

Le fardeau fiscal des propriétaires de terres agricoles en France

Par Charles Jaigu

Publié le 26/12/2022 à 08:00, mis à jour le 26/12/2022 à 11:02

On constate partout en Europe une volonté d'alléger la charge fiscale globale pesant sur le foncier agricole et forestier. *Image'in / stock.adobe.com*

ENQUÊTE - Le niveau exorbitant des impôts et le bas niveau des fermages entraînent un changement massif d'affectation des terres, au profit des zones pavillonnaires, des bâtiments en tout genre

Qui l'eut cru ? La taxation des terres agricoles a des conséquences sur nombre de sujets qui font débat dans la France d'aujourd'hui : l'expansion de l'habitat périurbain, l'artificialisation des paysages - le plus souvent synonyme d'enlaidissement - le développement des énergies renouvelables, et l'appauvrissement des écosystèmes naturels. Une note minutieuse publiée récemment remet la vache au milieu des prés. Elle s'appuie sur des données comparatives jusque-là jamais rassemblées, qui lui permettent de mieux juger les choix faits par les États membres de l'Union européenne à l'égard du secteur agricole et des propriétaires terriens. À l'heure où se termine la COP de Montréal sur la biodiversité il serait temps en effet de se pencher sur l'une des grandes causes cachées de la France pavillonnaire, des centres commerciaux et des hangars, et de la crise de vocation des exploitants agricoles, même quand ils ne sont pas propriétaires, ce qui est le cas en France pour 80% d'entre eux, et dans 15 autres pays de l'UE. Cette étude démontre que la fiscalité sur les terres agricoles n'a cessé d'augmenter dans notre pays, à contre-courant de ses voisins et des nouvelles urgences proclamées en matière de protection de la nature.

«L'urbanisation des terres agricoles est freinée lorsque le prix des terres agricoles est élevé, et l'agriculture rentable. La taxation des terres agricoles influe sur ces facteurs. Si elle est trop élevée elle peut diminuer la rentabilité de l'agriculture et donc faciliter l'urbanisation des terres agricoles », écrivent les auteurs, Guillaume Sainteny et Louise Dupuis, de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité.

C'est l'une des raisons pour lesquelles on constate partout en Europe une volonté d'alléger la charge fiscale globale pesant sur le foncier agricole et forestier. Sauf en France. Les forêts sont moins taxées en Europe qu'en France, mais la différence n'est pas significative. En revanche, les terres agricoles sont beaucoup moins taxées en Europe qu'en France, qui impose un taux d'imposition sur la propriété (taxes foncières, droits de mutations, impôt sur la fortune immobilière) et sur les revenus de la propriété dont le total dépasse souvent 100% du revenu brut de ces exploitations. Alors que l'Europe ne cesse de diminuer et l'un et l'autre, on ne cesse de constater une : *«augmentation de la taxation des plus-values immobilières en 2005, 2009, 2011, 2012, 2013 et 2017 ; augmentation des droits de mutation à titre onéreux en 2006 et 2014 ; augmentation de l'impôt sur le revenu en 2010, 2012 puis 2014 ; création de la CSG en 1991, augmentée en 1993 puis 1997, 1998, 2005, 2017 ; création de la CRDS en 1996 ; création du Prélèvement social en 1998, augmenté en 2011 puis 2012 ; création de la Contribution additionnelle au prélèvement social en 2004 ; création de la Cotisation RSA en 2009, transformée en prélèvement de solidarité et augmentée en 2013 puis 2019»*, rappellent les auteurs.

«La taxation plus élevée des terres agricoles françaises diminue leur rentabilité après impôt, et elle la fait entrer en zone de rendement négatif, ce qui peut conduire à des pressions accrues pour changement d'usage des sols. Cette taxation plus élevée doit être mise en relation avec l'artificialisation des sols plus rapide en France qu'en Europe», nous dit Guillaume Sainteny. En outre, ces impôts pèsent aussi sur des loyers de fermage qui sont réglementés, à la différence de tous les autres pays. En France, chaque année, un arrêté préfectoral fixe les minima et maxima dans chaque département. «De façon comparative, on peut estimer que les loyers de fermage français sont, en moyenne, inférieurs de moitié à ce qu'ils seraient s'ils étaient fixés de façon libre. C'est aussi à cette aune qu'il convient d'évaluer la fiscalité des terres agricoles. 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 des revenus de fermage moins élevés que celle existante en France».

Plus récemment, entre 1999 et 2019, le rendement locatif brut des terres agricoles a diminué de près de moitié.

Ce constat ubuesque entraîne des effets majeurs sur le prix des terres agricoles, qui sont extrêmement bas par comparaison avec les autres pays. On apprend ainsi que l'hectare agricole hexagonal vaut, en moyenne, 6000 euros quand il est libre (4500 euros quand il est loué), contre 10.000 en Pologne, 12.000 en Espagne et en Grèce, 17.000 en Slovénie, 18.000 au Danemark, 21.000 en Allemagne, 23.000 en Irlande, 25.000 au Royaume-Uni, 30.000 en Suisse, 63.000 aux Pays-Bas. Ce différentiel de prix a de nombreux effets : il facilite le rachat des terres agricoles françaises par les étrangers – on sait par exemple que la Chine s'intéresse de près au foncier français, mais les prédateurs sont très nombreux à l'heure où il n'est question que de souveraineté agricole. Surtout, l'effet de ralentissement de l'urbanisation des terres agricoles quand leur prix est élevé ne peut pas jouer. Même s'il existe plusieurs autres facteurs, le très bas prix des terres agricoles y favorise leur artificialisation.

La réglementation des loyers de fermage n'a jamais été mise en cause, et pourtant, elle est d'un autre âge. Elle trouve son origine dans l'effort de relance de l'agriculture après 1945 et la volonté de diminuer le coût d'accès à la terre pour les exploitants agricoles. Elle a plutôt atteint ses objectifs. Mais depuis 1950, *«les loyers de fermage 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. En outre, le prix des terres agricoles qui avait progressé entre 1953 et 1978 a régressé après. À partir de cette date, l'appréciation du prix des terres n'a plus compensé l'érosion des loyers de fermage. Aujourd'hui, le prix réel moyen de l'hectare agricole est toujours inférieur de plus d'un tiers à sa valeur de 1978 et ne vaut pas plus qu'en 1965. Un demi-siècle après, son prix reste donc le même».*

Cette évolution négative aurait pu être compensée en rendement net par un allègement de la taxation des terres agricoles. Or, celle-ci a augmenté au moment même où leur rentabilité globale brute s'érodait. Lorsque ce système a été instauré en 1945, les considérations relatives à l'environnement et à

la biodiversité n'existaient pas. Les questions de l'artificialisation de sols et de l'étalement urbain ne se posaient pas davantage. Trois-quarts de siècle après, à l'heure où ces considérations sont devenues dominantes, l'État n'en tient pas compte.

C'est d'autant plus surprenant que ce système ne profite plus aux exploitants agricoles. L'une des raisons en est que les gains de revenus dont bénéficiaient les agriculteurs locataires grâce à un prix bas de la terre sont aujourd'hui rognés de tous les côtés. Ils le sont en amont de la chaîne agroalimentaire (fournisseurs de machines agricoles, et d'intrants) et en aval (grande distribution, transformation, logistique, conditionnement, transport). *«Pour les exploitants agricoles, où est le progrès si la valeur ajoutée qu'ils ont parvenue à dégager, après la réforme de 1945, leur est, aujourd'hui, reprise par d'autres acteurs ?»*, se demandent les auteurs.

Révolution fiscale

On mesure à lire cette analyse d'une cinquantaine de pages tous les effets pervers d'une terre française bradée. *«Du point de vue de l'environnement et, notamment de la biodiversité cette nouvelle répartition de la valeur a 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 est investi dans la modernisation des exploitations et l'intensification de la production. Ce processus était certainement utile en 1945 et dans les décennies postérieures, époque à laquelle les exploitations agricoles étaient peu mécanisées. Elle aboutit, depuis plusieurs années, à un suréquipement coûteux et parfois excessif et à une surintensification de la production, qui réduit d'autant les marges des exploitants»*.

Elle aboutit également à ce qu'une bonne partie du revenu agricole, au lieu de rémunérer la terre et de financer le maintien dans leur état non bâti des terres agricoles, finance des éléments et des processus, d'une part, dommageables à la biodiversité (intrants, tassement des sols par les machines agricoles, artificialisation par la distribution et la logistique) et, d'autre part, réducteurs des surfaces agricoles elles-mêmes.

Les auteurs suggèrent une révolution fiscale, afin de favoriser les propriétaires terriens, et de les encourager à maintenir en l'état des prairies et des haies, ou à faire le choix de l'agroforesterie et de l'agriculture extensive. Ils suggèrent au fond le retour d'un France bocagère, beaucoup mieux à même de protéger la biodiversité, d'éviter les inondations, d'emmagasiner l'eau. Au lieu de cela, et malgré les objectifs fixés de zéro artificialisation nette, le gouvernement Borne ne cesse de multiplier les dérogations à la couverture des campagnes par des hangars et des panneaux solaires. Contrairement à toutes les annonces faites ces dernières années, ceux qui achètent aujourd'hui de la terre en France le font avec l'intention de la rendre constructible. Ils se transforment en marchands de biens, et non en protecteurs de la nature ou en acteurs de la souveraineté alimentaire.