

**Guillaume
Sainteny,**
haut fonctionnaire
et maître de
conférences



Permettre une rentabilité minimale du foncier non bâti, condition de la modération de l'artificialisation

D'une étude comparative publiée récemment, il ressort que la France est le pays qui taxe le plus lourdement les terres agricoles en Europe.

Outre plusieurs taxes annuelles assises sur le revenu (impôt sur le revenu et cinq prélèvements sociaux), la France leur applique cinq taxes non liées au revenu [la taxe foncière, celle pour frais de chambres d'agriculture (TCA), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ceux à titre gratuit (DMTG) et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)] dont trois sont annuelles.

La France fait partie de la moitié des pays européens qui conserve une taxe foncière indépendante du revenu sur les terres agricoles. Elle leur applique le taux marginal d'imposition le plus élevé pour la taxation du revenu, le deuxième le plus élevé pour les droits de mutation à titre gratuit, le quatrième le plus élevé pour ceux à titre onéreux et le cinquième taux le plus élevé pour les plus-values immobilières. Elle est l'un des deux seuls pays de l'UE dans lesquels un impôt sur la fortune s'appliquant au foncier non bâti existe. Et le seul dans lequel il s'applique uniquement au foncier, le désavantageant ainsi par rapport aux valeurs mobilières ou liquidités.

Par ailleurs, ces impôts s'appliquent sur des loyers

de fermage inférieurs de moitié à ce qu'ils sont en moyenne en Europe.

Un fermage bas et une taxation élevée entraînent une rentabilité négative

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 élevée que celle existante en France. Notre pays se caractérise à la fois par des loyers de fermage bas, par un niveau de taxation élevé des terres agricoles et de leur revenu et par une part importante des taxes indépendantes de ce revenu. Ce dernier type de taxes est dû quel que soit le revenu foncier rural, même s'il est nul. Ces taxes et leur niveau ne tiennent donc pas compte de l'évolution des loyers de fermage. L'indice de référence peut baisser une année ou plusieurs de suite. Les montants de TFNB, TCA, DMTO, DMTG, etc. à acquitter n'en diminuent pas pour autant. Ils peuvent même augmenter parallèlement. Ces éléments expliquent la rentabilité négative des terres agricoles françaises. 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, États-Unis – et qu'elle conduisait à un rendement après impôts négatif des terres agricoles françaises dans tous les cas de figure. Les hausses de taxation intervenues depuis ont encore accru la pression fiscale sur les terres agricoles en France et leur rentabilité nette négative. En 2013, un rapport IGF-CGAER montrait que, sur vingt ans, en France, les terres agricoles sont l'actif qui a le rendement le plus faible et que ce dernier est le seul qui soit inférieur à l'inflation et donc négatif en euros constants.

Une réglementation du loyer illogique

Un loyer réglementé, diminué par rapport à ce qu'il serait en conditions de marché, devrait logiquement être taxé à un taux plus bas que le taux normal de taxation, pour tenir compte de la réduction du revenu opérée en amont. D'autant plus que c'est bien la même autorité, l'État, qui décide de diminuer, de façon administrative, un revenu et qui fixe son taux de taxation. Or, en France, bien que les loyers de fermage soient la moitié de ce

qu'ils devraient être, le bailleur rural n'acquiesce pas un taux d'impôt divisé par deux ou réduit sur ce revenu amputé de moitié. 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 € de revenu de valeurs mobilières, le contribuable acquiesce l'IR-PS au taux de 30 %. Il lui reste 70 € ou 70 % du revenu. Sur 100 € de revenu foncier rural qu'il devrait recevoir, le contribuable en reçoit 50 et acquiesce un IR-PS pouvant aller jusqu'à 62,2 % (sans prendre en compte les autres taxes) sur ces 50 € restants. Un revenu divisé par deux est donc taxé à un taux pouvant dépasser le double du taux de taxation d'un revenu complet. Outre son illogisme, la conformité de cette situation au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques paraît incertaine.

Un second illogisme peut être souligné. La réglementation des loyers de fermage trouve son origine dans la volonté de diminuer le coût d'accès à la terre pour les exploitants agricoles et de soutenir leur revenu. Mais n'existe-t-il pas une contradiction entre le fait d'amputer de 50 % les revenus du bailleur pour des raisons en grande partie sociales (lesquelles peuvent, par ailleurs, se justifier) et le fait, malgré cela, de prélever des charges sociales



« Un revenu divisé par deux est donc taxé à un taux pouvant dépasser le double du taux de taxation d'un revenu complet. »





ADRIAN_LILIE25/ADOBE STOCK

sur les 50 % du revenu restant ? Dans les faits, le bailleur acquitte en prélèvements sociaux 58,6 % du revenu qu'il devrait recevoir ($50\% + (50 \times 17,2 = 8,6) = 58,6\%$). La soumission des loyers de fermage aux prélèvements sociaux, à partir de 1990, s'est faite en omettant que ce revenu était déjà diminué de moitié pour des raisons sociales.

Un fermage toujours plus faible

Par ailleurs, en France, les loyers de fermage augmentent moins vite que l'inflation, depuis 1950, 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. Si elles obtenaient un rendement positif jusqu'aux années 1970, ce n'est plus le cas depuis les années 1980.

Cette évolution négative aurait pu être compensée en rendement net par un allègement de la taxation des terres agricoles. Or, on a assisté au phénomène inverse. La taxation des terres agricoles a augmenté, au moment même où leur rentabilité globale brute s'érodait, par quatre biais : augmentation récurrente des taux de certaines taxes, revalorisation des valeurs locatives cadastrales, création de nouveaux impôts sur le foncier agricole et ses revenus, gel des barèmes de plusieurs impôts,

durant plusieurs années, ne permettant pas leur ajustement en fonction de l'inflation.

Des réformes déconnectées de la réalité économique

La diminution de la rentabilité brute des terres agricoles ne semble donc pas prise en compte lors des réformes successives de la taxation du foncier agricole. C'est encore le cas lors de la réforme de 2017 qui aboutit à une augmentation de la taxation des terres agricoles et de leurs revenus. 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 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. Cette revalorisation va donc entraîner une pression fiscale accrue sur le foncier non bâti. L'évolution de la taxation ne tenant pas compte de la baisse des fermages, l'effet de ciseau et le rendement net négatif des terres agricoles s'accroissent.

Le cumul d'une rémunération brute basse et en baisse et d'une taxation élevée et en hausse entrave pourtant l'atteinte de plusieurs objectifs d'intérêt général. D'abord, ce cumul fait entrer les terres agricoles françaises en zone de rendement négatif

et il n'incite pas à leur conserver un usage agricole ni à les maintenir en fermage. Les détenteurs de foncier agricole 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 ni négatif ni nul.

Un fermage bas et très taxé pénalise les agriculteurs eux-mêmes

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 agricoles retraités. Or, ceux-ci sont désormais plus du double des exploitants en activité (1 250 000 contre 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. Néanmoins, puisque ces loyers bruts sont bas et, en outre, très taxés, le revenu net qu'ils en tirent est maigre. D'autre part, les faibles loyers de fermage et leur taxation élevée incitent les agriculteurs retraités, qui ne bénéficient plus de la taxation réduite des exploitants en activité, à vendre ou à urbaniser leurs terres pour financer leur retraite, plus qu'à les louer pour leur conserver un usage agricole. Des montants de fermage après impôt moins bas leur offriraient un complément de retraite plus étalé dans le temps et inciteraient moins au changement de destination des terres. Si elle se voulait cohérente avec les objectifs de revalorisation du pouvoir d'achat des agriculteurs retraités et de maintien des surfaces agricoles, la fiscalité ne devrait donc pas désinciter au fermage.

La lutte contre l'artificialisation non prise en compte

Enfin, lorsque le cadre relatif au fermage a été instauré en 1945 et lorsque la fiscalité du foncier agricole a été façonnée, les considérations relatives à l'environnement, à la biodiversité, 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 à leur aune. En effet, la structuration actuelle de la fiscalité des terres agricoles et de leurs revenus ne permet pas de ralentir la consommation de terres agricoles par l'artificialisation, pourtant objectif important des pouvoirs publics, désormais fixé dans la loi (loi climat et résilience du 22 août 2021). Curieusement, cet objectif ne paraît guère pris en compte lors des réformes successives 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 même que le Gouvernement auteur de ce projet de loi se fixe un objectif de zéro artificialisation nette.

La poursuite de la coexistence d'une rémunération brute très faible de la terre et de sa taxation très



BLUE PLANET STUDIO/ADOCBE STOCK

élevée n'est donc pas soutenable pour le foncier non bâti ni compatible avec les objectifs de la loi climat et résilience, des stratégies européenne et nationale de la biodiversité (SEB et SNB), du plan climat, etc.

La nécessaire remise en question de la fiscalité du foncier non bâti

Aujourd'hui, la conception de la fiscalité du foncier non bâti mériterait d'être interrogée, notamment dans le cadre du Green Deal, de la SEB, de la SNB, des efforts d'atténuation du changement climatique et de son adaptation à lui, des objectifs de maîtrise de l'artificialisation des sols fixés par la loi. Cette interrogation se justifierait d'autant plus que la baisse de la rémunération brute du foncier agricole ainsi que sa taxation élevée et croissante vont dans le sens exactement inverse de la demande de paiements pour services environnementaux. Il a été proposé, à plusieurs reprises, de considérer les écosystèmes ou certains d'entre eux comme des infrastructures naturelles. Dans cette conception, les propriétaires ruraux sont appelés à jouer un rôle majeur dans la transition écologique : faire en sorte que le capital naturel qu'ils détiennent puisse continuer à fournir les services écosystémiques (SES) si utiles à la société qu'il délivre, ce qui suppose de le conserver en bon état, de le gérer, voire de le restaurer. Dans cette optique, le but de sa fiscalité devrait être de faciliter la délivrance de cette pluralité de services, voire de l'accroître et de la diversifier davantage encore. 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 qui peut être faible, mais minimale pour l'investisseur.

(1) Voir Fondation pour la recherche sur la biodiversité, « La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative », 2022 (consultable sur fondationbiodiversite.fr).