

POUR UN TERRITOIRE INSULAIRE ZERO FRICHE

« *De la libération du foncier agricole à sa nécessaire régulation* »

Les 10 propositions d'orientations stratégiques
et d'adaptations législatives et réglementaires,
nécessaires à la spécificité du Territoire Corse



A decorative graphic in the top left corner consisting of several overlapping squares in blue, green, yellow, and orange.

EDITO

De la libération du foncier agricole à sa nécessaire régulation

Spéculation foncière... Consommation excessive des terres... Artificialisation des sols... Aménagements fonciers quasi inexistantes... Offre foncière agricole exsangue... Difficulté des jeunes à s'installer... Développement des espaces en friches...

Devant un tel constat, la prise de conscience collective doit s'amplifier.

La Safer Corse, principal acteur du foncier insulaire, souhaite dès à présent agir sur la nécessité à libérer ce foncier plus particulièrement dans les 105 000 hectares d'espaces agricoles stratégiques du PADDUC, afin de les réinsérer dans un système de production agricole et permettre leur valorisation.

Riche de son expérience et de son action sur le terrain depuis plus de 40 ans, la Safer Corse a toujours été une force de proposition. Dès lors sa contribution à la mise en œuvre d'une politique foncière insulaire se veut amicale et innovante.

Le projet « Zéro friche » porté par la Safer dans le cadre de la future loi sur la régulation foncière de 2019 soumet des propositions d'orientations stratégiques et prospectives visant la reconquête des friches agricoles et en corollaire une augmentation de l'offre foncière.

Un des enjeux portera sur la maîtrise et la valorisation de ces terres ou comment parvenir à dissocier « le droit d'exploiter, du droit de propriété ».

L'autre enjeu consiste à faire des propositions d'adaptations législatives voire réglementaires au regard des spécificités insulaires afin d'empêcher les tentatives de détournement de notre droit de préemption dont une des conséquences premières est la financiarisation de notre foncier : cela risque de mettre en péril le modèle de notre agriculture familiale et de rendre impossible l'installation de jeunes agriculteurs.

La Safer Corse contribue par ses réflexions à imaginer son rôle et son positionnement futur. L'enjeu majeur est maintenant d'inventer un nouveau modèle de régulation, d'imaginer de nouveaux outils dérogeant au cadre actuel trop restrictif et limitant sa portée.

Par conséquent, la Safer Corse formule **10 propositions stratégiques et prospectives** en vue de la future loi de régulation foncière.

Dans ce dispositif, aux côtés des acteurs professionnels, institutions, politiques, cette démarche doit être soutenue par tous.

« Donnons-nous collectivement comme objectif de mettre en œuvre une véritable stratégie d'intervention foncière. Chaque institution doit apporter sa contribution opérationnelle à l'aménagement rendu nécessaire par l'évolution de notre société tout en ayant le souci de mieux organiser la diversité de nos territoires, les rendre dynamiques et vivants, de préserver et de valoriser les ressources de la terre agricole et chercher à en reconquérir d'autres. Construisons ensemble ce projet d'avenir. Il est temps d'agir. »

Christian ORSUCCI
Président de la Safer Corse

Antoine VALLECALLE
Directeur de la Safer Corse

TABLE DES MATIÈRES

1. Pour un territoire insulaire « ZERO FRICHE »	4
Panorama de l'agriculture Corse (source : DRAAF de Corse, juin 2017)	4
Problématique foncière : la déprise des surfaces agricoles	4
La déprise des surfaces agricoles : un problème majeur pour l'avenir de l'agriculture de l'île	4
L'avenir de l'agriculture Corse : vers la reconquête des espaces ruraux en friche	4
Pourquoi lutter contre les friches ?	4
Quels sont aujourd'hui les principaux freins à la reconquête des friches ?	5
Quels leviers pour reconquérir demain les friches ?	5
PROPOSITION 1. Définir et qualifier la friche	5
PROPOSITION 2. Inventorier les espaces en friche	5
PROPOSITION 3. Remise en valeur des terres en friche sans compensation forestière	6
PROPOSITION 4. Relever le seuil de superficie des opérations exemptées d'une autorisation de défrichement	6
PROPOSITION 5. Modifier le champ d'application du droit de préemption de la Safer portant sur les surfaces boisées	6
PROPOSITION 6. Instituer une taxe sur les friches agricoles	6
PROPOSITION 7. Mettre en place des mesures incitatives	6
PROPOSITION 8. Assouplir la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées	6
2. Régulation Foncière	7
Les démembrements de propriété	7
Les cessions partielles de parts de société	7
PROPOSITION 9. Opposer un droit de véto de la Safer lorsque les cessions (parts sociales ou démembrement de propriété) dépassent le 4 ^{ème} degré de parenté	7
PROPOSITION 10. Supprimer le délai de 5 années pour l'exercice du droit de préemption sur les anciens bâtiments agricoles	7



1. Pour un territoire insulaire « ZERO FRICHE »

■ Panorama de l'agriculture Corse (source : DRAAF de Corse, juin 2017)

Avec 72 % de la surface régionale (871 675 ha) en bois, landes ou maquis, selon les critères de l'enquête Teruti, la Corse est avant tout une région avec des espaces naturels importants. La partie dédiée exclusivement à l'agriculture (108 000 ha dont 6 600 hectares de vigne) est limitée à 12 % du territoire mais il faut y rajouter une part des espaces naturels utilisés pour un élevage extensif très présent. La région compte 3 000 exploitants dont 2 810 chefs d'exploitation.

■ Problématique foncière : la déprise des surfaces agricoles

Le foncier en plaine, là où l'activité agricole a naturellement vocation à se développer, fait l'objet d'une spéculation urbanistique et immobilière très forte, en particulier sur le littoral. De très nombreux propriétaires non exploitants laissent en friche leur terrain en attendant une vente de leur parcelle en terrain constructible. D'autres parcelles fourragères sont louées sous forme précaire. La problématique foncière pour l'agriculture de montagne est différente. Dans les zones de piémont et de montagne, il n'y a pas cette pression spéculative. En revanche, le foncier est morcelé et de très nombreuses parcelles sont en indivision, voire constituent des biens non délimités (BND) ou sans maître. Cette situation rend le foncier difficile à maîtriser, à mobiliser et à valoriser pour le mettre à la disposition des éleveurs notamment. Ces zones de montagne sont également fortement emmaquisées et soumises à la pression incendiaire. Enfin, les baux, lorsqu'ils existent, sont oraux et précaires. Dans ces conditions l'agriculteur n'investit pas sur la terre qu'il exploite, ni en aménagements, ni en bâtiments.

■ La déprise des surfaces agricoles : un problème majeur pour l'avenir de l'agriculture de l'île

Avec un stock foncier restreint, une forte pression foncière liée à l'attractivité touristique et l'expansion des friches agricoles, l'agriculture Corse est menacée. Les espaces agricoles abandonnés du terrain et se recomposent. Les surfaces agricoles abandonnées deviennent très rapidement des friches puis progressivement des zones boisées par colonisation naturelle qui évoluent vers la forêt. Le principal frein à l'installation des jeunes et à la consolidation des exploitations reste la maîtrise de ce foncier à vocation agricole abandonné, sous-exploité ou en friche. Cette absence d'accès au foncier est un problème majeur pour le maintien et le développement du potentiel de production agricole, pour l'installation et le renouvellement des générations et pour l'économie et la vitalité des territoires.

■ L'avenir de l'agriculture Corse : vers la reconquête des espaces ruraux en friche

De plus en plus d'agglomérations sont touchées par le développement des friches agricoles. Ces terrains abandonnés, dépourvus de toute utilisation, posent de nombreux problèmes : dépôts sauvages, fermeture des paysages, risques d'incendie, etc. Ces friches, espaces où la nature a repris ses droits, peuvent représenter des surfaces importantes et constituer une réelle réserve de foncier utile pour le développement des exploitations agricoles et pour assurer l'installation des porteurs de projets agricoles ou ruraux. Les types de productions possibles sont multiples selon les caractéristiques de chaque friche. Certaines productions demandent peu de surface agricole (plantes aromatiques, apiculture, etc.). Il y aurait 20 000 à 30 000 ha de friches potentiellement mobilisables et valorisables (cela équivaut à plus de 18 % de la SAU).

■ Pourquoi lutter contre les friches ?

La reconquête des friches est essentielle pour le maintien et le développement de l'agriculture sous toutes ses formes (activité agricole, viticole ou agro-écologique ; agroforesterie, agro ou sylvopastoralisme, etc.). C'est un investissement stratégique dont dépend la souveraineté de l'île. L'agriculture est créatrice de valeur et d'emploi. Elle assure une fonction nourricière et répond, notamment, aux enjeux d'accessibilité, d'entretien des paysages, de biodiversité et de gestion foncière. Elle permet également de couvrir les besoins en fourrage pour l'élevage. La lutte contre les friches vise, en outre, à réduire la consommation des espaces agricoles et le mitage du foncier agricole, à limiter les risques contre les incendies et à redonner une véritable valeur économique et patrimoniale aux terrains concernés. Mieux vaut avoir effectivement des zones valorisées, clôturées et pacagées que de voir un maquis dense, impénétrable qui, parfois, est source de nuisance ou d'incendie.



■ Quels sont aujourd'hui les principaux freins à la reconquête des friches ?

- Difficultés à définir la friche, à poser des critères et à s'entendre sur leur nature agricole ou forestière : une des difficultés qui se pose en pratique consiste à savoir si une végétation au stade arbustif ou arboré présente depuis plusieurs années sur un ancien terrain de culture ou de pacage, fait ou non perdre toute vocation agricole au terrain et oblige à qualifier cette végétation de bois ou forêt, en raison de son âge, sa hauteur ou le taux de couverture boisée (par référence exclusive aux définitions de l'Inventaire forestier national, sans tenir compte de la spécificité et des essences de la forêt méditerranéenne). La caractérisation de l'état boisé et de la destination forestière résulte d'une constatation et d'une appréciation de fait et non de droit, laissée à l'administration chargée des forêts.
- Cette absence de définition de la « friche » et sa requalification en « bois et forêt » pose une autre difficulté : celle de soumettre les parcelles concernées à autorisation de défrichage, ce d'autant plus que le seuil de superficie des opérations exemptées de cette autorisation est actuellement fixé en Corse à 2,25 hectares alors que le plafond prévu par le code forestier est de 4 hectares (C. for., art. L. 342-1).
- La problématique du défrichage conduit à une autre problématique, celle de l'obligation de compenser. L'obtention de l'autorisation préalable de défrichage est conditionnée par la mise en place de mesures de compensation forestière (travaux de boisement ou versement financier au Fonds stratégique de la forêt et du bois). Le coût très élevé (10 820 euros par hectare défriché) de cette compensation a un effet dissuasif (trop) et neutralise toute initiative pour réhabiliter des terres en friche pour l'exercice d'une activité agricole. Cela conduit à « sanctuariser » certaines friches, qui ne sont aujourd'hui le support d'aucune activité économique, pas même forestière. Cette sanctuarisation aveugle des friches n'est, au surplus, assortie d'aucune obligation de gestion, de travaux ou d'entretien par son propriétaire.
- Difficultés pour les Safer à intervenir sur les ventes de parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre : il s'agit d'un cas d'exemption à l'exercice de son droit de préemption (C. rur., art. L. 143-4, 6°), alors même que la loi prévoit que sont assimilés à des terrains à vocation agricole les terrains supportant des friches (art. L. 143-1). Le classement dans cette nature de culture bois et forêt repose sur une simple déclaration de son propriétaire (formulaire Cerfa n° 6704) sans qu'il soit besoin pour lui de justifier que la parcelle est en nature réelle de bois. Or, très souvent, après constatation sur le terrain, les parcelles ainsi classées en nature de bois et forêt au cadastre sont en réalité en friche ou en état d'inculture et situées en zone agricole ou dans les secteurs ou parties non encore urbanisés des communes.
- Difficultés pour mettre en œuvre la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées : il s'agit d'une procédure lourde et complexe à mettre en œuvre (délai, formalisme) ; absence de critères légaux pour définir l'état d'inculture ou de sous-exploitation et absence de définition de la notion de remise en valeur (un simple entretien superficiel permet d'arrêter la procédure). Cette procédure est donc peu utilisée ou donne peu de résultat en pratique. Même constat pour la procédure des biens vacants et sans maître. Ces outils nécessitent en outre des investissements humains et financiers importants et un fort accompagnement des collectivités locales.

■ Quels leviers pour reconquérir demain les friches ?

Voici quelques éléments de réflexion ou propositions de solution pour modifier ou adapter les outils existants ou pour en instituer d'autres, dans l'objectif de valoriser les espaces en friche et de développer l'économie des territoires :



PROPOSITION 1

Définir et qualifier la friche éventuellement en distinguant en fonction de l'usage qu'elle remplissait avant d'être abandonnée, en priorisant le retour vers un usage plutôt qu'un autre en fonction des nécessités locales. Cette définition, qui s'écarterait de celle de l'inventaire forestier national, pourrait même ne pas s'appliquer à titre impératif afin de permettre des ajustements locaux, mais un cadre réglementaire est nécessaire pour guider le travail à accomplir et pallier les situations de blocage. L'idée serait notamment de ne pas considérer comme surfaces boisées les terres constituées de formation végétales, arbustives ou fruitières telles que : arbousiers, cistes, bruyères et genêts.



PROPOSITION 2.

Inventorier les espaces en friche. La commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CTPENAF) en Corse doit procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches, qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole (C. rur., art. L. 112-1-1). Cet inventaire pourrait, dans un premier temps et dans l'urgence, privilégier des parcelles qui présentent un intérêt agricole en termes de potentiel agronomique, de pente, d'accessibilité, de faible morcellement, etc. D'une manière générale, l'animation d'une démarche d'inventaire des friches et d'identification des propriétaires peut être assurée à l'échelle communale, intercommunale ou intercommunautaire. Elus et agriculteurs restent incontournables du fait de leur connaissance fine du parcellaire. La commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) pourrait aussi être associée pour permettre la réalisation de cet inventaire, voire aussi pour contrôler la réalité des natures cadastrales pour éviter des changements de circonstances. La place de la CDAF est à repenser (peut-être en la fusionnant avec la CTPENAF) dans cette perspective de reconquête des friches.





PROPOSITION 3

Remise en valeur des terres en friche sans compensation forestière prévues à l'article L. 341-6 du code forestier lorsque, par l'intermédiaire de la Safer et avec l'accord des commissaires du Gouvernement (agriculture et finances), il est envisagé de lutter contre l'envahissement par la friche de l'espace agricole ou pastoral en réhabilitant des terres considérées comme des friches pour l'exercice d'une activité agricole ou agrosylvopastorale, dès lors qu'il est établi par la Safer, en lien avec les services de l'État, que la zone pourrait être considérée comme exploitable et participant à la lutte contre les incendies, à l'ouverture des paysages, et pouvant contribuer à la viabilité économique d'une exploitation agricole. Aujourd'hui comme hier, le défrichement est un acte de restructuration foncière pour les exploitations indispensables notamment à l'installation des jeunes et une opportunité pour l'économie et l'attractivité des territoires. Ses engagements seront préconisés dans un cahier des charges sur lequel pourront être précisées des clauses environnementales.



PROPOSITION 4

Relever le seuil de superficie des opérations exemptées d'une autorisation de défrichement qui est à 2,25 hectares pour la Corse actuellement : l'idée est de prévoir de le fixer au plafond prévu par le code forestier, à savoir 4 hectares (C. for., art. L. 342-1).



PROPOSITION 5

Modifier le champ d'application du droit de préemption de la Safer portant sur les surfaces boisées. L'idée est de permettre à la Safer de :

- pouvoir exercer ce droit en cas de cession (en pleine propriété ou en démembrement) de parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre ;
- prendre en compte la notion de forêt méditerranéenne, notamment les essences (chênes, châtaigniers, etc.) qui sont des espaces ressources pour les élevages ;
- permettre à la Safer d'intervenir en préemption sur les espaces mixtes (bois et terre ou bois et maquis) sur la base d'un projet agricole ou agro-forestier préalablement validé par les CDG et valant autorisation de défrichement sans compensation.

Ces surfaces boisées sont, par un entretien et coupe du sous-bois, le support d'une agriculture de montagne basée sur la castanéiculture, ou la production de farine de châtaigne reconnue AOC, et l'élevage porcin le plus souvent extensif pour lequel le classement de la charcuterie en AOC nécessite en fin de cycle d'engraissement une alimentation à base de châtaignes et de glands. Il en va de même des espaces en

chênes lièges utilisés en pacage par les élevages ovin-bovin pour les sous-bois en prairie.

Ainsi, dès lors qu'une utilisation agricole ou pastorale ou sylvopastorale peut être démontrée, la possibilité de préemption, au prix ou en révision de prix, doit être accordée.



PROPOSITION 6

Instaurer une taxe sur les friches agricoles

L'idée serait de créer, au même titre que les friches commerciales (art. 1530 du CGI), une taxe annuelle sur les friches agricoles situées sur le territoire communal, permettant d'inciter leur mise en valeur ou de financer les procédures d'aménagement foncier (AFAF, échanges, mise en valeur des terres incultes) ou l'animation foncière au côté des collectivités et des propriétaires, pour impulser les démarches de territoire et sensibiliser les acteurs locaux et la profession agricole.



PROPOSITION 7

Mettre en place des mesures incitatives

(fiscales, aides financières) pour lutter contre le boisement spontané ou l'enfrichement naturel des parcelles. L'idée est d'inciter les propriétaires à procéder à leur débroussaillage, à les maintenir en état débroussaillé, à les entretenir ou à réaliser des travaux pour les remettre en état. La réglementation des boisements et actions forestières prévue par le code rural (art. L. 126-1 et s.) pourrait être mise en place afin de favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural et d'assurer la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables. Les conventions de mise à disposition (CMD) et les baux Safer pourraient aussi contribuer à la mise en valeur des parcelles (avec toutefois la possibilité de renouveler la CMD d'une durée maximale de six ans, deux fois au lieu d'une fois aujourd'hui).



PROPOSITION 8

Assouplir la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, qui permet de dissocier le « droit d'exploiter » du « droit de propriété » : des critères doivent être posés sur les notions d'inculture, de sous-exploitation par la mise en place d'un référent économique. Le seul fait de gyrobroyer une parcelle ne doit plus l'écarter de la procédure. La notion de remise en valeur doit également prendre en compte, un vrai projet de valorisation du bien assorti d'un cahier des charges, et un suivi contrôlé ; réduire le délai de 1 an à 6 mois pour la mise en valeur effective du fonds ; privilégier une démarche collective en priorisant les espaces agricoles stratégiques du PADDUC, etc.



2. Régulation Foncière

Dans le cadre de la future Loi dite de Régulation en préparation pour fin 2018 - début 2019, et à ce même titre, la Safer Corse est directement contrainte dans son intervention par deux dispositions du Code Rural et de la Pêche Maritime qu'il convient d'amender.

souhaitant s'installer en agriculture. Ce délai est un facteur paralysant pour sauvegarder ou maintenir l'activité agricole en zone agricole et plus particulièrement dans l'espace littoral soumis à une extrême pression foncière. Il demeure extrêmement court et ne trouve surtout aucune justification. Il est donc proposé de le supprimer dans l'objectif de mieux protéger les zones agricoles et naturelles.

a. Les démembrements de propriété

Depuis la loi d'Avenir de l'Agriculture de 2014, la Safer peut intervenir sur l'usufruit mais elle ne peut exercer son droit de préemption sur la nue-propriété sauf si :

- elle détient déjà l'usufruit
- elle est en mesure d'acquérir l'usufruit concomitamment
- la durée de l'usufruit restant à courir est inférieure à 2 ans

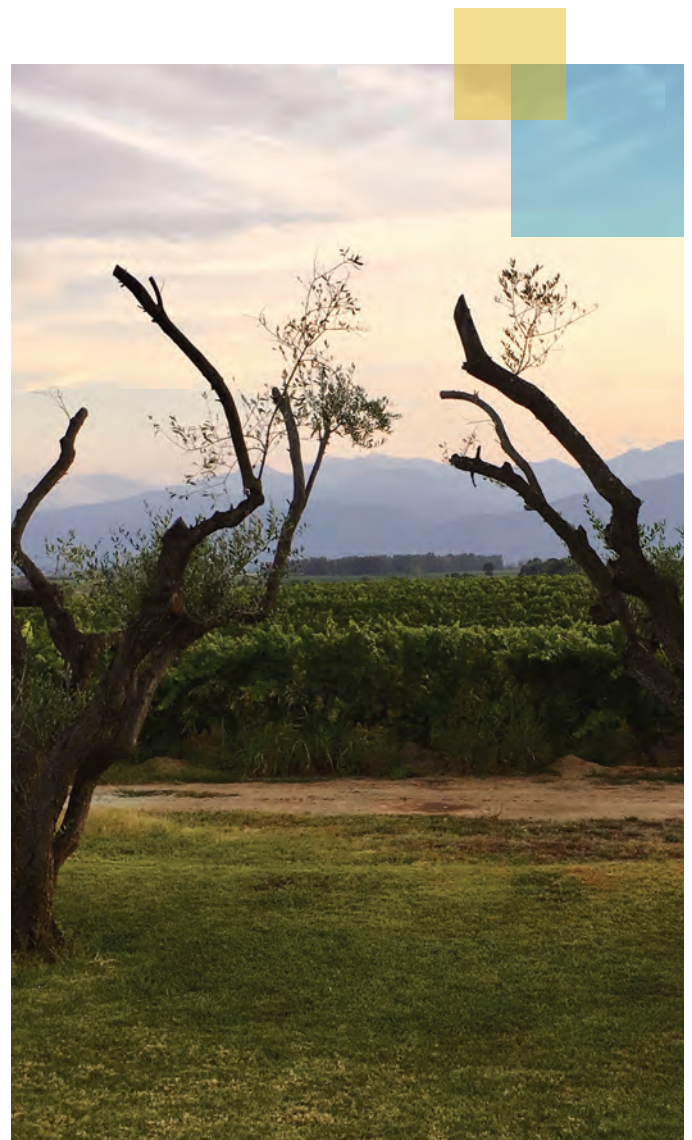
Dans les faits très peu de vente d'usufruit sont intervenues depuis les décrets d'application de la loi, en Corse. En revanche plus de 900 ha ont fait l'objet d'une cession en nue-propriété depuis 2 ans.

b. Les cessions partielles de parts de société

Concernant les cessions de parts la Safer ne peut intervenir que lors de la cession de la totalité des parts. Dans les 2 cas, on assiste à une forme de financiarisation du foncier tant au niveau national qu'au niveau local, dont l'objectif est de détourner le droit de préemption de la Safer aux moyens de dispositions réglementaires.

PROPOSITION 9
Opposer un droit de veto de la Safer lorsque les cessions (parts sociales ou démembrement de propriété) dépassent le 4^{ème} degré de parenté.

PROPOSITION 10
Supprimer le délai de 5 années pour l'exercice du droit de préemption sur les anciens bâtiments agricoles comme cela est porté au niveau national par la FNSafer (PROPOSITION 8). Elle tend à permettre à la Safer d'exercer son droit de préemption en cas de cession d'un bâtiment situé en zone agricole (A ou N du PLU, NC, ND des anciens POS, ZAP, PAEN) qui n'est plus affecté à une activité agricole et ce afin de lui rendre un usage agricole par le candidat retenu par la Safer dans le cadre d'un cahier des charges mentionné au III de l'article L141-1 du code rural et de la pêche maritime. Cette mesure permettra de sauvegarder et réhabiliter des anciens bâtiments agricoles et répondre aux besoins des agriculteurs locaux et des porteurs de projets





La Safer, un opérateur privilégié au service (public) de la reconquête des friches

Afin de préserver l'agriculture, les paysages, la sécurité des lieux habités et de réduire les risques naturels et d'incendie, les mesures locales ou nationales précitées peuvent permettre de gérer ou de maîtriser l'enfrichement. Agriculteurs, élus et propriétaires doivent être sensibilisés et impliqués pour adapter et modifier leurs pratiques. C'est bien l'ensemble des partenaires, élus compris, qui doivent progresser de concert au niveau local, vers un minimum de consensus sur le diagnostic, les outils à élaborer et les actions à mener.

Dans ce processus au long cours de réhabilitation des friches, la Safer Corse, tout comme le groupe des Safer (FNSafer), reste mobilisée pour apporter son appui technique et contribuer à enrichir les textes législatifs et réglementaires dans le cadre, notamment, de la préparation de la future loi foncière qui a été annoncée par le Gouvernement et de la réflexion menée par la mission d'information commune sur le foncier agricole créée à l'initiative de plusieurs commissions de l'Assemblée nationale en février 2018.

Siège Social

15 avenue Jean Zuccarelli
20200 BASTIA

Tél. : 04 95 32 36 24

Fax : 04 95 32 48 25

Service Départemental 2A

Lotissement Michel Ange
ZI de Baleone - 20167 AFA

Tél. : 04 95 20 45 21

Fax : 04 95 23 15 85

<http://corse.safer.fr>
www.proprietes-rurales.com