	Politique Agricole Commune
PACA	Provence- Alpes-Côte d'Azur
PAT	Projet Alimentaire Territorial
PLU	Plan Local d'Urbanisme
R&D	Recherche-Développement
Région	Conseil régional
RSE	Responsabilité Sociale et Environnementale
RTM	Restauration des Terrains en Montagne
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SAU	Surface Agricole Utile
SCEES	Service Central des Études et Enquêtes Statistiques (MASA)
SIQO	Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des territoires
TERRAF	TERRitoires AgroForestiers dans les secteurs de polyculture-élevage du sud lorrain
TIGA	Territoire d'Innovation de Grande Ambition
TFNB	Taxe sur le Foncier Non Bâti
UE	Union Européenne
WWF	Fonds mondial pour la nature (<i>World Wildlife Fund</i>)
Région	Conseil régional

Annexe 14 : Éléments de bibliographie

Actes du 114^e Congrès des notaires de France - Demain le territoire. Cannes, 27-30 mai 2018. 918 p. + index alphabétique détaillé.

ADEME. *Transition 2050. Choisir maintenant, agir pour le climat.* Novembre 2021, 685 p.

Alibert F., Schwoob M-H. - *Redévelopper les espaces agricoles en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.* Note d'analyse du Centre d'analyse et de prospective (CEP) du MASA n°167. Juin 2021, 4 p.

Cattelot Anne-Laure. La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles. Rapport au Premier Ministre. Juillet 2020.

Citepa. Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques. Bilan des émissions en France de 1990 à 2022. Rapport Secten 2023.

Citepa. Rapport OMINEA – 20^e édition. 2023.

Collectif - *The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures.* Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Directorate-General for Internal Policies – European Parliament - December 2020.

Denardou-Tisserand A. Changements du stock de bois sur pied des forêts françaises - Description, analyse et simulation sur des horizons temporels pluri-décennal (1975 - 2015) et séculaire à partir des données de l'inventaire forestier national et de statistiques anciennes. Université de Lorraine. 2019. 344 p.

Génot J-C., Schnitzler A. – *La France des friches, de la ruralité à la féralité.* Ed. QUAE, 2012. 185 p.

Hugonnet M., Boche M., Gédouin M., Magnan A. - *Financiarisation de la production agricole : une analyse des enjeux fonciers.* Note d'analyse du Centre d'analyse et de prospective (CEP) du MASA n°174. Février 2022, 4 p.

IGN. Mémento 2023.

IGN. Les flux en forêt - édition 2023.

IGN. La forêt plantée en France. IF n°40. 2017.

IGN. Un siècle d'expansion des forêts françaises. IF n° 31. 2013.

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, IGN. Indicateur : Contribution des écosystèmes forestiers et de la filière forêt-bois à l'atténuation de l'effet de serre (bilan carbone). Indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines, édition 2020. 2021.

Sénat / Lopez V., Mohamed Soilih T. – *Foncier agricole outre-mer : une reconquête nécessaire pour la souveraineté alimentaire.* Rapport d'information n°799 du 28 juin 2023. <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-799-notice.html>

MASA/Observatoire national de la consommation des espaces agricoles, DGPAT - *Panorama de la quantification nationale de l'évolution des surfaces agricoles.* Mai 2014, 30 p. + annexes.

Première Ministre - Secrétariat général à la planification écologique. La planification écologique, synthèse du plan. Septembre 2023.

Première Ministre - Secrétariat général à la planification écologique. La planification écologique pour la forêt, principaux enjeux et leviers. 26 juillet 2023.

Première Ministre - Secrétariat général à la planification écologique. La planification écologique dans l'agriculture, point d'étape. 9 juin 2023.

Qiming Zheng, Tim Ha, Alexander V. Prishchepov , Yiwen Zeng, He Yin & Lian Pin Koh(Universités de Hong-Kong, Singapour, Copenhague, Giessen (Allemagne), Princeton et Kent State (USA) - *The neglected role of abandoned cropland in supporting both food security and climate change mitigation*. Article publié dans Nature communications (2023)14/6083. Septembre 2023, 12 p.

UE/Joint Research Center (JRC)/ISPRA. - *Agricultural land abandonment in the EU within 2015-2030*. JRC Policy insights, Italie, 2018. 7 p.

UE/ Schuh, B. et al., Research for European Parliament AGRI Committee – The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures. Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2020. 98 p. + annexes.

Roincé C. (de), Seegers J., Hardelin J. - *Le pastoralisme français à l'horizon 2035. Note d'analyse du Centre d'analyse et de prospective (CEP) du MASA n°159. Décembre 2020, 4 p.*

Rapports CGAAER

Baduel V., Hubert C., Lejeune H. - *Stratégies d'usage des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité*. CGAAER n°22107, mai 2023, 58 p.

Bonnefoi B., Lejeune H. - *Évolution des modes de portage du foncier*. CGAAER n°21039, février 2023. 43 p. + annexes.

Baduel V., Dombreval L., Le Coz C. (coord) - *Parangonnage sur la politique publique du loup*. Rapport IGEDD n°014851-01, CGAAER n°22127. Juillet 2023, 35 p. + annexes.

Comarmont H. (de), Granger Y., Menthière C. (de) - *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers*. CGAAER n°17076, mars 2018, 71 p. + annexes.

Lejeune H. & al. - *Et si l'agriculture était la solution ? L'agriculture française en 2035... les scénarios à l'horizon 2050*. Ouvrage collectif Éditions France Agricole. 2021, 141 p. [publication issue du rapport CGAAER n° 18066 *AGRI2050, une prospective des agricultures et des forêts françaises*. Janvier 2020, 46 p.+ annexes (152 p.)]

Galbert M. (de), Magrum M., Morin G-A. - *Valorisation agricole et forestière de l'espace rural*. CGAAER n°14064, décembre 2015, 44 p. + annexes

Lejeune H., Vallance M. - *Décarboner 100 % de l'énergie utilisée en agriculture à l'horizon 2050 : c'est possible !* CGAAER n°21065, avril 2022. 47 p. + annexes.