



L'Économie politique

Trimestriel - février 2023

La transition énergétique
à la croisée des chemins

L'Économie politique n° 97

La transition énergétique à la croisée des chemins

Patrick Criqui et Manfred Hafner, Philippe Quirion, Cédric Philibert,
Antoine de Ravignan, Emmanuel Hache, Barbara Nicoloso, Gilles Debizet

Un « euro numérique », pour quoi faire ?

Tristan Dissaux

Comment la taxation des terres agricoles
en France favorise l'artificialisation des sols

Guillaume Sainteny



Alternatives
Économiques

www.leconomiepolitique.fr

La taxation des terres agricoles en France favorise l'artificialisation des sols

Par Guillaume Sainteny

LA TAXATION DES TERRES AGRICOLES INFLUE SUR PLUSIEURS aspects des politiques agricoles et environnementales. Elle peut inciter à pratiquer tel ou tel type d'agriculture plus ou moins favorable à la biodiversité. Elle peut aussi encourager ou décourager un changement de destination des terres agricoles. En effet, les travaux de recherche montrent que l'artificialisation de ces terres est freinée lorsque l'activité agricole est rentable et que le prix des terres est élevé. Or, une taxation élevée peut diminuer la rentabilité des terres et donc faciliter leur urbanisation. De même, le prix d'un actif correspondant, en général, à la somme actualisée de ses revenus futurs, une forte taxation des terres agricoles, en diminuant leur revenu annuel, tire leur prix vers le bas et favorise ainsi leur artificialisation.

Guillaume Sainteny enseigne les politiques environnementales à AgroParisTech. Il a publié *Plaidoyer pour l'écofiscalité* (Suchet-Chastel, 2012) et *Le climat qui cache la forêt* (Rue de l'échiquier, 2015).

* Ce texte n'ayant pas pu être publié dans le dossier « Quels impôts pour demain ? » de L'Économie politique n° 96, nous le publions séparément.

social qu'environnemental : appui à la continuité de l'activité agricole lors d'une transmission, baisse des charges pour permettre la viabilité des exploitations, soutien au revenu des exploitants. La fiscalité ne semble donc guère orienter l'usage des terres agricoles vers les pratiques les plus aptes à conserver leur biodiversité, à stocker le maximum de carbone ou à mieux concilier leurs rôles de production de cultures et de maintien de la biodiversité des milieux ouverts, qui s'érode.

LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UNE TAXATION PLUS LOURDE DES TERRES AGRICOLES QUE CELLE OBSERVÉE EN GÉNÉRAL EN EUROPE.

Qu'en est-il de la taxation pratiquée en France à cet égard ? Plusieurs constats se dégagent d'une étude comparative récemment publiée par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB)^[1].

Une taxation lourde et inadaptée

La France se caractérise par une taxation plus lourde des terres agricoles que celle observée en général en Europe. Outre plusieurs taxes annuelles liées aux revenus (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), la France leur applique cinq autres taxes, dont trois sont annuelles : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière. Ce cumul explique que leur taux d'imposition puisse parfois dépasser 100 % du revenu engrangé. Les terres sont taxées au taux marginal d'imposition le plus élevé en Europe pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, au deuxième taux marginal le plus élevé pour les DMTG, au quatrième pour les DMTO et au cinquième pour les plus-values immobilières. En outre, alors que la tendance européenne semble s'orienter vers un allègement de la pression fiscale sur les terres agricoles, celle-ci a, au contraire, augmenté en France ces dernières années.

Enfin, en France, ces impôts s'appliquent sur des loyers de fermage réglementés, diminués de moitié par rapport à ceux de nos voisins. Les autres pays d'Europe de l'Ouest présentent à la fois un loyer moyen à l'hectare plus élevé et une taxation

[1] « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative », par Guillaume Sainteny et Louise Dupuis, FRB, septembre 2022.



des terres agricoles et/ou des revenus de fermage plus bas. En résumé, la France se caractérise par de faibles loyers de fermage, une taxation importante des terres agricoles et de leur revenu, et une part importante de taxes indépendantes de ce revenu, celles-ci étant dues quel que soit le revenu foncier rural – même s'il est nul.

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 et États-

Unis – et qu'elle conduisait à un rendement négatif après impôt dans tous les cas de figure. Les hausses de taxation intervenues depuis ont encore aggravé la situation. En 2013, un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) montrait que, sur une période de vingt ans, en France, les terres agricoles étaient l'actif présentant le rendement le plus faible – celui-ci étant le seul qui soit inférieur à l'inflation et donc négatif en euros constants.

Par ailleurs, le prix des terres agricoles a régressé depuis les années 1970. Aujourd'hui, le prix réel moyen de l'hectare est toujours inférieur de plus d'un tiers à sa valeur de 1978. Cette situation doit être rapprochée du rythme d'artificialisation des sols, plus rapide en France que dans la moyenne des pays de l'Union européenne. Lorsque la rentabilité des terres agricoles est négative, leurs détenteurs peuvent difficilement les conserver à long terme. Ils sont incités à les vendre ou à tenter de les artificialiser pour en obtenir un rendement positif.

Une taxation élevée sur un revenu faible

Un loyer réglementé – diminué par rapport à ce qu'il serait en conditions de marché – devrait logiquement être taxé à un taux inférieur au taux normal, pour tenir compte de la réduction

d'imposition auquel est assujéti le bailleur rural français n'est pas divisé par deux ou réduit sur ce revenu amputé de moitié. Un simple calcul montre le paradoxe : d'abord, l'État fait en sorte qu'un contribuable perçoive 50 au lieu de 100, mais le taxe comme s'il avait reçu 100. Ensuite, sur 100 euros de revenu de valeurs mobilières, le contribuable acquitte l'IR-PS (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux) au taux de 30 %. Il lui reste 70 euros (ou 70 % du revenu). Sur 100 euros de revenu foncier rural qu'il devrait recevoir, le contribuable en reçoit 50 et acquitte un IR-PS pouvant aller jusqu'à 62,2 % (sans prendre en compte les autres taxes) de ces 50 euros restants. Un revenu divisé par deux est donc taxé à un taux pouvant dépasser le double du taux de taxation d'un revenu complet !

Cette situation aboutit à un prix des surfaces agricoles extrêmement bas en France. L'hectare y vaut en moyenne 6 000 euros quand il est libre (4 500 euros quand il est loué), contre 21 000 en Allemagne, 25 000 au Royaume-Uni et 63 000 aux Pays-Bas^[a]. Une partie de la plus-value résultant de l'urbanisation n'est donc pas due au changement de destination du sol concerné, mais au prix de la terre agricole anormalement bas. Cette sous-valorisation artificielle du foncier non bâti incite davantage encore à son artificialisation. Le rapport sur la logistique remis au Premier ministre en 2019 considère explicitement que le foncier français, peu onéreux, est un atout pour attirer les surfaces logistiques en France et donc pour artificialiser^[a].

En outre, en France, depuis 1950, les loyers de fermage augmentent moins vite que l'inflation. Ils reculent d'environ 1,2 % à 1,3 % par an en euros constants. Plus récemment, entre 1999 et 2019, le rendement locatif brut des terres agricoles a diminué de près de moitié. Cette évolution négative aurait pu être compensée en rendement net par un allègement de la taxation, or on a assisté au phénomène inverse. La taxation s'est accrue par quatre biais, au moment même où leur rentabilité globale brute s'érodait : augmentation récurrente des taux de certaines taxes, revalorisation de valeurs locales cadastrales, création de nouveaux impôts sur le foncier agricole et ses revenus, gel des barèmes de plusieurs impôts

[a] Source : Eurostat, 2017-2019.

[b] « Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable », par Patrick Daheer et Eric Hemar, 2019.

Une répartition de la valeur qui pousse à artificialiser

Le cadre institué à partir de 1945 a facilité l'accès à la terre pour les exploitants agricoles et diminué le coût de ce poste pour eux. La location à très bas prix du foncier agricole leur offre un avantage compétitif important par rapport à leurs concurrents européens. Elle leur évite d'avoir à supporter le coût de l'acquisition et de la détention du foncier non bâti. Les buts de ce mécanisme étaient, d'une part, de favoriser le revenu agricole et, d'autre part, de permettre aux exploitants d'investir non plus dans le foncier mais dans la modernisation et l'intensification de leur exploitation. Or, aujourd'hui, l'effet cumulé d'une rémunération brute basse et en baisse, d'une part, et d'une taxation élevée et en hausse, d'autre part, entrave la poursuite de plusieurs objectifs d'intérêt général.

D'abord, nous l'avons vu, ce cumul fait entrer les terres agricoles françaises en zone de rendement négatif et n'incite pas à leur conserver un usage agricole. Du fait de l'érosion puis de la disparition du rendement net de ces terres, leur artificialisation est devenue la seule porte de sortie laissée à leurs détenteurs pour en tirer un revenu positif net.

Ensuite, le soutien du revenu des agriculteurs par des loyers de fermage bas mais très taxés entraîne des effets négatifs pour eux-mêmes. D'une part, il pénalise le revenu des exploitants retraités. Or, ceux-ci sont désormais plus de deux fois plus nombreux que ceux en activité (1 250 000 *versus* 469 000 exploitants cotisants). Après leur cessation d'activité, les agriculteurs conservent souvent la partie des terres dont ils sont propriétaires, dans le but de compléter leur faible retraite par les loyers de fermage qu'ils percevront. Mais, puisque ces loyers bruts sont bas et en outre très taxés, le revenu net qu'ils en tirent est maigre. D'autre part, ce mécanisme « faible loyer + taxation élevée » incite les agriculteurs retraités – qui ne bénéficient plus de la taxation réduite des exploitants en activité – à vendre ou à urbaniser ces terres pour financer leur retraite, plutôt qu'à les mettre en location pour leur conserver un usage agricole. De meilleurs montants de fermage après impôt leur offriraient un complément de retraite plus étalé dans le temps et inciteraient moins à l'artificialisation des

terres. Si elle se voulait cohérente avec le triple objectif de revalorisation du pouvoir d'achat des agriculteurs retraités, de diminution du coût d'accès à la terre pour les exploitants et de maintien des surfaces agricoles, la fiscalité ne devrait donc pas décourager le fermage.

Enfin, lorsque le cadre relatif au fermage a été instauré en 1945 et la fiscalité du foncier agricole façonnée, les considérations relatives à l'environnement, à la biodiversité ou à l'artificialisation des terres n'existaient pas. Trois quarts de siècle plus tard, à l'heure où ces préoccupations sont devenues notables, il est singulier que ces dispositions ne soient pas au moins réinterrogées en conséquence. De fait, les impératifs

environnementaux ne paraissent guère pris en compte lors des réformes de la taxation des terres agricoles. On n'en trouve pas trace, par exemple, dans les études d'impact du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui aboutissent à une augmentation de la taxation des terres agricoles et de leurs revenus, alors que, durant le même quinquennat, un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) est inscrit dans la loi. De même, la revalorisation de 3,4 % de la valeur locative cadastrale pour le foncier non bâti, en 2022, ne correspond pas à une évolution dans le même sens de la revalorisation de l'indice des fermages. Au contraire, celui-ci a baissé de plus de 3 % entre 2015 et 2021 en termes nominaux et davantage en termes réels. Elle accentue l'effet de ciseau évoqué *supra*. Elle va entraîner une pression fiscale accrue sur les terres agricoles.

LES IMPÉRATIFS ENVIRONNEMENTAUX NE PARAISSENT GUÈRE PRIS EN COMPTE LORS DES RÉFORMES DE LA TAXATION DES TERRES AGRICOLES

De surcroît, si ce système a profité aux exploitants agricoles, dont la situation globale s'est améliorée, il demeure insatisfaisant. Une des raisons en est qu'une partie de la valeur ajoutée de l'agriculture qui allait, avant-guerre, à l'amont (aux bailleurs des terres) va aujourd'hui à l'aval (à la grande distribution, à la transformation, à la logistique et au transport) ainsi qu'à une autre partie des acteurs situés en amont (fournisseurs de machines agricoles et d'intrants). Quel progrès pour les exploitants agricoles si la valeur ajoutée qu'ils ont parvenue à dégager après la réforme de 1945 leur est aujourd'hui reprise



par d'autres acteurs ? Cette situation les rend dépendants à la fois de l'aval de la filière, assez concentré, et d'une partie de l'amont (fournisseurs) également concentrée, ces acteurs étant capables de dicter leurs conditions de rémunération, voire de production. Elle signifie l'achat à prix faibles de la production des exploitants agricoles par la grande distribution et conduit ceux-ci à consacrer une part considérable de leurs recettes à l'acquisition d'intrants et d'équipements. Cette évolution va à l'encontre des circuits courts et de la relocalisation.

Du point de vue de l'environnement et notamment de la biodiversité, on peut même se demander s'il ne s'agit pas d'un recul. En effet, cette nouvelle répartition de la valeur entraîne plusieurs conséquences. Elle conduit à ce qu'une bonne partie de l'épargne dégagée par les exploitants – du fait d'un coût d'accès à la terre très réduit – a été et reste investie dans la modernisation des exploitations et l'intensification de la production. Ce processus était probablement utile en 1945 et dans les décennies postérieures, époque à laquelle les exploitations étaient peu mécanisées. Il aboutit, depuis plusieurs années, à un suréquipement coûteux et parfois excessif et à une surintensification de la production, réduisant d'autant les marges des exploitants. Il aboutit également à ce qu'une bonne partie du revenu agricole, au lieu de rémunérer la terre et d'inciter au maintien des terres agricoles dans leur état non bâti, finance des processus à la fois dommageables à la biodiversité (intrants, tassement des sols par les machines agricoles) et réducteurs des surfaces agricoles elles-mêmes (artificialisation par la distribution et la logistique). Cette évolution n'est guère conforme à l'intérêt des exploitants agricoles. Elle est contradictoire avec les objectifs de maîtrise de l'artificialisation et défavorable à la biodiversité.

Eviter une rentabilité négative des terrains agricoles peut se faire de trois façons : soit en augmentant les loyers bruts, soit en diminuant leur taxation et celle des terres, soit en combinant les deux mesures. Mais la poursuite de la coexistence d'une rémunération brute très faible de la terre et de sa taxation très élevée n'est ni soutenable pour le foncier non bâti ni

compatible avec l'objectif de ZAN, la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), le plan climat, etc.

Pistes pour une fiscalité agricole en phase avec la transition

Quels axes de réforme peut-on suggérer ? La recherche a mis en lumière l'effet positif sur la biodiversité d'un certain nombre de pratiques agricoles : diversification des cultures, réduction de la taille des parcelles, agriculture biologique, bandes enherbées, haies, boqueteaux, élevage extensif sur des surfaces toujours en herbe, couverture des sols en hiver... Il apparaît souhaitable que la taxation des terres agricoles incite au développement des pratiques les plus efficaces pour la biodiversité et les moins pénalisantes pour les exploitants.

Il a été proposé à plusieurs reprises de considérer les écosystèmes comme des infrastructures naturelles. Si tel était le cas, le but de la fiscalité des milieux naturels qui délivrent des services multiples – services écosystémiques (SES), solutions fondées sur la nature (SFN) – devrait être de faciliter la fourniture de cette pluralité de services, voire de l'accroître et de la diversifier. Cela suppose d'attirer des investissements de maintien, de restauration ou d'augmentation des capacités de production de SES, ce qui nécessite la mise en place d'un cadre fiscal stable et incitatif permettant une rentabilité minimale pour l'investisseur. Un tel objectif et une telle structuration semblent, certes, contradictoires avec la fonction actuelle de la plupart des terres agricoles, qui est plutôt la maximisation de la délivrance d'un seul produit – la culture agricole qui y est pratiquée –, y compris au détriment des autres. Néanmoins, cette discordance n'empêche pas que la contradiction entre ces deux objectifs et les problèmes qu'elle engendre doive au moins être posée.

L'agroforesterie semble exclue des incitations fiscales existant dans le domaine agricole comme forestier. Cela ne paraît pas se justifier en termes de biodiversité, ni en termes de paysage, ni en termes de stockage du carbone, ni même en termes de production agricole. Les milieux bocagers ou d'agroforesterie sont généralement plus riches en biodiversité que de grandes surfaces de culture sans élément de diversification du paysage et nues en hiver. Et ils stockent davantage de carbone dans les



sols agricoles. Or, une partie des soutiens publics accordés à l'agriculture constituent des subventions à l'émission de gaz à effet de serre (allègements fiscaux sur le carburant, etc.). Soutenir des pratiques agricoles aidant à stocker du carbone plus qu'à en émettre devrait faire partie de la transition agro-environnementale. Il paraît donc souhaitable de diminuer la taxation des terres agricoles converties à l'agroforesterie.

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a institué le bail rural à clauses environnementales (BRE). Il permet d'insérer dans un bail rural des clauses visant la préservation de la biodiversité, des paysages, des sols et de la ressource en eau, sous

**SOUTENIR DES PRATIQUES AGRICOLES
AIDANT À STOCKER DU CARBONE PLUS
QU'À EN ÉMETTRE DEVRAIT FAIRE PARTIE DE
LA TRANSITION AGRO-ENVIRONNEMENTALE**

réserve de l'accord du preneur et du bailleur. Les BRE signés sont peu nombreux. L'une des raisons en est que, dans un BRE, les minima de loyers de fermage fixés dans

chaque département ne s'appliquent pas. Alors que les loyers de fermage réglementés se situent déjà à un niveau très bas en France, ceux de BRE sont encore plus maigres : on en trouve à 10 ou 20 € l'hectare. Le preneur doit respecter des clauses environnementales mais, en échange, acquitte un loyer de fermage très minoré. Le bailleur, lui, consent un sacrifice financier pour des raisons d'intérêt général... mais ne reçoit aucune contrepartie : il ne perçoit parfois que 10 à 20 % du loyer réglementé (et 5 à 10 % du loyer de marché), mais reste soumis aux mêmes taux de taxation qu'avant. Le BRE résulte d'un accord contractuel dans lequel chaque partie, exploitant comme bailleur, accepte librement un effort en faveur de la biodiversité et de l'environnement. En revanche, ni l'Etat ni les collectivités territoriales ne consentent un effort dans ce cadre, en renonçant à une partie des taxes existantes sur le revenu et les terres qui font l'objet d'un BRE. Si l'on souhaite que les BRE se développent, il serait équitable et souhaitable qu'ils soient soumis à une fiscalité incitative. ■