

Pour une gouvernance foncière agricole renouvelée, intégrée et décentralisée

Rapport final du Groupe de travail

Tome 1

Membres du Groupe de travail : Hubert Bosse-Platière (section SHS), Chantal Chomel (section Economie et politique), Gérard Chouquer (section SHS), François Collart Dutilleul (section SHS), Carole Hernandez-Zakine (section SHS), Bertrand Hervieu (section SHS), Françoise Gérard (section Economie et politique), Marc Gizard (section Forêts et filière bois), Jean-Pierre Jessenne (section SHS), Marcel Lejosne (section Productions végétales), Marie-Claude Maurel (section SHS), Jean-Marie Séronie (section Economie et politique), Nadine Vivier (section SHS).

Juin 2025

Avant-propos

L'initiative prise par le groupe de travail d'engager une réflexion sur la question de la gouvernance foncière agricole répond à une attente exprimée sous diverses formes par les acteurs de terrain au contact des mondes agricoles et des territoires¹. Nombre d'entre eux éprouvent le besoin d'une remise à plat d'un mode d'exercice d'une gouvernance du foncier agricole alourdie par l'accumulation de dispositifs législatifs et réglementaires² qui affectent, de manière directe ou indirecte, les usages du foncier. La mise en chantier d'une loi d'orientation pour l'agriculture³ invitait à réexaminer les questions ayant trait à la place du foncier agricole dans la politique agricole et plus largement dans le champ de l'action publique.

Quelle était l'ambition du projet de loi agricole annoncé en 2022 ? S'agissait-il de revisiter un dispositif politique remontant à la précédente loi d'avenir pour l'agriculture⁴ qui avait enregistré de réelles avancées en matière environnementale et sociale ? L'emploi du terme « pacte » évoquait-il le souci de fonder un nouveau contrat social entre l'agriculture, les citoyens et l'État, sans portée juridique ? Parmi les priorités clairement affichées figuraient la transmission des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, des sujets en lien direct avec l'accès au foncier agricole. Pourtant, on chercherait en vain dans le texte de loi pour la souveraineté en matière alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture⁵, tel que déposé au Parlement le 3 avril 2024, des dispositions concernant la régulation du marché foncier rural, la concentration des structures d'exploitation, les modes d'accès à la terre, alors que ces sujets appelleraient une remise à plat de la politique foncière. La loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture érige la protection de l'agriculture au rang « d'intérêt général majeur » et fait de la souveraineté alimentaire un « intérêt fondamental de la Nation ». Elle intègre des dispositions pour faciliter les installations de nouveaux agriculteurs, et l'aide aux agriculteurs qui cèdent leur exploitation.

*Le texte de loi n'a pas pour objet une réorganisation des règles régissant la politique publique foncière. Sans prétendre combler ce manque, le présent rapport entend apporter une contribution à la réflexion portant sur la gouvernance du foncier définie de la façon suivante : appliquée à la ressource foncière, **la notion de gouvernance correspond à un mode de pilotage***

¹ Voir la lettre de mission en annexe, tome 2.

² On peut citer le Plan Stratégique National (PSN) associé à la nouvelle PAC (2023), la loi « Climat et résilience » (2021), les lois « Egalim* » 1, 2, et 3, (2018-2023), la loi réformant l'assurance récolte (2022), la loi dite « Sempastous » (2021) sur le contrôle du marché des parts de sociétés, la loi sur l'accélération des énergies renouvelables (2023).

³ Annoncée par le Président de la République en septembre 2022.

⁴ La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

⁵ À l'échelle de l'Union européenne, entre 2003 et 2016, le nombre d'exploitations a décliné passant de 15 à 10,3 millions (- 32 %) et dans les 20 prochaines années, l'agonie pourrait selon une étude se poursuivre : nous glisserions ainsi de 10,3 à 3,9 millions d'exploitations (V. Groupe de réflexion du Parlement européen sur l'avenir du modèle agricole de l'UE, « L'avenir du modèle agricole européen : implications socio-économiques et territoriales de la baisse du nombre d'exploitations et d'agriculteurs dans l'Union européenne », avr. 2022). En France, les pouvoirs publics souhaiteraient voir s'inverser la courbe : 20 000 installations par an sont attendues dans les prochaines années (au lieu des 14 000 actuellement). V. <https://agriculture.gouv.fr/recensement-agricole-2020>.

de l'action publique en vue de coordonner les usages d'un foncier multifonctionnel, pour atteindre des objectifs débattus et définis collectivement.

Pour ce faire, le rapport est conçu de la manière suivante : une analyse des enjeux (1^{ère} partie), une définition de la gouvernance foncière (2^{ème} partie), un examen de l'état de la gouvernance foncière à l'épreuve de rapports de force (3^{ème} partie), dans la perspective d'avancer un ensemble cohérent de propositions en vue de rénover le mode d'exercice de la gouvernance du foncier agricole (4^{ème} partie). Dans la mesure où le texte de loi abordait la question du renouvellement des générations en agriculture, le groupe de travail a jugé préférable de ne pas examiner la thématique de la transmission et de l'installation, au sujet de laquelle, il estimait ne pas pouvoir apporter une valeur ajoutée.

De la même manière, le groupe de travail n'a pas souhaité examiner la gouvernance foncière des forêts dont les acteurs et les modes de gestion se différencient fortement du monde agricole et de ce fait mériterait qu'une analyse approfondie lui soit dédiée. À la différence de l'agriculture, la forêt ne souffre pas, en France, d'une artificialisation excessive de son sol mais davantage d'une nécessité d'adapter sa gestion aux nouveaux enjeux. Conscient de l'importance de ce sujet, le groupe de travail a auditionné Marc Gizard qui a mis en évidence la situation de morcellement du foncier forestier (voir en annexe la fiche 3.5.)

La démarche du groupe de travail s'est voulue pragmatique. Il était essentiel de saisir les finalités de la gouvernance du foncier agricole et les multiples dimensions de son exercice, afin d'en établir les points forts et les points faibles. Soucieux d'élargir le champ de l'expertise, le groupe de travail a organisé l'audition d'un large éventail d'acteurs de terrain⁶ afin d'examiner sans a priori la diversité des points de vue et des intérêts en présence s'agissant de l'accès au foncier agricole. Ces échanges ont fait l'objet de comptes rendus internes au groupe de travail, que l'on a souhaité reprendre, soit sous la forme d'encadrés dans le corps du rapport, soit de fiches de synthèse en annexe⁷.

Au-delà des divergences ou des nuances qui ont pu être exprimées sur le diagnostic ou sur les recommandations par des membres du groupe de travail, les choix qui ont été faits privilégient la cohérence d'un rapport opérationnel. Néanmoins, une place particulière a été reconnue à la pluralité des points de vue, sous la forme d'une proposition alternative aux recommandations énoncées (insérée p.67 à 69). La diversité des opinions qui se sont exprimées au cours des entretiens relève avant tout du tome 2 qui formalise les « retours d'expérience » tels que rapportés par les personnalités auditionnées et analysés par les membres du groupe de travail.

Par ailleurs, le groupe de travail a mis en débat les principales thématiques de son étude dans le cadre de deux séances publiques de l'Académie d'agriculture de France⁸ auxquelles ont été invitées des personnalités issues d'horizons professionnels variés. La restitution du présent rapport a fait l'objet d'une séance publique de l'Académie d'agriculture, le 28 mai 2025.

⁶ Voir la liste des personnalités auditionnées en annexe

⁷ Voir la liste des fiches en annexe, tome 2.

⁸ Séances publiques de l'AAF du 29 mars 2023, du 29 mai 2024 et du 28 mai 2025

<https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seances/seances-hebdomadaires-aaf?>

Résumé exécutif

Un foncier agricole sous tension

La surface agricole utilisée (SAU) occupe un peu plus de la moitié du territoire métropolitain⁹ et concerne directement environ quatre millions de propriétaires fonciers et 390 000 exploitants agricoles (en 2020), un nombre en forte baisse sous l'effet de la restructuration de l'appareil de production dont le foncier est le support essentiel. Devenu un groupe social minoritaire au sein des campagnes, les agriculteurs voient leur contrôle sur le foncier être progressivement remis en cause par l'installation de nouvelles catégories socio-professionnelles et le renouvellement de la population résidentielle¹⁰. À l'écoute de leurs administrés mais aussi en tant que porteurs de l'intérêt général, les élus des collectivités territoriales se sentent responsables de l'arbitrage entre des usages concurrents du foncier. Tirillée par des intentions d'action divergentes, la gestion d'un foncier agricole aux utilités plurielles soulève de multiples enjeux d'ordre économique, social et environnemental.

Traditionnellement, les politiques foncières ont assuré la régulation de l'accès à la terre agricole, en tant que bien foncier, objet de propriété et d'appropriation. Au nom du « bon usage » des sols agricoles, substrat vivant et support de l'activité de production agricole et alimentaire, une large prise de conscience s'est opérée au sein de la société, inquiète des atteintes à son environnement et soucieuse de le protéger. Du fait de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols, de la déprise agricole et de l'extension des friches, mais également en raison de la dégradation du potentiel de fertilité et de la perte de biodiversité, la ressource foncière agricole est en situation d'alerte. Au niveau européen, une réflexion est engagée en vue de définir un cadre juridique pour la protection et l'utilisation durable des sols¹¹ ; en France, la mise en œuvre de stratégies visant un objectif de « sobriété foncière » entend limiter au maximum la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers... Pourtant l'élaboration d'une grande loi qui traiterait du foncier agricole dans ses multiples dimensions n'est toujours pas à l'ordre du jour. À cet égard, les mesures avancées par la « loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture »¹² n'apportent que des réponses partielles, faute de considérer la gouvernance du foncier agricole dans une vision élargie correspondant aux évolutions en cours et aux attentes légitimes qui s'expriment.

Sans prétendre combler un tel manque, le rapport analyse la gouvernance foncière dans la complexité du fonctionnement de ses missions et de ses instances. Du fait de l'ouverture de la décision à une pluralité d'acteurs, publics et privés, porteurs d'une diversité d'intérêts, la gouvernance foncière ne serait-elle pas devenue un sujet éminemment politique ? Dès lors, comment concevoir la remise à plat du mode de pilotage d'un foncier devenu multifonctionnel ? Ne serait-il pas temps d'élaborer une vision stratégique des usages du foncier qui serait décidée

⁹ Selon l'enquête *Teruti*, en 2022, plus de la moitié de la France métropolitaine est constituée de sols agricoles. Entre 1982 et 2022, la part des terres agricoles a reculé pour passer de 54,8 % à 50,4 % du territoire.

¹⁰ Bertrand Hervieu, Le nouveau visage de l'agriculture française. (Démographie, sociologie, sociabilité), In *Après-demain* - N° 72 (1er trimestre 2025)

¹¹ Questions et réponses concernant une directive relative à la surveillance et à la résilience des sols, Brussels, le 5 juillet 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_23_3637

¹² Loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051368091>

collectivement à l'échelle des territoires ? Telles sont quelques-unes des questions abordées par un groupe de travail de l'Académie d'agriculture, composé de membres de formations et d'horizons professionnels divers. Pour étayer l'analyse, le groupe a voulu s'entourer de l'avis d'experts spécialistes du sujet et a souhaité auditionner des représentants de la profession agricole, des élus des collectivités territoriales, ainsi que des responsables d'opérateurs institutionnels. Ces entretiens qui expriment une relative diversité de points de vue ont été rassemblés dans un second tome.

Une gouvernance devenue obsolète et fragmentée

Sous l'effet de changements d'ordre institutionnel et organisationnel, la gouvernance foncière n'a cessé de se complexifier.

Mise en place par les lois de modernisation agricole (1960-1962), et dans le cadre la cogestion État/profession agricole, pour porter la défense du modèle de l'agriculture familiale, la gouvernance du foncier agricole a longtemps reposé sur trois piliers : le statut du fermage (adopté en 1946), le contrôle des structures, les SAFER investies d'une mission réorganisatrice des exploitations. Le rapport dresse le bilan de leur rôle en soulignant leur faible capacité d'adaptation par rapport aux réalités de l'élargissement accéléré des exploitations, de l'essor du phénomène sociétaire, et de l'émergence de nouveaux modes d'organisation du travail (ainsi de la délégation intégrale de travaux agricoles) qui ont rendu plus difficile la régulation du marché des terres agricoles, en propriété comme en jouissance. Ces dispositifs sont l'objet de critiques de la part des exploitants agricoles comme des propriétaires fonciers : le rôle décroissant du contrôle des structures, jugé générateur de contentieux, signale son manque d'efficacité ; le statut du fermage ne permet pas de résoudre les difficultés d'évaluation du bail, notamment lors de son renouvellement ou de la transmission de l'exploitation. Si l'utilité des SAFER n'est pas remise en cause par la profession agricole, la légitimité de leur rôle de « marchands de biens » suscite des interrogations. L'élargissement de leurs missions, entériné par la loi d'avenir (2014), est en soi révélateur des attentes en matière de protection de l'environnement et d'accompagnement des projets fonciers de la part des collectivités territoriales.

À présent, l'agriculture est confrontée à l'impératif de satisfaire à l'exigence d'une triple performance économique, sociale et environnementale, ce qui implique de repenser, une gouvernance foncière transversale et globale, en mesure de répondre aux enjeux des transitions climatique et environnementale, et de la préservation des sols agricoles, en quantité et en qualité. La rénovation attendue ne peut se suffire d'un travail de rationalisation et de simplification, exigé par l'empilement des normes réglementaires, elle demande une intégration plus cohérente de ses objectifs dans le contexte d'une action publique territoriale, dont les principes et les modalités ont été redéfinis par la décentralisation politique et la recomposition de l'administration territoriale (Loi NOTRe, 2015). Dans cette perspective, le rapport avance une série de propositions cohérentes entre elles, comme autant de conditions permettant de refonder les bases d'une gouvernance unifiée.

Propositions pour une gouvernance foncière renouvelée, intégrée et décentralisée

Un préalable : l'émergence d'une vision commune de l'avenir de l'agriculture

Pour avoir une chance d'aboutir, l'entreprise de rénovation doit reposer sur une vision commune de l'avenir de l'agriculture, en quelque sorte un nouveau pacte social entre l'agriculture et la Nation. Cette condition préalable reconnaîtrait la place centrale de l'agriculture dans l'économie et la société, ainsi que le lien fondamental de cette activité avec le sol et les territoires. Un premier pas en ce sens a été franchi par l'adoption de la LOA dont l'article 1^{er} consacre « la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture » au nom d'un « intérêt général majeur ».

Cette vision commune invite :

- à redéfinir le périmètre de l'activité agricole, et par voie de conséquence, le métier d'agriculteur et la reconnaissance de sa place dans la société (par un élargissement de la définition juridique des activités agricoles qui prendrait en compte les nouvelles fonctionnalités environnementales de l'agriculture) ;
- à repenser l'association du capital et du travail en agriculture afin de permettre un partage des nouvelles valeurs créées entre la propriété foncière et l'exploitation (création d'un GFA territorial, réforme du statut du fermage) ;
- à assurer le financement des nouvelles fonctionnalités de l'agriculture (entretien des écosystèmes), par la mise en place d'une compensation territoriale qui serait l'affaire de tous les acteurs du territoire (collectivités, conservatoires, SAFER, syndicats professionnels, associations, Direction départementale des territoires...), tenus de s'entendre et de coopérer.

Une gouvernance foncière unifiée : le périmètre d'action de la gouvernance

La mise en place d'un *Schéma local de cohérence territoriale* installerait l'agriculture comme l'élément central de la planification. L'intérêt de formaliser et de généraliser l'adoption d'un document intégrateur des politiques publiques répondrait aux exigences d'une part, d'une planification plus globale et moins fragmentée, d'autre part, d'une planification tant quantitative que qualitative, déclinée sous forme d'objectifs. Sous l'appellation *Schéma local de mise en cohérence territoriale*, cet instrument d'action publique constituerait un cadre juridique unifié, opposable juridiquement, sur lequel les élus territoriaux devraient appuyer leur action.

Une gouvernance foncière décentralisée : le choix de l'échelon

Quel serait le bon échelon territorial pour élaborer un tel *Schéma local de mise en cohérence territoriale* ? La question est primordiale car elle revient à s'interroger sur le statut de l'instance responsable et sa légitimité démocratique. De l'avis des personnalités auditionnées, la bonne échelle de gouvernance est celle de la proximité, entendue en termes de fonctionnement social. L'émiettement du maillage communal écarte l'éventualité de retenir ce niveau local. Les intercommunalités, issues de l'association volontaire de collectivités locales, constitueraient un cadre plus approprié par leur assise territoriale. La mise en œuvre d'une démarche ascendante prenant appui sur l'échelon intercommunal ne remettrait aucunement en cause le rôle stratégique et intégrateur des politiques publiques, tel que celui joué par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.

L'articulation centralisation/décentralisation et le rôle de l'État

Quel rôle doit être dévolu à l'État par rapport aux collectivités locales ? La question est d'importance, elle est revenue avec insistance au cours des auditions et a soulevé une divergence d'opinion au sein du groupe. Si la démarche ascendante mérite d'être pleinement encouragée, parce qu'elle favorise la démocratie participative locale, il appartient à l'État de s'assurer que la protection de l'agriculture est traitée comme étant d'intérêt général majeur. C'est pourquoi, l'État et ses services déconcentrés doivent vérifier que ces *Schémas de cohérence* ne contreviennent pas aux grandes orientations régionales, nationales ou européennes.

Pour une gouvernance foncière représentative et participative

La logique territoriale exige de prendre en compte l'ensemble des fonctions économique, sociale, environnementale de l'espace. Par suite, les représentants de la profession agricole, via les syndicats représentatifs, ou les chambres d'agriculture, devraient être pleinement associés à la conception de ce *Schéma local de cohérence territoriale*, et la procédure d'avis conformes sur tous sujets en lien avec l'agriculture serait de nature à préserver leurs prérogatives.

Pour une gouvernance simplifiée : la rationalisation des instruments et des modes d'action

Une rationalisation de l'action publique paraît salubre afin de gagner en lisibilité, en prévisibilité, et en sécurité juridique. Cette simplification pourrait se faire en fusionnant les trois instances de régulation (SAFER, contrôle des structures, loi *Sempastous*), et en confiant au seul Préfet (région ou département) le soin de prendre la décision administrative après avis du comité technique de la SAFER qui instruirait le dossier.

Cette organisation simplifiée concernerait l'ensemble des opérations qui réalisent un transfert des exploitations détenues en propriété ou en jouissance : marché immobilier agricole, marché des parts sociétés agricoles, location de terres agricoles, recours à des entreprises de travaux agricoles. Il s'agirait de glisser d'un contrôle du simple fait d'exploiter à un contrôle de l'usage des biens qu'implique la réorientation du droit rural vers le modèle d'une agriculture vertueuse amorcée par la loi d'avenir de 2014. La simplification proposée permettrait de confronter un projet d'installation, de réunion ou d'agrandissement d'une exploitation agricole avec le projet de territoire décliné dans le *Schéma local de mise en cohérence territoriale*.

Le rapport préconise de remplacer les structures devenues obsolètes par une organisation simplifiée articulant les dispositions suivantes :

- une institution de décision politique locale capable de fixer un cap commun dans un document respectant les objectifs globaux favorisant ainsi une approche territoriale de la gouvernance foncière : la mise en place d'un *Schéma local de cohérence territoriale*, élaboré par la collectivité locale.
- une validation par l'État de ce document juridique contraignant afin d'inscrire cette démocratie participative locale dans le cadre général ;
- un opérateur unique, guichet unique, capable d'instruire les dossiers individuels d'accès au foncier agricole ;
- une autorisation administrative foncière agricole unique délivrée par l'État après avis de l'opérateur.

Introduction

« Personne n'a le droit de traiter la terre comme l'avare son pot d'or »

Marguerite Yourcenar, *Mémoires d'Hadrien*¹³

Jusqu'à il y a encore peu de temps, l'ordre éternel des champs rythmait la vie des campagnes et des paysans. Mais cette permanence ne caractérise plus le monde agricole et l'espace qui lui est propre. Dès le lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'agriculture française s'est trouvée embarquée dans un mouvement d'accélération de l'histoire de l'Europe et du monde.

À tel point, que la présence à venir des agriculteurs sur l'ensemble du territoire n'est plus assurée. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. De 1 590 000 exploitations agricoles, en 1970, on est tombé à 390 000 au recensement de 2020, soit quatre fois moins. Dans le même temps, la population agricole¹⁴ s'est réduite de 3 846 800 actifs à seulement 759 000, soit cinq fois moins. Si les tendances enregistrées au cours de la dernière décennie se maintenaient, la projection à l'horizon 2035 serait de 274 600 exploitations agricoles¹⁵. Le recul du nombre des exploitations agricoles, l'amenuisement de la population agricole, le vieillissement des chefs d'exploitation et le déficit de renouvellement des générations, posent la question de l'avenir de l'agriculture dans son ancrage au territoire. Dans la perspective d'« une agriculture sans agriculteurs »¹⁶ qu'en sera-t-il demain des campagnes françaises ?

Dans le même temps, la surface agricole utilisée a subi une contraction constante en lien avec un étalement urbain (sous la forme de l'habitat et des zones d'activité), responsable de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et de l'artificialisation des sols¹⁷. Or, cet espace agricole représente un potentiel unique dont la préservation s'impose. De quelle manière la société entend-elle protéger un espace agricole qui n'occupe plus que la moitié du territoire métropolitain ?

¹³ Marguerite Yourcenar, *Mémoires d'Hadrien*, Gallimard, Col. Folio, édition 2019, p. 170.

¹⁴ Il s'agit des actifs agricoles permanents. Les données concernent la France métropolitaine.

¹⁵ Les exploitations étaient au nombre de 490 000 en 2010, soit une baisse de 20 % en 10 ans. Dans le même temps, la population des chefs d'exploitation et co-exploitants est passée de près de 604 000 personnes à moins de 496 400, soit une baisse de 18 %. Voir l'entretien donné par Laurent Piet, économiste, INRAE. <https://www.inrae.fr/actualites/demographie-exploitations-agricoles-queelles-perspectives-horizon-2035>

¹⁶ *Une agriculture sans agriculteurs*, titre de l'ouvrage de François Purseigle et Bertrand Hervieu, Presses de Sciences Po, 2022.

¹⁷ Sur la période 2009-2023, la consommation annuelle cumulée d'espaces naturels, agricoles et forestiers atteint 340 409 hectares, soit un rythme moyen de consommation d'espaces de 24 315 ha / an. Voir le rapport d'étude *Analyse de la consommation d'espaces*, période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2023, mai 2024.

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/bibliographie/lanalyse-des-determinants-la-consommation-despace-2009-2023-cerema>

Préserver les terres agricoles

Les sols agricoles couvrent encore la moitié du territoire

Selon l'enquête *Teruti*, en 2022, plus de la moitié de la France métropolitaine est constituée de sols agricoles. Les sols agricoles sont répartis entre cultures (28 %), surfaces toujours en herbe (17 %), prairies temporaires et jachères (5 %). Entre 1982 et 2022, la part des terres agricoles a reculé pour passer de 54,8 % à 50,4 % du territoire, soit une baisse de 7,9 % des surfaces.

Ce recul s'explique en grande partie par l'étalement urbain. Les trois quarts des terres agricoles perdues se trouvent dans les zones d'attraction des villes, seulement un quart dans des communes hors attraction des villes. Certaines terres agricoles sont artificialisées, quand d'autres ne sont plus exploitées et deviennent des sols naturels. Cette déprise agricole touche particulièrement des territoires ruraux désavantagés par leurs conditions naturelles.

Les sols naturels couvrent 40,1 % du territoire métropolitain.

Constitués principalement de forêts, les autres sols naturels incluent les landes, les maquis, les garrigues, les sols nus et les surfaces sous les eaux. Depuis 1982, l'augmentation des surfaces naturelles en France métropolitaine est faible (+ 1,4 %). Cette évolution résulte de deux phénomènes opposés : d'une part, la consommation de ces surfaces par l'urbanisation et, d'autre part, l'abandon de terres agricoles qui vient accroître ces surfaces naturelles d'abord en tant que friches, puis en surfaces boisées. La forêt continue de s'étendre, passant de 29,1 % du territoire en 1982 à 31,9 % en 2022, soit une progression de 1,4 million d'hectares gagnés au détriment des autres sols naturels (landes, bosquets) et d'anciennes terres agricoles.

Les surfaces artificialisées sont en forte progression

Elles concernent 9,5 % du territoire métropolitain, soit 5,2 millions d'hectares. Elles représentaient 5,7% du territoire en 1982, soit une progression de 52 000 hectares/an. Cette augmentation de la surface artificialisée n'a pas été linéaire : elle a été plus prononcée entre 1982 et 2010 et tend à ralentir depuis. La dynamique de l'artificialisation est très inégalement répartie sur le territoire. Les métropoles et les zones littorales sont les plus touchées.

Un objectif de sobriété foncière

À partir des années 2000, l'État incite les collectivités à privilégier une gestion économe de l'espace. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 impose de réduire la consommation d'espace par deux d'ici dix ans et fixe l'obligation d'atteindre le Zéro artificialisation nette (ZAN*) en 2050 (c'est-à-dire d'atteindre un équilibre entre les sols artificialisés, qui perdent leurs fonctions naturelles pour permettre les activités humaines, et les sols « renaturés »). L'utilisation du foncier doit être envisagée à l'aune d'une nouvelle sobriété que les collectivités locales doivent traduire en termes de stratégie foncière.

Quant à la qualité des sols, elle figure désormais à l'article 1^{er} du CRPM puisque la préservation de la santé des sols figure parmi les priorités des actions de l'État en matière d'enseignement, de formation et d'innovation, depuis l'adoption de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture¹⁸.

Source : d'après *Agreste Primeur*, février 2025, n°1.

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051368091>

Brièvement évoquées, ces données témoignent du besoin de gestion et de planification d'une ressource essentielle, le sol dans ses usages agricoles, en précisant que le sol a une composante naturelle et une composante acquise de par ses usages. Les enjeux sont de nature diverse :

En premier lieu, les conditions d'accès au foncier agricole jouent un rôle déterminant quant à l'élargissement des structures d'exploitation, au renouvellement générationnel des agriculteurs, à la transmission des exploitations et à l'installation de nouveaux entrants. Ces questions préoccupent au plus haut point le monde agricole dans toutes ses composantes.

En second lieu, la ressource foncière est de plus en plus convoitée pour des usages concurrents, ce qui l'expose aux pressions croissantes émanant d'un grand nombre d'acteurs sociaux (agriculteurs, populations résidentes, associations de défense de l'environnement, élus et responsables des collectivités territoriales). Les difficultés, voire les désaccords, que les uns et les autres ne manquent pas de porter sur la scène publique, révèlent la divergence des visions concernant le devenir d'une agriculture confrontée au changement climatique et à l'impératif des transitions climatique et environnementale. Tous sujets à l'origine de fortes tensions au sein des mondes agricoles comme dans l'ensemble de la société (Desrousseaux & al. 2019).

En raison même de la complexité de ces enjeux, un constat se dégage : le foncier agricole requiert l'intervention d'un mode de pilotage de l'action publique qui soit en mesure d'intégrer les utilités plurielles du foncier et la multifonctionnalité de ses usages. Cet objectif relève d'une gouvernance conçue comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts débattus et définis collectivement.

Le rapport examine à quelles conditions il est concevable de renforcer le lien entre l'agriculture et son socle, c'est-à-dire le sol appréhendé dans ses fonctions de foncier agricole. L'objectif implique de mettre en œuvre une politique foncière soutenue par une gouvernance renouvelée de la ressource foncière dans sa multi-dimensionnalité.

La démarche part de l'évolution de la question foncière dans la seconde moitié du 20^e siècle, de l'observation de la complexité croissante et des mises en cause de la régulation depuis plusieurs décennies (1^{ère} partie) ; dans une 2^{ème} partie, nous montrerons que ces évolutions entraînent une nécessaire redéfinition des termes clefs de foncier agricole et gouvernance ; nous dresserons un diagnostic plus approfondi sur la gouvernance actuelle et ses problèmes (3^{ème} partie) pour aboutir à un ensemble de propositions ou recommandations ouvrant sur une réforme de la gouvernance foncière agricole (4^{ème} partie).

I. Les évolutions majeures de la régulation foncière dans les années 1945-2000

Les transformations intervenues dès l'après-guerre et l'accélération qu'elles ont connu durant les « trente glorieuses » ont modifié le regard que la société portait sur le foncier agricole. De nouvelles politiques foncières ont accompagné le redressement, puis la modernisation de l'agriculture française qui ont eu pour effet de bouleverser le rapport au foncier agricole.

1. 1. Conceptions et pratiques au temps de la modernisation agricole après 1945

En quelques décennies seulement, notre regard sur le foncier agricole a changé. À la sortie de la seconde guerre mondiale, la terre agricole ne semblait ni une denrée rare, ni une denrée virtuellement malade. Elle était perçue alors comme le support d'une activité agricole où un agriculteur apportait un travail afin de recueillir des fruits naturels ou industriels, le plus souvent, fournis par une matière vivante, animale ou végétale, dans une finalité quasi-exclusivement alimentaire (Lorvellec, 1988).

La fin de la IV^e République et le début de la V^e furent marqués par l'émergence de lois cadres, définissant des objectifs économiques, cherchant à remédier à la fois aux freins démographiques, techniques, fonciers ou juridiques, susceptibles de ralentir l'essor d'une agriculture intensive, assurant par des gains de productivité l'amélioration des revenus de ceux qui en vivent.

Même s'il faut se méfier de toute nostalgie trompeuse, il y eût alors comme un moment de grâce juridique, une période où les acteurs sociaux concernés ont eu une vue fixe du devenir de l'agriculture et du rôle que le droit doit y jouer. Le droit a été mis au service d'une vision politique claire, comprise et partagée par l'ensemble de la société. Un pacte entre le législateur et les professionnels du secteur, validé par les consommateurs, fut conclu avec un mot d'ordre rassembleur : favoriser la création et le développement d'unités de production moyennes, dirigées par des agriculteurs, si possible jeunes, compétents et disciplinés (Laurentin, 2012)¹⁹, producteurs de biens alimentaires sécurisés et à des prix accessibles. Fleurirent alors une multitude d'institutions et de mécanismes juridiques nouveaux.

Divers acronymes symbolisèrent ce droit professionnel empreint d'une grande technicité : GAEC*²⁰ pour la forme juridique de l'exploitation, SAFER* pour le contrôle de l'appropriation de la terre, CDOA* pour le contrôle de la compétence des agriculteurs et de la taille des structures agricoles. *La cogestion* a été le nom donné à cette forme de gouvernance du foncier où l'État et le syndicalisme agricole dominant ont semblé marcher, côte à côte, la main dans la main, sans que, ni la finalité de leur action, ni leur légitimité à intervenir, seuls mais ensemble, sur ces sujets, ne fût, foncièrement, contestée.

Il n'en est plus de même aujourd'hui. Sans doute est-il difficile de fixer les bornes temporelles de cette forme originale de gouvernance, qui a accompagné la modernisation puis la montée en puissance de l'agriculture française, qui comblait les attentes de la société. On

¹⁹ La méthode utilisée par le Gouvernement de l'époque est restée dans la mémoire collective. Ministre de l'Agriculture, Edgar Pisani mettait en place avec Michel Debatisse, alors représentant du CNJA, une cogestion inédite. L'État et la profession par l'intermédiaire du couple FNSEA-CNJA s'entendaient pour administrer ensemble l'agriculture française et privilégier l'attribution des terres libérées aux exploitations familiales de taille moyennes – deux unités travailleur-homme (UTH) –, notamment celles des jeunes agriculteurs.

²⁰ Les astérisques signalent les termes définis dans le glossaire.

pourrait, sans prendre trop de risques de querelles inutiles, étirer quelque peu le temps, et faire remonter le point d'entrée à 1943-45, à la mise en place du statut du fermage et du métayage (1946). Mais quelle date retenir pour fixer la fin ?

Sans doute rétorqueront certains, non sans raison, il est impossible de le dire parce que la cogestion n'est pas morte. Elle est même encore bien vivace, bien présente sous nos yeux. Du reste, silencieusement et consciencieusement, la commission consultative départementale des baux ruraux, aux mains des représentants de la profession, tisse toujours localement la toile du statut-type, encadre le montant du fermage et, par un jeu de dominos autant économique que juridique, fixe insidieusement le prix du foncier agricole en France.

1. 2. Les transformations de la fin du 20^e siècle

Il n'en demeure pas moins que la cogestion a changé de visage en même temps que le droit rural a changé de finalités.

Dès la fin du XX^e siècle, les grandes réformes de la Politique agricole commune (quotas laitiers en 1984, réforme Mc Sharry en 1992, Agenda 2000...) ont radicalement transformé le rapport entre l'État et les syndicats. On ne co-décide plus à Paris ; on négocie à Bruxelles.

Le *french paradox syndical* apparaît alors au grand jour : mise en place pour sauvegarder les exploitations familiales, la cogestion, a pu, dans sa dimension sociale, être comparée à l'accompagnement de la reconversion d'un bassin de production industrielle (Colson, 2008). Dans sa dimension économique, la cogestion a sans doute permis de mobiliser les soutiens publics de l'Union européenne pour organiser des filières agro-industrielles exportatrices.

Les chiffres sont éloquentes. La population active agricole passe pendant cette période de 25 % à 5 % de la population active totale. Les exploitations étaient plus d'un million à la fin des années 1980, elles sont désormais moins de 400 000. D'après les chiffres de la Banque mondiale, l'agriculture représentait encore 4 % de l'économie française dans les années 1980, seulement 1,7 % en 2014 au moment du vote de la dernière grande loi foncière agricole. Mais la France peut toujours compter sur l'agriculture pour sa balance commerciale. En 2014, son excédent d'échanges était encore de 8,9 milliards d'euros...

Parallèlement surgit une contestation conduite par des syndicats minoritaires qui dénoncent cette mise à mort du modèle économique familial de l'agriculture française (Luneau, 2004). La fin du monopole syndical de la FNSEA* était déjà dans l'air du temps au printemps 1981. Mais il aura fallu attendre la loi d'orientation agricole de 1999 pour imposer le pluralisme syndical à toutes les instances de concertation.

En 2014, la loi d'avenir agricole marque un tournant en entérinant cette crise de représentativité des syndicats agricoles et autres organisations professionnelles agricoles (OPA*), une crise qui reflète les divergences de vision de la société et du monde politique concernant l'agriculture.

Les exemples abondent : les comités d'agrément des GAEC* sont supprimés, la saisine de CDOA* n'est plus que facultative, et encore, uniquement si le Préfet envisage de prendre une décision de refus, les conseils d'administration des SAFER* comportent désormais trois collègues (au lieu de deux) : un seul demeure le porte-parole des organisations syndicales régionales d'exploitants agricoles et des chambres régionales d'agriculture, la commission

départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) devient la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF*)... L'État, s'il le souhaite, a désormais le champ libre, au moins sur le papier, pour appliquer une politique désormais régionalisée des structures sans l'assistance des syndicats.

De cet immense effort de construction collective que reste-t-il aujourd'hui ? L'impression sans doute que les certitudes de la glorieuse époque ont vacillé. Certes, demeurent des invariants.

Au plan de la méthode, la confiance immodérée d'un pouvoir total du droit sur les faits ne s'est pas démentie. Bien au contraire, en témoignent l'adoption récente de la loi dite *Sempastous*, en 2021, visant à lutter contre l'accaparement des terres entre les mains de quelques-uns par l'introduction d'un énième contrôle administratif étatique, mais cette-fois-ci sur le marché des parts sociales agricoles ou encore l'émergence de concepts comme la planification territoriale ou écologique.

De même, au plan des moyens, les nombreuses procédures s'empilent, le raisonnement en silos par filières perdure (quels liens pourtant entre un éleveur breton et un viticulteur bourguignon ?), rendant illusoire, malgré la baisse des exploitations, l'unité paysanne souvent invoquée pour consolider la politique foncière, unité qui serait pourtant nécessaire à son fonctionnement. Seule une vision unie pourrait redonner une colonne vertébrale à la politique foncière.

Mais ce qui a tout changé, ce qui change tout, c'est, au plan des objectifs, la perte de foi dans le productivisme. Longtemps sujet tabou, malgré un endettement paysan déraisonnable, il est aujourd'hui battu en brèche par l'irruption notamment de *la grande cause environnementale* et d'un nouvel ordre de bataille : la lutte contre le dérèglement climatique.

1.3. La multiplication et l'amplification des enjeux

Au sein d'une frange de plus en plus importante de l'opinion publique, et donc des élus qui les représentent, un lien est fait entre agriculture intensive et désarroi sanitaire, social et environnemental. Mais, dans un même élan, chacun prend soudainement conscience que si l'agriculture est une cause des émissions de gaz à effet de serre (autour de 20% selon le CITEPA*), elle est aussi, notamment par la photosynthèse, une partie de la réponse au problème planétaire.

Or, il faut bien reconnaître que le couple mythique État/syndicat majoritaire²¹ est resté à la traîne, comme en retard au rendez-vous de l'écologie²². Délaissant parfois l'amont, il s'est davantage intéressé, ces dernières décennies à l'aval, au marché agroalimentaire, sous doute pour garantir des revenus à nos agriculteurs (voir les lois récentes EGALIM* 1, 2 et 3) et des débouchés à l'exportation dans un marché mondialisé toujours plus concurrentiel.

Dans ces circonstances, rien d'étonnant à voir surgir sur les questions foncières d'autres acteurs comme les collectivités locales²³, le monde coopératif, des ONG foncières privées, des

²¹ Voir fiche 2.1. Les organisations professionnelles agricoles en annexe.

²² A noter toutefois, l'important rapport d'orientation 2020 de la FNSEA* au titre évocateur, « Faire du défi climatique une opportunité pour l'agriculture ».

²³ Voir fiche 2.2. Les élus locaux, en annexe.

associations représentatives du monde de l'environnement... pour penser cette *agriculture autrement*.

Ainsi, n'est-il plus rare de voir des collectivités territoriales acheter du foncier afin d'installer, dans le cadre d'un projet alimentaire territorialisé (PAT*), des agriculteurs, si possible en circuit-court afin d'alimenter les cantines, les hôpitaux et les maisons de retraite. Il est symptomatique de découvrir, ici et là, une coopérative agricole²⁴ tentant de tout maîtriser, nourrir un territoire tout en préservant les écosystèmes, devenir propriétaire des terres, créant des parcs éoliens, installant des unités de méthanisation, projetant la mise en place de panneaux photovoltaïques en plein champ en ouvrant même sa structure²⁵ désormais aux habitants du territoire... Il n'est pas anodin de voir déposer au Parlement une proposition de loi visant à associer les épargnants à la transmission des exploitations agricoles françaises (création d'un nouveau véhicule de portage agricole, les groupements fonciers agricoles d'épargnants, rebaptisés groupements fonciers agricoles d'investissement)²⁶.

De nouveaux acronymes font leur apparition : la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC*) pour la structuration des exploitations capables de rassembler, dans son actionnariat, personnes privées et personnes publiques comme les collectivités locales ; ORE* ou BRE* pour fixer les obligations environnementales pesant sur les épaules des propriétaires fonciers ou des agriculteurs ; l'objectif ZAN* ou l'élaboration d'un PAT* pour dessiner les nouveaux objectifs surfaciques et alimentaires.

Les projets alimentaires territoriaux (PAT*)

L'article L. 111-2-2 du Code rural définit ainsi les projets alimentaires territoriaux : ils "*sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique, ou dans le cadre d'une démarche collective de certification environnementale prévue à l'article L. 611-6. Ils favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale*".

Le texte paraît clair sur les objectifs et les ambitions que peut avoir une collectivité qui décide de concevoir et de réaliser un PAT*. Or si ce texte ne fait pas directement référence au développement d'une politique foncière, dans la pratique, nombreux sont les PAT* qui agissent sur le foncier. Car si un système alimentaire est "*territorial*", s'il doit favoriser des "*circuits courts*", développer des "*filières territorialisées*", rechercher une "*résilience environnementale*", il doit nécessairement être appuyé sur un foncier approprié. C'est pourquoi nombreuses sont les collectivités qui, à l'occasion d'un PAT*, prennent des initiatives foncières : création d'une ferme municipale, d'une régie agricole, conclusion d'un bail emphytéotique avec une SAFER*, location de terres du domaine privé pour l'installation de jeunes agriculteurs, développement d'une politique de propreté de l'eau sur des points de captage, politique en faveur de l'agriculture biologique et de l'agroécologie en lien avec la SAFER*,

²⁴ On peut citer la coopérative « Fermes de Figeac », installée dans le Massif central, couvrant 80 000 hectares, regroupant 650 adhérents élevant 25 000 vaches allaitantes et produisant 60 M. de litres de lait par an. (Luneau, 2023, p. 81).

²⁵ Faudra-t-il demain basculer les coopératives en sociétés anonymes ?

²⁶ V. Rapport du Sénat, C. Klingler, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 octobre 2023.

infléchissement du PLU* en faveur de l'agriculture, désartificialisation des sols, etc. Ce ne sont là que des exemples qui montrent que les collectivités qui le veulent peuvent prendre la main sur du foncier par l'acquisition, le bail, le portage direct ou via un appui à des associations, l'accompagnement de groupements de propriétaires, la prise en main directe et l'exploitation de terres agricoles, la participation publique à des sociétés mixtes comme le sont les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC*), et surtout avec une volonté et des actions partagées avec la SAFER*.

Ces actions sont évidemment différentes selon l'échelle de collectivité, selon leur compétence, selon l'orientation donnée au PAT*. Le plus souvent, la restauration scolaire donne l'occasion d'une réflexion sur la chaîne d'approvisionnement et donc sur la contribution à une gouvernance foncière via l'approvisionnement en eau et en nourriture.

Voir la fiche 3.3. Les systèmes alimentaires territorialisés, en annexe.

Naguère, là où la promotion d'une agriculture productive pouvait rester l'apanage de la profession dans un rapport unilatéral avec l'État, la promotion d'une agriculture vertueuse, empreinte d'agroécologie²⁷, nécessairement aidée et subventionnée, soumise à un droit complexe, non ordonné, mêlant le dirigisme économique, le droit de l'urbanisme, le droit social, et le droit de l'environnement intéresse désormais le plus grand nombre.

Emblématique à cet égard est l'article 7 de la Charte des droits de l'environnement, charte à valeur constitutionnelle située tout en haut de la hiérarchie des normes et qui consacre *le droit pour toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*. L'acte agricole devient un acte empreint d'aménités²⁸ collectives où s'exerce constamment désormais le regard extérieur. Le difficile accouchement localement des chartes départementales destinées à délimiter les zones de non-traitement notamment autour des maisons d'habitation souligne, si besoin en était, la nécessité d'inventer une autre fabrique du droit qui associe l'ensemble des acteurs.

Il fut un temps où l'on pouvait légitimement prétendre qu'une agriculture à deux vitesses allait continuer à coexister plus ou moins pacifiquement, celle des firmes et celle des fermes, celle d'une agriculture productiviste et celle d'une agriculture paysanne non intensive, avec un découpage territorial, souvent lié à la nature de l'activité déployée ainsi qu'à la nature des sols à préserver. Cette perspective n'est plus de mise dès lors que les contraintes qui s'imposaient au second modèle ont vocation à être appliquées par tous ceux qui ont un droit de jouissance sur le sol, même si l'intensité de ce nouvel ordre public urbanistique, environnemental et social

²⁷ Dans le code rural (CRPM), l'agroécologie, s'écrit "agro-écologie". Les scientifiques font prévaloir l'orthographe « agroécologie » pour qualifier « une approche intégrée qui applique concomitamment des notions et des principes écologiques et sociaux à la conception et à la gestion des systèmes alimentaires et agricoles » ([http://www.fao.org/1er juillet 2020](http://www.fao.org/1er_juillet_2020)) cité in *La transition agroécologique*, Bernard Hubert, Denis Couvet (sous la dir.), Académie d'agriculture de France, Presses des Mines, Paris, 2021 (p. 15).

²⁸ Les aménités peuvent être définies comme « les attributs physiques, géophysiques et biologiques caractéristiques des communes rurales qui rendent des services écosystémiques générant des valeurs économiques et environnementales. Le maintien et le développement de ces aménités sont des services environnementaux rendus par les territoires ruraux au bénéfice des collectivités locales et nationale. ». La définition des aménités rurales est conçue en cohérence avec l'article L. 110-1 du code de l'environnement relatif aux espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, leur reconnaissance comme patrimoine commun de la Nation et aux principes de leur préservation.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-de-soutien-aux-communes-pour-les-amenites-rurales>

est nécessairement à géométrie variable et doit composer avec la nature des activités, les sujets de droit et les spécificités territoriales.

Puisqu'il ne saurait être question d'abandonner une logique de production alimentaire, ainsi qu'en témoigne l'objectif désormais réaffiché de reconquête de la souveraineté alimentaire de la France²⁹ (cf. première finalité de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, art. L. 1 du code rural et de la pêche maritime), tout se passe comme si la finalité écologique de l'agriculture devait l'emporter à tout prix sur la finalité productive. L'équilibre n'est plus de mise entre ces deux types d'agriculture pensées sous forme d'opposition absolue. Alors même que ces deux formes d'agriculture pourraient désormais se réconcilier, ce qui explique peut-être l'intérêt actuel pour le concept d'agriculture écologiquement intensive*. L'écologie ne saurait faire oublier la production.

Néanmoins, dans un monde qui reconfigure le rapport de l'homme à la nature, le droit de l'agriculture ne peut plus être le droit d'une seule finalité économique, ou le droit d'une politique économique spécialisée, car il est devenu un droit réellement total, transversal, même s'il demeure un droit territorialisé, forcément mouvant, car les acteurs sociaux qui déterminent la règle de droit n'ont pas toujours une vue commune, ni du devenir de l'agriculture, ni du rôle que le droit doit y jouer.

Face à cette nouvelle fabrique du droit rural, il paraît nécessaire de repenser dans une perspective globale sa finalité, la place et le rôle de chacun, et de réfléchir à l'articulation entre les différents acteurs sociaux : l'État, les syndicats, les collectivités territoriales, les coopératives agricoles (Chomel, 2024)³⁰, les représentants de la société civile et notamment les associations environnementales, ou même de la justice, qui devient l'ultime recours pour arbitrer et définir les compétences de chacun³¹... et des différentes institutions qui les représentent ou qui font vivre les questions foncières agricoles comme les EPCI*, les SAFER*, les Chambres d'agriculture*, les nombreux établissements publics administratifs... Et la réflexion sur le jeu d'acteurs pose la question des règles du jeu à établir et donc du droit.

D'un point de vue méthodologique, un tel exercice de réflexion collective salutaire présuppose de repartir des finalités, *i.e* des usages que l'on assigne collectivement au foncier agricole. L'approche finaliste du droit demeure législativement et socialement essentielle.

Il est désormais clair qu'aux fonctions économiques (notamment la production agricole à finalité alimentaire ou non alimentaire) ou sociales (assurer la présence agricole sur tout le

²⁹ Cf. Conseil d'Etat, *La souveraineté, Etude annuelle, 2024*, cf. p. 253 et s. La haute juridiction relève que « *Le concept se distingue à ce titre de la notion de « sécurité alimentaire », plus neutre, entendue comme la capacité d'accéder de façon durable à une alimentation saine et de qualité à un prix abordable. Derrière la notion de « souveraineté alimentaire », se joue de fait une question de « pouvoir », comprise non pas comme visant à privilégier systématiquement les productions locales au détriment des importations alimentaires, mais plutôt comme à maintenir les capacités de production (et de stockage, de transformation, de formation associés, etc.) de façon à pouvoir contrôler l'ensemble de la chaîne alimentaire au besoin. La notion de réversibilité est ici importante : il s'agit de pouvoir assurer un « retour » rapide vers une production locale en cas de crise ou de volatilité excessive des cours sur les marchés agricoles, par exemple* ». Au vu du caractère jugé essentiellement politique de la notion, le Conseil d'État n'a toutefois pas vu l'utilité, sur le plan juridique, de définir les notions de « souveraineté alimentaire » et de « souveraineté agricole », lorsqu'il avait été saisi le 23 février 2024, du projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

³⁰ Voir la fiche 2.3. Les coopératives agricoles, en annexe.

³¹ Ainsi, les maires n'ont pas la compétence pour publier des arrêtés interdisant ou restreignant l'utilisation de tels produits phytosanitaires : CE, 8e ch. réunies, 31 déc. 2019 3e n° 440923.

territoire et le bien-vivre des agriculteurs) de la période précédente, s'ajoutent désormais d'autres fonctions : environnementales (le stockage du carbone ou la production de biomasse, le respect de la biodiversité) et sanitaires (la qualité des produits alimentaires). La politique publique agricole et de l'alimentation est en train d'opérer sa mue. Elle glisse d'un droit de la gestion des besoins de l'homme à un droit de la gestion des ressources naturelles ; d'un droit de la production exclusive à un droit de la production multifonctionnelle ; elle superpose à un droit de la quantité, un droit de la qualité.

Le concept juridique d'agroécologie*, souvent brocardé en raison de sa capacité à tout embrasser par la multiplicité de ses définitions, a été introduit par la loi de 2014 précitée et a présenté l'immense avantage, quoi qu'on en dise, de pouvoir servir de référentiel collectif au devenir de l'agriculture.

Jusqu'à l'adoption de la loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, l'agroécologie a été considérée comme une finalité pour l'agriculture et le droit rural qui la structure. Définie à l'article 1^{er} du code rural, l'agro-écologie a ainsi posé les bases de la vision politique de l'agriculture jusqu'à l'adoption de la LOA de 2025.

Le référentiel de l'agroécologie issu de la loi d'avenir agricole du 13 octobre 2014

L'article L. 1 II du code rural et de la pêche maritime énonce :

« Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agro-écologiques, dont le mode de production biologique, qui combinent performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire.

Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles et l'amélioration de leur compétitivité, en maintenant ou en augmentant la rentabilité économique, en améliorant la valeur ajoutée des productions et en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques. Ils sont fondés sur les interactions biologiques et l'utilisation des services écosystémiques et des potentiels offerts par les ressources naturelles, en particulier les ressources en eau, la biodiversité, la photosynthèse, les sols et l'air, en maintenant leur capacité de renouvellement du point de vue qualitatif et quantitatif. Ils contribuent à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ».

Cet article 1^{er} II doit se lire à la lumière de l'article 1^{er} I du CRPM :

I- La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités :

1°A De sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France et de promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation et en préservant les agriculteurs de la concurrence déloyale de produits importés issus de systèmes de production ne respectant pas les normes imposées par la réglementation européenne ;

1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique ;

2° De développer des filières de production et de transformation alliant performance économique, sociale, notamment à travers un haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire, capables de relever le double défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale ;

L'article 1^{er} du CRPM a été modifié à différentes reprises depuis 2014, ce qui explique son contenu foisonnant qui exprime bien la difficulté aujourd'hui de définir ce que la Nation attend de son agriculture. Néanmoins, cet article était clair : l'agro-écologie se comprenait dans un contexte de développement durable tel qu'appréhendé par les textes internationaux et européens : le développement économique, ne peut se faire sans tenir compte des exigences sociales, environnementales et sanitaires. Et conformément au principe 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement :

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

La loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a redéfini les finalités des politiques publiques agricoles et ce faisant du droit rural. Si le chapitre consacré à l'agroécologie demeure à l'article L1 II du Code rural et de la pêche maritime (CRPM), en revanche ce terme est remplacé dans d'autres articles de ce code par ceux de « transitions climatique et environnementale ». Ainsi, l'État se voit assigner de nouveaux objectifs, en particulier celui « 4° De soutenir la recherche et l'innovation notamment pour favoriser les transitions climatique et environnementale de l'agriculture ; » « 6° De rechercher des solutions techniques et scientifiques utiles aux transitions climatique et environnementale et d'accompagner les agriculteurs pour surmonter de façon résiliente les crises de toute nature susceptibles de porter atteinte aux capacités de production et à l'approvisionnement alimentaire nationaux ; ».

La LOA de 2025 décide donc que l'agroécologie reste un levier pour accompagner les changements induits par les transitions climatiques, environnementales mais aussi énergétiques. C'est pourquoi, le Titre II de la LOA est entièrement consacré à la formation et à la mise à disposition de l'innovation au service du renouvellement des générations et des transitions en agriculture et remplace le terme « d'agro-écologie » (selon l'orthographe d'origine) par ceux de transitions climatique et environnementale.

Ainsi, l'article L. 800-1 du code rural consacré aux établissements d'enseignement leur donne une nouvelle finalité :

« Ils participent, en lien avec les professionnels des secteurs concernés, aux politiques d'éducation, de recherche, de développement scientifique, technologique et d'innovation, de sécurité alimentaire, de sécurité sanitaire et de santé publique, de développement agricole, de développement durable, de promotion d'outils scientifiques et techniques utiles aux transitions climatique et environnementale, dont l'agriculture biologique, et de cohésion des territoires, aux niveaux national, européen et international. »

L'accompagnement des agriculteurs dans ces transitions se fait au nom de la finalité première désormais des politiques publiques agricoles : la souveraineté alimentaire de la Nation définie de la façon suivante :

« La souveraineté alimentaire s'entend comme le maintien et le développement des capacités de la Nation à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et

alimentaires nécessaires à l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation saine, et le soutien des capacités exportatrices contribuant à la sécurité alimentaire mondiale. »

Et cette finalité permet au législateur de décider que :

« Art. L. 1 A.- La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique. »

Mais cette LOA qui modifie les finalités mêmes d'action de l'État dans le domaine agricole n'aborde pas de front les questions foncières agricoles. L'adoption d'une grande loi foncière est devenue une arlésienne parce qu'aucun législateur ne semble être en mesure de prendre le risque politique de débattre au Parlement, dans un même texte de loi, des arbitrages inévitables entre les usages exponentiels du foncier agricole et poser les règles d'équilibre entre les différentes tensions qui s'exercent sur le foncier agricole³².

Doit-on acter que la loi de 2014 a été la dernière grande loi-cadre de l'agriculture et qu'elle a, sans doute, refermé le chapitre d'un droit de l'orientation agricole dont le devenir se joue désormais ailleurs, dans le cadre de lois catégorielles, avec des finalités principales environnementales et climatiques comme la loi *Climat et résilience* d'août 2021, pour sa partie urbanistique visant à préserver les sols agricoles en quantité ou comme la loi de mars 2023 *pour l'accélération de la production d'énergies renouvelables* ? En revanche, rien n'interdit au législateur de s'interroger sur une nécessaire rationalisation de l'action publique tant il appartient à l'État, notamment *par la mise en œuvre de ses missions régaliennes, de veiller à la sécurité sanitaire de l'alimentation* (C. rur., art. L. 1), ainsi que du droit à l'alimentation de chacun conformément aux engagements internationaux pris.

Une telle remise à plat des compétences des différents acteurs paraît nécessaire si l'on souhaite éviter que certains s'affrontent entre eux, dans la rue ou devant le juge, chacun faisant prévaloir sa propre vision de l'intérêt général, ce qui constitue une négation du vivre ensemble et donc de la fonction première du droit qui est d'assurer la paix sociale.

Pour l'instant, les nombreux outils de planification territoriale (SCOT*, SRADDET*, PLUi*...) ont surtout eu pour objet de décliner, localement, la politique de sobriété foncière afin de protéger les sols agricoles d'une urbanisation galopante. Le lien avec une planification environnementale, d'introduction récente, demeure largement en construction et, celle-ci, se découvre encore trop souvent autour d'une multitude de zonages sans forcément grande cohérence d'ensemble (ENS*, zones humides*, Natura 2000*...), mais encore au sujet de restriction des usages de l'eau, des phytosanitaires, des engrais. L'intégration des documents d'orientation proprement agricoles (SDREA*, Plan pluriannuel d'activité des SAFER*, par exemple) à cette nouvelle politique foncière demeure encore largement à inventer. Ces documents étant en réalité soumis à d'autres planifications, ils doivent intégrer des exigences

³² Le rapport du CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux). 2023. *Stratégies d'usages des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité*. Rapport n° 22107, 58 p, attirait l'attention sur quelques-unes de ces tensions.

extra agricoles qui ne prennent pas en compte les exigences économiques et sociales de l'agriculture et du foncier.

Face à ces exigences de réinvention de la politique foncière, il importe de clarifier des préalables essentiels en répondant à deux questions essentielles : qu'est devenu le foncier - notamment agricole - et sa propriété ? Comment peut-on concevoir la gouvernance foncière ?

II. Au-delà des mots : le sens renouvelé de « foncier agricole » et de « gouvernance »

Les changements intervenus dans les politiques foncières au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle ont eu pour effet de rendre plus complexe l'ensemble des dispositifs destinés à encadrer la gestion du foncier agricole. L'ordonnance de nouvelles normes juridiques, leur déclinaison réglementaire participent d'une modification du régime de propriété³³. À n'en pas douter celui-ci relève de la compétence du juriste.

Mais une définition par le droit suffit-elle à rendre compte de l'objet « foncier agricole » ? Ne revêt-il pas une valeur plus essentielle, en qualité de ressource d'importance stratégique ? Pour cette raison, sa conservation et son usage concernent l'ensemble de la société. Cette évidence conduit à s'interroger sur les objectifs et les modalités de la gouvernance foncière³⁴ que la société a mis en œuvre au fil de l'application de nouvelles politiques et dispositifs législatifs. Quelle lecture peut-on donner de son architecture d'ensemble ?

2.1. Le foncier agricole : un objet à redéfinir pour une meilleure gouvernance

Notion multifacette, le foncier est un objet d'une rare complexité³⁵. L'adjectif « foncier » à l'origine relatif au fonds de terre est devenu un substantif englobant l'ensemble des relations qui se nouent autour de la terre. D'autres termes lui sont couramment substitués et se prêtent à des grilles de lecture distinctives : un fonds de terre (du latin *fundus*), c'est-à-dire un bien privé sur lequel s'appliquent des droits de propriété et d'usage ; un sol, à la fois surface et matière, substrat vivant et élément clé de la biosphère ; une ressource affectée à des fonctions économiques, agricoles et non agricoles. De nature juridique à l'origine, le terme s'est, à présent, chargé d'une pluralité de statuts³⁶ en raison de ses fonctionnalités (Sencébé, Rivière-Honegger, 2018).

Un fonds de terre, objet de propriété

Objet premier du droit de propriété, le fonds de terre relève des biens immeubles : « *les fonds de terre et les bâtiments sont immeubles par leur nature* » ainsi que l'établit l'article 518 du Code civil (1804).

³³ Les transformations concernent les modes d'accès à la terre, les modalités de la protection des droits fonciers, les relations entre ce qui est public et ce qui est privé, les restrictions apportées au caractère absolu du droit de propriété.

³⁴ L'expression est construite selon une forme adjectivée renvoyant à un objet particulier, le foncier agricole.

³⁵ Voir l'avis du CESE « *Du sol au foncier, des fonctions aux usages* », adopté le 25 janvier 2023. <https://www.lecese.fr/actualites/du-sol-au-foncier-des-fonctions-aux-usages-quelle-politique-fonciere-le-cese-adopte-son-avis>

³⁶ « Bien public, patrimoine familial, ressource marchande, outil de travail ou bien commun : la terre apparaît aujourd'hui comme saturée de statuts et dépourvue de sens commun » ainsi que le remarquent Y. Sencébé et A. Honegger, « Les gouvernances plurielles de la terre », *Etudes rurales*, 2018, n° 201, p.19.

La relation entre terre et propriété est enracinée dans le droit civil français, au point que les liens unissant ces deux termes semblent quasi-indissociables. Pourtant, ces liens sont exposés à une transformation continue qui tend à s'accélérer. Fondé sur le code civil, le régime de propriété foncière n'a cessé d'évoluer tout au long des deux derniers siècles (Chouquer, Jessenne, 2019). Les formes de propriété ont enregistré de telles mutations que certains y voient le signe d'une érosion, évocatrice d'une crise de la propriété. La propriété ne peut plus être pensée de manière exclusive, dans les termes de l'article 544 du Code civil, comme si le rapport du propriétaire à son objet suffisait. Les dispositions successivement introduites par l'attribution préférentielle (1938), le salaire différé (1939) et le statut du fermage* (1943-46) ont sensiblement modifié le statut de l'égalité successorale et le droit de la propriété. Ces dernières décennies, les nombreuses restrictions mises en place, en particulier celles à visée de protection environnementale, ont eu pour effet d'infléchir l'exercice non contraint de la propriété. Enfin, le recours, sous des formes variées (familiales, sociétaires), à la technique du portage foncier* représente le facteur d'évolution le plus lourd de conséquences pour le droit de propriété. « En dissociant la propriété de l'exploitation, en inventant des formules qui font porter la charge du foncier par d'autres que celui qui met en œuvre, on change fondamentalement la nature du rapport au sol » (Chouquer, Jessenne, 2019). De tels changements qui mettent à mal l'ordre ancien de la propriété invitent à repenser le droit rural foncier pour prendre en compte la pluralité d'utilités dont la terre est dépositaire (Bosse-Platière, 2019)

Les utilités plurielles du sol

Dans sa matérialité, le foncier renvoie au sol, support essentiel de la production agricole et forestière qui remplit diverses fonctions vitales (production de biomasse, stockage du carbone, épuration et réservoir d'eau, lieu de vie d'une riche biodiversité, etc.). Il se prête à des usages multiples, inégalement codifiés par des règles juridiques participant d'un « droit foncier » ...qui, à proprement parler, n'existe pas sous forme de référentiel cohérent mais se disperse entre des codes juridiques distincts. Si le statut d'un bien foncier, objet d'appropriation, est réglementé par le droit de propriété, il n'existe pas un droit du sol³⁷ proprement dit. Le droit qui régit le sol est pluriel dans la mesure où les divers codes en donnent des approches sectorisées. Selon le juriste Benoit Grimonprez : « Il n'existe pas d'approche globale et cohérente du substrat foncier, tenant compte à la fois de sa valeur productive et de sa valeur écosystémique » (Grimonprez, 2019). Par ses fonctions et ses usages, le sol se positionne au cœur d'enjeux essentiels d'ordre climatique, environnemental, alimentaire et de santé publique. Pourtant sa valeur de patrimoine commun n'est pas clairement identifiée et reste mal reconnue par la législation. Doté d'utilités plurielles, le sol tend à être regardé comme un bien commun dont les usages sont appelés à se développer sur le mode du partage. Si de nombreux acteurs sociaux sont prêts à reconnaître cette exigence, celle-ci est loin d'avoir trouvé sa traduction en termes juridiques et opérationnels (Hernandez-Zakine, 2019).

En tant que portion de territoire, le sol se prête à une variété d'usages qui peuvent se révéler en position de concurrence. D'où la nécessité pour le législateur de veiller à bien les distinguer, à rechercher de nouveaux équilibres entre eux, au besoin en procédant à des arbitrages entre des utilités privatives et collectives. Une pression croissante s'exerce sur une

³⁷ Selon Benoit Grimonprez : « Du sol, nos codes civil et rural ne retiennent que la représentation spatiale abstraite, autrement dit le fonds immobilier (*fundus*) » (Grimonprez, 2022), p.36.

ressource finie, limitée et non renouvelable, qui doit être impérativement préservée en qualité (propriétés physique, chimique, biologique des sols) comme en quantité (volume, préservation-conservation des sols). Une telle responsabilité requiert une action de régulation d'un bien convoité par des acteurs dont les intérêts peuvent se révéler antinomiques. La prise en compte de l'ensemble de ces enjeux d'ordre économique, social, environnemental et territorial invite à réexaminer les modes usuels de gouvernance encadrant la gestion, la protection et la planification des usages du foncier agricole.

Alors que le sol a jusqu'à présent été essentiellement envisagé en tant que support d'activités ou prestataire de services sous un prisme urbanistique, il s'agirait, ni plus, ni moins, d'assurer à cette couche fragile et friable, zone critique entre la surface et le substratum rocheux, constitué de matières minérales et organiques, d'organismes vivants, un niveau de protection équivalent à celui de l'eau ou de l'air. Une directive-sol est depuis de nombreuses années à l'étude au niveau européen³⁸. Si un tel accord-cadre était adopté, malgré le coût engendré pour les États par la décontamination et la renaturalisation³⁹, il irriguerait nécessairement l'ensemble des activités humaines et au premier chef la manière d'exercer l'activité agricole. Il dessinerait un nouvel ordre public de protection, transversal, instaurant une législation tour à tour spécifique et globale, surplombant le droit rural, réorientant celui-ci, le faisant glisser d'un droit à la terre vers un droit du sol. Sa théorisation reste toutefois encore en jachère. En France, déjà, l'idée d'instaurer, un peu sur le modèle du diagnostic de performance énergétique de l'immeuble urbain (DPE), un diagnostic de la santé des sols (DSS) pour toutes les cessions ou mises à bail de parcelles agricoles, naturelles et forestières fait son chemin⁴⁰.

Ainsi que le lecteur le pressent, l'accumulation d'éléments de définition qualifiant l'objet foncier ne parvient pas à rendre pleinement compte de ses multiples facettes. Un tel constat ouvre une interrogation de fond conduisant à reconsidérer l'architecture juridique d'ensemble.

Sur ce sujet, Gérard Chouquer développe une approche théorique qui en avançant la notion de « régime de domanialité foncière »⁴¹ replace la problématique dans une perspective de longue durée permettant d'éclairer le présent.

Qu'est-ce qu'un régime de domanialité foncière⁴² ?

³⁸ V. Avis du Comité économique et social européen sur la communication de la commission du Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 - Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat : COM/2021/699 final.

³⁹Cf. la BD d'Étienne Davideau, *Le droit du sol, journal d'un vertige*, Futuropolis, 2021, qui à propos d'un projet d'enfouissement de déchets nucléaire dans la Meuse, interroge notre rapport au sol.

Voir l'avis du CESE, Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir, janvier 2025.

⁴⁰ Voir par exemple, la proposition de loi (n° 1736) visant à instaurer un diagnostic de la santé des sols des terrains agricoles, naturels et forestiers déposée à l'Assemblée nationale le 12 octobre 2023 ([Proposition de loi, n° 1736 - 16e législature - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](#)). Voir aussi la récente étude sur la qualité des sols réalisée par un collectif de chercheurs. <https://www.inrae.fr/actualites/preserver-qualite-sols-referentiel-dindicateurs-resultats-dune-etude-collective>

⁴¹ Gérard Chouquer, *Les régimes de domanialité foncière dans le monde de l'Antiquité à nos jours : une proposition d'architecture juridique*, 2023, 496 p.

⁴² Voir la fiche 1.1. « Assiste-t-on à une révision fondamentale du droit de propriété ? » rédigé par Gérard Chouquer, en annexe.

Un régime de domanialité foncière c'est la façon dont on articule les droits en présence, non seulement entre eux, mais aussi avec d'autres composantes telles que le statut des personnes, les règles économiques, les restrictions aux droits, les normes supranationales...

Aujourd'hui, par exemple, nous avons des corpus de droit (civil, rural, forestier, environnemental, commercial...), des pratiques administratives, des réalités économiques et des attentes sociales fortement écartelées (exemples : du monde et de l'Europe à ma commune ; du Mercosur aux circuits-courts), et que le régime de domanialité "propriétariste" (celui du Code civil) ne couvre plus du tout de son ancienne et vieillissante aura. Alors, que faire puisque nous voyons bien que les sociétés modernes ne savent/veulent pas changer en proposant un ensemble cohérent de nouvelles normes (par peur de l'idéologie, par crainte des effets en cascade, par habitude mono-disciplinaire ou mono-professionnelle chez beaucoup, etc.), mais préfèrent jouer la montre sur fond de compétition : exemple, on laisse monter les prescriptions du droit de l'environnement y compris au prix de fortes tensions et rejets (les agriculteurs, entre autres), et, sur le très long terme, on attend de voir qui va l'emporter.

D'où l'intérêt, pour faciliter la prise en compte de ces décalages, d'un travail sur l'architecture des droits et des territoires, ce qu'est un régime de domanialité. Si l'on veut changer, actuellement en France, il faut présenter consciemment l'évolution de fait qui est en cours vers des formes de néo-domanialité. Ce régime serait alors celui dans lequel on discuterait de l'équilibre entre les droits, en faisant jouer les curseurs (moins de droit statutaire, plus de droit partagé, plus de droit territorialisé). Discuter de cela serait poser des questions de fond et aider à concevoir la gouvernance. Car actuellement la gouvernance c'est un peu l'art de remettre aux acteurs de terrain des problèmes que les disciplines et les départements ministériels qui en sont le prolongement politique ne peuvent/veulent pas traiter. Or chacun le sait, changer le récit, c'est contribuer un peu à changer les choses.

2.2. La gouvernance : un mode de pilotage de l'action publique

De quelle manière ce domaine d'action publique⁴³, que l'on désigne par l'expression « gouvernance foncière », se trouve-t-il *de facto* institutionnalisé ? Associée à l'idée d'efficacité de l'action publique, la « gouvernance » appartient à ces mots magiques auxquels on se réfère sans les définir avec précision⁴⁴. **Appliquée à la ressource foncière, la notion de gouvernance correspond à un mode de pilotage de l'action publique en vue de coordonner les usages d'un foncier multifonctionnel, pour atteindre des objectifs débattus et définis collectivement.** Pour caractériser un tel mode de pilotage issu d'un changement de perspective dans la mise en œuvre des décisions publiques, la sociologie politique peut avoir recours à la métaphore musicale qui met au centre de l'analyse les interprètes et l'auditoire qui s'approprient et réinventent la partition d'un compositeur (Lascoumes, Le Galès, 2007). En réalité, la gouvernance est appelée à s'exercer selon un modèle reliant un ensemble sensiblement plus complexe d'éléments.

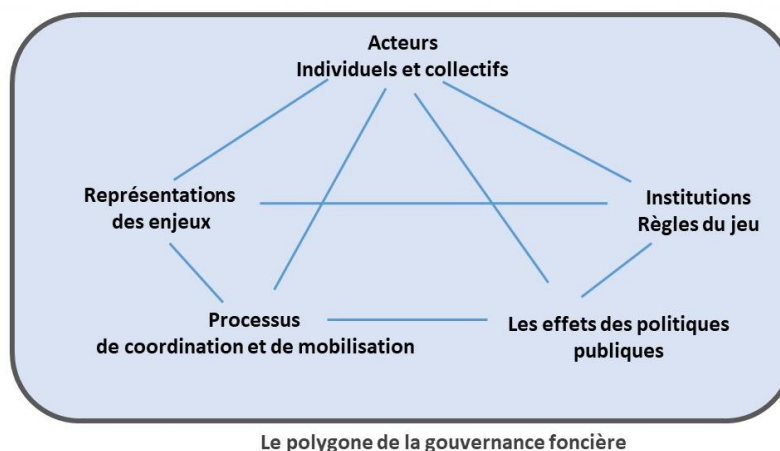
Sous la forme d'un polygone, la figure 1 visualise la mise en relations des acteurs, des enjeux, des institutions (c'est-à-dire les règles du jeu), des formes d'interaction et de mobilisation, enfin des effets des politiques publiques. Ces divers éléments, considérés dans

⁴³ En France, l'État considère qu'il est de sa compétence de gérer la question du foncier.

⁴⁴ Le chercheur en science politique, Patrick Le Galès, en donne la définition généraliste suivante : « un processus d'agrégation, de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement », *Dictionnaire des politiques publiques*, 2019, 297-308.

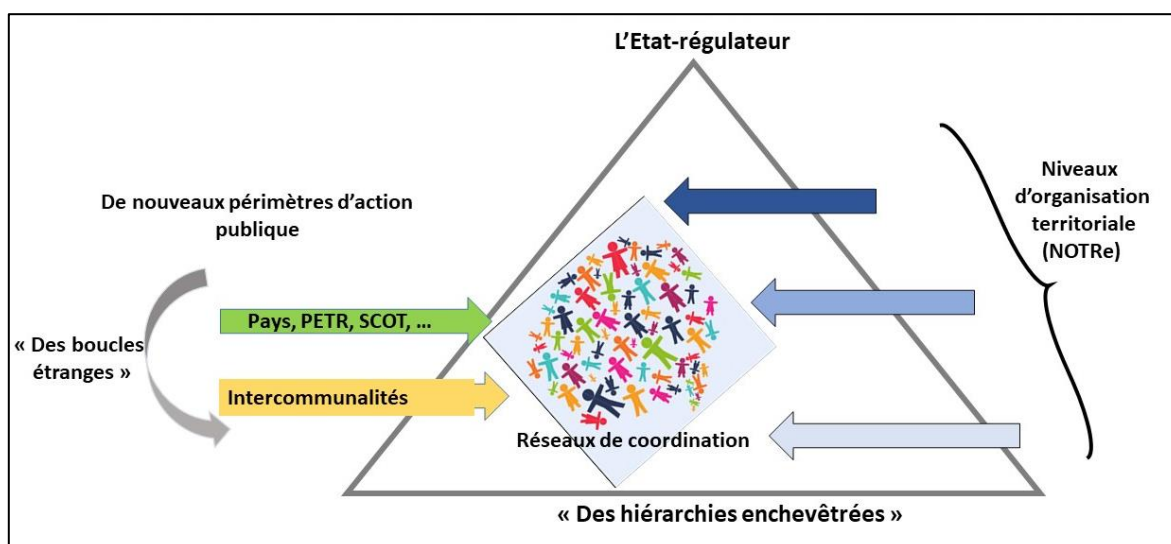
leurs interrelations, composent à proprement parler l'objet d'étude que nous qualifierons la « gouvernance ».

Figure 1. Le polygone de la gouvernance foncière



La structuration de la gouvernance foncière se complexifie dès lors que l'on prend en compte l'intervention des nombreux participants que sont les instances publiques, en particulier l'État et ses services déconcentrés, les organisations professionnelles agricoles, les collectivités territoriales, les associations d'habitants, les organismes paritaires, dont les perceptions des enjeux diffèrent. Dans sa dimension transversale, la gouvernance foncière convoque une pluralité d'acteurs publics et privés, porteurs d'un large éventail d'intérêts économiques, sociaux et environnementaux, qui interviennent à divers niveaux de régulation.

Figure 2. Une gouvernance multi-acteurs, multi-niveaux



La figure 2 propose un schéma très simplifié de la gouvernance aux différentes échelles territoriales. La pyramide représente l'ordonnancement des niveaux de décisions. Au sommet l'État assure un rôle régulateur, en qualité de gardien de « l'intérêt général »⁴⁵.

⁴⁵ Cette notion est importante, elle a été réaffirmée par l'Art. L. 1 A. de la LOI n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture.

À droite de la pyramide, les divers échelons de l'organisation territoriale constituent autant de niveaux de prise de décision dont les compétences sont inscrites dans la loi NOTRe⁴⁶.

À gauche, sont signalés les divers niveaux de planification correspondant aux périmètres d'action publique mis en place. Parfois qualifiés de « niveaux de proximité », ils sont le cadre d'élaboration des nombreux documents d'urbanisme relevant de la planification territoriale⁴⁷ (tels que les SCOT*, les PLU* et PLUi,* etc.).

Entre des échelons territoriaux aux attributions définies et des niveaux de proximité sans spécialisation fonctionnelle clairement établie, l'enchevêtrement des divers rôles exercés (instructeur, décideur, financeur, coordinateur, planificateur, évaluateur) peut devenir source de confusion. Evoqués par des figurines placées au cœur de la pyramide, les divers porteurs des intérêts en jeu participent aux instances de concertation et de délibération. L'agencement ainsi schématisé d'une gouvernance multi-acteurs et pluri-niveaux se voudrait intelligible...mais qu'en est-il de la cohérence d'un tel modèle quant à son fonctionnement ?

La question mérite d'être posée dès lors que les modalités de la gouvernance foncière s'inscrivent dans une approche de territorialisation qui est l'une des dimensions fortes de la décentralisation politique⁴⁸.

Un grand nombre d'instruments de planification territoriale ont été mis en place par le législateur. Le domaine de l'eau est particulièrement concerné par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE*) à l'échelle des bassins hydrographiques, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE*), déclinaison locale du SDAGE*. Ces documents de planification décident des objectifs à atteindre dans le temps en matière de protection de l'eau dans ses trois composantes : qualité, quantité, milieux⁴⁹. D'autres documents de planification, ainsi les plans d'urbanisme, se traduisent par la mise en place réglementée de divers périmètres d'intervention⁵⁰.

Telle qu'appliquée à la gouvernance foncière, la territorialisation procède de la définition de catégories spatialisées d'identification des problèmes et des modalités d'intervention, en lien avec les prescriptions codifiant les usages de l'espace. Le zonage en est l'un des instruments. Quel que soit le principe juridique et réglementaire sur lequel il s'appuie, le zonage est l'expression d'un corpus juridique spécifique (les normes régissant l'utilisation des sols), le champ d'application d'une règle. Sa délimitation procède d'une décision politique, celle du législateur ou celle d'une collectivité territoriale, comme l'illustre le cas de la Camargue gardoise évoqué ci-dessous. Conçus et délimités pour remplir des objectifs définis

⁴⁶ Supprimée par la loi NOTRe* pour les régions et les départements, la clause de compétence générale a été rétablie pour les communes (loi 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique*). Les communes bénéficient de la clause de compétence générale leur permettant de régler par délibération toutes les affaires relevant de leur niveau dans les domaines suivants : urbanisme, logement, environnement, gestion des écoles préélémentaires et élémentaires.

⁴⁷ Voir en annexe la fiche 1.2. Planification territoriale et urbanisme.

⁴⁸ La territorialisation est une approche des politiques publiques qui met l'accent sur les spécificités de chaque territoire, par opposition à une approche verticale organisant l'action publique par secteurs d'activités cloisonnés. Voir Faure A., 2010. Dictionnaire des politiques publiques, pp. 623-632.

⁴⁹ Toutes les activités économiques sont concernées par les usages de l'eau, mais l'agriculture l'est particulièrement dans la mesure où l'accès à l'eau conditionne l'accès à la terre et l'installation agricole dans de nombreux territoires.

⁵⁰ On fait référence ici aux nombreux schémas d'aménagement et documents d'urbanisme évoqués dans ce rapport.

dans le cadre de politiques publiques, les zonages peuvent s'empiler, se chevaucher, voire s'enchevêtrer, nécessitant de ce fait des ajustements par rapport aux divers maillages institutionnels, de la commune aux formes de regroupement à la carte de la coopération intercommunale.

La Camargue gardoise, une zone humide sous hautes protections⁵¹

Correspondant à la partie occidentale de la plaine deltaïque rhodanienne, à l'Ouest du Petit Rhône, la *Camargue gardoise* forme un territoire particulièrement attractif par ses paysages aquatiques et l'originalité de ses traditions. L'omniprésence des eaux douces et salées détermine le fonctionnement des écosystèmes comme des activités humaines. Terre habitée, aménagée et transformée par l'homme dès la préhistoire, puis l'époque romaine et le Moyen-Âge, cette vaste zone humide constitue un système socio-hydraulique, produit d'un équilibre complexe entre des conditions géographiques et écologiques contraignantes et la volonté des hommes de les maîtriser par la pratique d'activités liées à l'eau : pêche, chasse, coupe des roseaux, saliculture, élevage extensif de taureaux et de chevaux, riziculture. La combinaison des usages traditionnels est remise en question par la poussée résidentielle, l'extension d'un tourisme de masse sur le cordon littoral, la rapidité du changement climatique. D'importants enjeux environnementaux en découlent : préservation d'une exceptionnelle biodiversité des écosystèmes, régulation des eaux et restauration de leur qualité, prévention des crues et des inondations.

Mise en œuvre pour préserver les qualités écologique et paysagère de ce territoire, la politique de protection développe un ensemble de mesures : sites classés et inscrits au titre de la loi de 1930, classement en zone *NATURA 2000*, acquisitions domaniales par le *Conservatoire du littoral*. Ce dispositif de protection est renforcé par l'appartenance à la *Réserve de biosphère de Camargue*, la labellisation de sites *RAMSAR* à haute valeur patrimoniale, le classement en *Réserve naturelle régionale* des étangs du Scamandre et de Mahistre, l'attribution du label *Grand Site de France*.

La gestion de l'eau a justifié la mise en place d'aménagements complexes dans des espaces soumis aux crues fluviales, aux inondations et aux remontées marines. Les collectivités locales ont regroupé leurs moyens financiers, techniques et humains pour mettre en œuvre une politique cohérente de l'eau dans le cadre d'un *Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)*.

Les documents de planification orientant les formes d'intervention (gestion du foncier, usage des sols, gestion de l'eau, lutte contre les risques) opèrent des découpages en zones d'affectation et de réglementation des usages. Ces divers zonages tantôt se combinent, tantôt se superposent, ce qui complexifie l'architecture de la gouvernance territoriale. Une série de facteurs y contribuent :

- La multiplicité de formes de coopération institutionnelles (intercommunalités, syndicats mixtes, *EPTB*, *SCoT*, *PETR*) dont les périmètres d'action s'enchevêtrent.
- La stratification de zonages réglementaires (relevant des codes de l'environnement et de l'urbanisme), qui s'applique à une mosaïque de sites et de zones plus ou moins imbriqués les uns aux autres.
- L'empilement de normes instaurant le contrôle des usages et des restrictions d'accès, qui débordent le cadre du régime juridique de la propriété privée.

La gouvernance foncière implique la concertation préalable de multiples instances, du niveau intercommunal à l'échelon régional, en passant par le département et les services déconcentrés de l'État. D'autres parties prenantes participent à des titres divers à la gouvernance territoriale : la Chambre d'agriculture du Gard, les organisations professionnelles agricoles, les associations impliquées dans l'entretien du réseau hydraulique, telle que l'Union des associations syndicales autorisées (ASA) de Petite Camargue, etc. En outre, des syndicats mixtes interrégionaux peuvent être sollicités, ainsi le

⁵¹ Voir la fiche encyclopédique M.-C Maurel, 2023. « Questions de gouvernance en Camargue gardoise : un territoire à forts enjeux environnementaux », *QUESTION SUR ...*n°07.02. Q01, accessible sur le site de l'AAF.

Syndicat mixte Interrégional d'Aménagement des digues du Delta du Rhône et de la Mer (*SYMADREM*) en charge du système d'endiguement et de la protection du trait de côte de l'ensemble du delta.

La *Camargue gardoise* est exposée à des défis majeurs en lien avec le dérèglement climatique et la montée du niveau de la mer qui exigent une gestion concertée mobilisant, au-delà du cercle des élus locaux, tous les acteurs économiques et sociaux, y compris à l'échelle inter-régionale de l'ensemble du delta.

Si l'assemblage de multiples dispositifs d'action publique relève de la responsabilité des collectivités locales, leur mise en cohérence s'opère sous la responsabilité d'instances déconcentrées relevant de l'échelon départemental et/ou régional. C'est ainsi que les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe*)⁵² émettent des avis indépendants concernant les plans et programmes dès lors que sont en jeu des changements d'usage des sols. À l'échelon départemental, interviennent des instances de concertation pilotées par le Préfet et dans lesquelles siègent les représentants des acteurs concernés⁵³. En élargissant le cercle des parties prenantes, les modifications apportées par le législateur à la composition des différentes instances attestent d'une tendance au recul relatif de la représentation des intérêts du monde agricole qui a été mise en perspective dans la 1^{ère} partie du rapport.

Les modifications continues apportées au mode de gouvernance du foncier agricole au cours des dernières décennies ont retenu l'attention du groupe de travail. À la source des tensions et des points d'achoppement dénoncés par une grande majorité d'acteurs de terrain figurent l'empilement des dispositifs législatifs et réglementaires⁵⁴, la complexification des instances participant à la gouvernance foncière, et l'entrelacement des circuits de la prise de décisions. Le défaut d'harmonisation des règles et des normes adoptées accentue l'effet d'amoncellement qui entretient la perplexité.

Face à cette situation, il est temps de transformer la gouvernance du foncier agricole, ce qui ne peut être réalisé indépendamment d'une vision claire de la politique foncière agricole dans ses multiples interactions avec l'ensemble des politiques publiques. C'est non seulement la conception du rôle de la politique foncière agricole mais également sa place dans l'architecture d'ensemble qui doivent faire l'objet d'une réflexion de fond. En d'autres termes, si l'on veut mieux intégrer la politique foncière agricole, il conviendrait qu'un certain nombre de ses exigences soient prises en compte par les autres politiques d'aménagement du territoire,

⁵² Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe*) ont été créées en 2016, aux côtés de l'Autorité environnementale, afin de pouvoir exprimer des avis indépendants sur tous les "plans/programmes" et de contribuer à un meilleur fonctionnement démocratique pour la préparation des décisions environnementales.

⁵³ La Commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF*) est consultée pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole, ainsi que sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDPNS) contribue à une gestion équilibrée des ressources naturelles et de l'espace dans un souci de développement durable. La Commission départementale d'orientation agricole (CDOA*) qui a repris les attributions de l'ancienne Commission départementale des structures agricoles, donne des avis sur l'agrandissement des exploitations, dans le cadre du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA*) et du projet agricole départemental (PAD*) qui détermine les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation. Pour plus de détails, voir la fiche 1.2. Planification territoriale et urbanisme en annexe.

⁵⁴ Les textes réglementaires peuvent être rédigés sans que des juristes interviennent afin de rendre conciliables les normes entre elles.

et cela aux diverses échelles, de manière à faciliter le dialogue territorial entre toutes les activités. C'est à condition de replacer le foncier agricole au centre de toute politique d'aménagement du territoire que la ressource pourra être préservée, en quantité et en qualité, ainsi que dans sa capacité à stocker du carbone.

III. Diagnostic sur la gouvernance foncière agricole actuelle

3.1. La quadruple performance économique, sociale, environnementale et sanitaire de l'agriculture

En 2014, le concept d'**agro-écologie*** a redessiné les finalités d'un droit rural exigeant de tenir compte désormais de la triple dimension économique, sociale et environnementale de l'agriculture et des terres qui la supportent pour en réorienter les usages. La démarche ne concerne pas, au demeurant, que l'agriculture. La forêt ou la ville pourraient ou devraient être appréhendées avec ce triple regard. Cette triple exigence montre aujourd'hui des limites car, pour nombre de professionnels de l'agriculture, nous assistons à un déséquilibre du traitement de l'agriculture en faveur d'exigences d'abord environnementales, sans rechercher le nécessaire équilibre avec l'économie et le social.

C'est pourquoi, en 2025, la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture a opéré un ré équilibrage en affichant de manière explicite la dimension économique de l'agriculture, sans toutefois oublier la satisfaction de la quadruple performance (en effet, le développement durable n'affichait pas explicitement le volet sanitaire). Ainsi, la première des priorités de la souveraineté alimentaire a comme finalité :

« 1° De sauvegarder et, pour les filières les plus à risque, de reconquérir la souveraineté alimentaire de la France, en maintenant et en développant ses systèmes de production et ses filières nationales de production, de transformation et de distribution ainsi que leur valeur ajoutée, en alliant performance économique, sociale, sanitaire et environnementale et en protégeant les agriculteurs de la concurrence déloyale de produits importés issus de systèmes de production ne respectant pas les normes imposées par la réglementation européenne ; »

Autre finalité affichée par la loi de 2025 en lien avec les sols et la gestion des intrants :

« 13° De soutenir la recherche, l'innovation et le développement, notamment dans les domaines de la préservation de la santé des sols, des semences, des nouvelles techniques génomiques, de la sélection variétale, des fertilisants agricoles, de la production de biomasse, y compris sylvicole, des solutions fondées sur la nature et de la réduction des dépendances à l'égard des intrants de toute nature ; »

La loi de 2025 n'est donc pas une loi qui enterre l'agro-écologie mais qui détermine des finalités à l'agriculture en adéquation avec les exigences du moment et sûrement du futur de nos sociétés, à savoir manger en quantité et qualité suffisante, en conservant nos outils de production et notre production agricole, sans sacrifier l'environnement et la santé. Ce qui s'appelle une loi d'adaptation aux transitions climatique et environnementale.

Au regard de ces nouveaux enjeux, est-il possible de dresser un état des lieux lucide et objectif de la gouvernance foncière agricole en 2025 ? Rien n'est moins sûr car, en général, ceux qui s'expriment sur ce sujet sont soit des acteurs de celle-ci, qui n'ont guère envie de voir leurs prérogatives remises en cause, soit des personnes extérieures qui critiquent le système de gouvernance et aimeraient y participer, sans pour autant maîtriser tous les tenants et aboutissants de la question foncière et de ses liens avec une conduite durable de l'agriculture.

Le bilan qui suit peut appeler les mêmes critiques : le discours est peu ou prou orienté afin d'aider à une meilleure prise de conscience ; la gouvernance foncière agricole n'étant plus adaptée aux enjeux contemporains de l'agriculture, elle doit être repensée.

Le droit foncier rural, longtemps cantonné à la sphère agricole, a été mis en place après la Seconde Guerre mondiale avec une vision principalement productive et nourricière et donc économique. Le triptyque – statut du fermage*, contrôle des structures* et SAFER* – s'emboîtait alors parfaitement. Élaboré après la Seconde Guerre mondiale, le droit foncier rural marchait sur ces trois jambes, porté par une vision principalement sociale et économique : la défense de l'exploitation agricole de type familial au service de prix agricoles accessibles à tous.

Le droit d'exploiter est principalement assuré par l'intermédiaire du bail rural qui confère une liberté culturelle quasi totale au fermier. Car la terre est à celui qui l'exploite.

Le contrôle du droit d'exploiter est assuré par la législation relative au contrôle des structures*.

Législation relative au contrôle des structures*

(C. rur., art. L. 331-1 et s.)

Excepté pour certaines transmissions dans un cadre familial, le transfert d'activité est susceptible d'être soumis à autorisation administrative d'exploiter qui relève de la compétence du préfet de région, dès lors que le bénéficiaire de l'opération, quel que soit le titre juridique concerné (vente, donation, location...) ne dispose pas des compétences nécessaires ou qu'il souhaite mettre en valeur une superficie supérieure à un certain seuil fixé dans un schéma régional (SDREA*).

Le contrôle de l'appropriation des terres est géré par les SAFER*

Ce corpus juridique défend depuis plus d'un demi-siècle un modèle, celui de l'exploitation dite familiale. Cette formulation demeure toutefois ambivalente. Elle signifie, d'une part, une bienveillance juridique quasi systématique accordée à la famille, non seulement dans le cadre de l'exercice de l'activité, mais également au moment de la transmission des exploitations. D'autre part, elle manifeste la volonté constante des pouvoirs publics de répartir la terre et son usage entre le plus grand nombre. À ce titre, le modèle de l'exploitation familiale constitue un double rejet, celui d'une appropriation individuelle excessive (la firme) et celui d'une appropriation collective intégrale (le kolkhoze).

3.2. La gouvernance foncière et le déclin du traditionnel contrôle des structures

3.2.1. Les aspects positifs

Le **marché foncier** agricole demeure structurellement **régulé** et l'État a su adapter les outils historiques de la régulation. Notamment, depuis l'entrée en vigueur en 2023, de la loi dite *Sempastous* (2021), l'ensemble du marché des parts sociales agricoles est désormais sous contrôle, peu importe que ces sociétés détiennent du foncier agricole ou qu'elles se contentent de l'exploiter, que le bénéficiaire de l'opération sur titres, soit un agriculteur ou un investisseur.

Au demeurant, le prix des terres agricoles demeure contenu. **La stabilisation des prix du foncier** agricole s'explique sans doute davantage par l'omniprésence sur l'ensemble du territoire du statut du fermage* que par la possibilité pour la SAFER* d'exercer un droit de préemption avec révision du prix (C. rur., art. 143-10), qui de l'aveu même de l'opérateur foncier est peu mise en œuvre.

Le statut du fermage*

Il constitue le titre juridique par excellence permettant aujourd'hui d'accéder à l'usage du sol. 75 % de la surface agricole utile (SAU) en France est exploitée en faire valoir indirect. Cette statistique impressionnante cache toutefois mal l'importance de baux familiaux où l'agriculteur possède également une part de cette terre (cf. C. rur., art. L. 411-2 *in fine*), bien familial par excellence, même si au fil du temps, le cercle familial s'élargit et le lien se distend.

La lutte contre la financiarisation et la délicate maîtrise du prix des terres⁵⁵

Toute politique foncière se doit de prendre en compte la question fondamentale de la valeur du foncier. Maintenir un prix bas entretient l'espoir d'un accès au foncier pour tous. Une ombre chinoise plane : le risque de voir des investisseurs accaparer le foncier dans un but spéculatif (financiarisation foncière) et peut-être, de manière plus inquiétante, de prendre le contrôle de l'exploitation (financiarisation de l'entreprise). La crainte paraît d'autant plus grande que si le prix des terres a doublé en dix ans, il reste un des plus bas d'Europe (autour de 6 000 € l'hectare). On en impute souvent la cause au droit. Davantage que l'intervention des SAFER*, en responsabilité de cette mission de lutte contre la spéculation foncière, la généralisation du statut du fermage*, en lien avec la modicité de la rente foncière et les imposantes prérogatives accordées au fermier, a certainement joué un rôle dans ce *french paradox*. Grenier à blé de l'Europe, les terres françaises deviennent aux yeux d'investisseurs, français ou étrangers, d'un rapport qualité-prix imbattable⁵⁶. D'autant que la perspective d'un plus-value parfois exorbitante lors d'un changement d'usage des terres n'est pas, dans certaines zones périurbaines, à exclure. L'accession à la propriété par l'exercice éventuel du droit de préemption du fermier ne paraît plus un objectif politique ou économique pour les agriculteurs⁵⁷. L'augmentation de la taille des exploitations les détourne de ce projet : mieux vaut investir dans le capital d'exploitation que dans le capital foncier. La quadrature du cercle est là : comment attirer des investisseurs sans pour autant que la finance ne dicte sa loi au travail ?

Les SAFER*, parfois décriées, ont su évoluer depuis leur création.

Leurs missions se sont considérablement élargies, prenant en compte notamment une dimension sociale et environnementale des projets agricoles (cf. C. rur. L. 141-1). Les instruments d'intervention se sont diversifiés et affinés au fil du temps. Le recours massif à l'intermédiation, via notamment le mécanisme juridique de la substitution (depuis une loi de

⁵⁵ Voir la fiche 3.4. Marchés fonciers, en annexe.

⁵⁶ Voir la fiche 3.1. Questions foncières en régions de grandes cultures, en annexe.

⁵⁷ Dans une bonne partie du pays, un tel objectif n'était pas partagé par l'ensemble des agriculteurs. Les grands exploitants agricoles étaient en fermage en Île-de-France, comme l'historien Jean-Marc Moriceau l'a mis en évidence dans sa thèse : « Les Fermiers de l'Île-de-France : ascension d'un groupe social (1400-1750) ».

1999), leur évite d'avoir à acheter les biens contrôlés tout en conservant la main sur le choix des attributaires. Leurs comités techniques départementaux souvent qualifiés de parlements du foncier ont vu leur composition intégrer des personnes extérieures au monde professionnel agricole et aux élus locaux.

Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Île-de-France⁵⁸

À l'échelle de l'Île-de-France, première région métropolitaine française, pôle moteur de l'économie du pays en même temps que grande région agricole, la SAFER joue un rôle essentiel dans l'aménagement du territoire rural et périurbain francilien et dans sa préservation. Elle accompagne agriculteurs, forestiers, collectivités territoriales, dans la mise en œuvre de leurs projets opérationnels. L'audition du Directeur général de la SAFER a permis de mettre en évidence quelques-unes des particularités de la gouvernance foncière dans une région fortement urbanisée qui compte 12 millions d'habitants et où les mouvements fonciers revêtent des caractéristiques particulières, en raison d'une forte pression sur le foncier agricole et d'une extension spatiale du périurbain.

3.2.2. Les aspects négatifs

Il n'en demeure pas moins que les aspects négatifs l'emportent sur les points positifs.

La fragmentation de la politique foncière

La politique foncière en France se trouve, de nos jours, éclatée en une multitude de décideurs, entremêlant collectivités territoriales (mairies, communautés de communes, départements, métropoles, régions) et opérateurs fonciers (Conservatoire du littoral, conservatoires d'espaces naturels, agences de l'eau, agences de la biodiversité, établissements publics fonciers [locaux ou d'État], SAFER*, ONF*, etc.). Le législateur a doté la plupart de ces organismes d'un droit de préemption (ou autres droits de préférence défendant, chacun, un des aspects de l'intérêt général). Mais la juxtaposition d'intérêts particuliers ne fait pas l'intérêt général supérieur. **La gouvernance foncière est devenue éclatée** entre une multitude d'acteurs, l'État, les SAFER*, les collectivités territoriales, les associations (Maurel, 2023).

La régulation devenue excessivement complexe a pris les allures d'une réglementation technique et administrative. Elle favorise ainsi les manœuvres de contournements de la part notamment des conseillers juridiques (juristes, avocats, notaires, comptables...) et renforce le sentiment d'une forme d'injustice foncière où les « gros » mieux armés, car mieux défendus, peuvent plus facilement passer entre les mailles du filet, que les « petits ». La confiance dans les institutions s'érode.

Le contrôle des structures*, jadis au centre de la politique de la régulation est désormais à l'agonie. Le drame de cette législation est que sa raison d'être a considérablement déchu au fil du temps. Dès lors que sa mission première était de répartir la terre entre le plus grand nombre et que le nombre des exploitations chute drastiquement, il ne peut guère en être autrement.

⁵⁸ Voir la fiche 3.2. Le rôle de la SAFER dans la gouvernance foncière en Ile-de-France, en annexe.

Effectivité du contrôle des structures*

Environ 20 000 demandes d'autorisation d'exploiter par an. 13 000 soumises à l'avis de la CDOA* et un taux de refus de 8 à 10 %. L'installation représenterait entre 28 à 30 % des demandes. Entre 1 200 et 1 500 déclarations par an. L'application de la mesure se révèle très contrastée selon les départements.

Une vraie difficulté à réguler le marché des sociétés agricoles

Les sociétés, qu'elles soient foncières ou d'exploitation, se sont développées à l'initiative de la profession agricole, qui en a assuré la promotion depuis la création des GAEC* en 1960-1962. Les comités techniques des SAFER* et les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA*) des structures se révèlent, même après l'entrée en vigueur de la loi *Sempastous*, incapables à exercer leur droit de regard dès lors que la terre a été préalablement transformée en parts sociales. La prise de participation financière dans une société, par une autre personne morale, reste en dehors du contrôle des structures dès lors que, par nature, la personne morale « accaparante » présente une incapacité physique à « participer aux travaux de façon effective et permanente » (C. rur. pêche marit., art. R. 331-1). L'irruption d'une SAFER* au sein d'une société de personnes (GAEC*, EARL*, SCEA*...) porte manifestement atteinte à l'*affectio societatis*, et il paraît impossible à l'autorité de régulation d'imposer un associé exploitant aux autres membres du pacte social. Il semble désormais acquis que l'arme de la préemption un temps envisagée, ne constitue pas le bon outil juridique dès lors qu'il s'agit de réguler le marché des parts de société et de délivrer une autorisation administrative. Jusqu'à la loi *Sempastous* portant mesure d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole par le biais de structures sociétaires (L. n° 2021-1756, 23 déc. 2021 : JO, 24 déc.), les outils de régulation du marché foncier agricole ne permettaient qu'un contrôle partiel des transactions sociétaires. Cette loi a donc mis en place une procédure originale d'autorisation préalable des cessions de titres sociaux de sociétés détenant ou exploitant du foncier agricole :

- l'instruction du dossier est confiée à la SAFER*, pour avis ;
- la délivrance de l'autorisation administrative relève de la compétence du préfet du département.

Sociétés foncières

Les chiffres concernant l'importance des GFA demeurent incertains. En 1980, les services du ministère de l'Agriculture recensaient 4 400 GFA pour une surface de 255 000 hectares. En 1992, les GFA dénombrés étaient de 12 000 pour 522 000 hectares. La SCAFR a fait une étude, pour le compte du ministère de l'Agriculture, sur quatre départements (Charente-Maritime, Mayenne, Nord, Oise) où les surfaces détenues par les GFA, GFR, et SCI s'élevaient à 5 % des surfaces agricoles sur la base du cadastre de 2013. Dans une fourchette large, les surfaces des GFA et GFR pourraient être de l'ordre de 1 million à 1,5 million d'hectares au plan national. Un rapport du CGAAER sur le foncier de janvier 2013 sur « Les outils financiers de portage des terres agricoles » évoque deux chiffres distincts : 29 306 GFA ou 36 000 GFA. Il est fort probable que l'augmentation du nombre de GFA et de GFR s'accompagne d'une diminution de la surface moyenne de ceux-ci (57 ha en 1982 ; 43,5 ha en 1992). Avec 36 000 GFA et GFR de 30, 35 ou 40 hectares en moyenne, les surfaces varieraient de 1,1 million à 1,44 million d'hectares.

Sociétés d'exploitation

Le nombre des sociétés d'exploitations agricoles progresse régulièrement. En 2020 43 % des exploitations ont un statut sociétaire contre 30 % en 2010 (Source : RGA). En 2016 elles mettaient en valeur 64% de la SAU et mobilisaient 61% de la force de travail.

En 2020, 85% des grandes exploitations (plus de 250 000 de produit brut standard) étaient en société contre 10% des micro-exploitations (moins de 25 000 euros de PBS).

Plus les exploitations sont de grande taille, plus la part de terres en location est importante. Ainsi les exploitations de grande taille mettent en valeur 73% de la SAU et prennent en location 46 % des terres louées à des tiers.

Marché des parts sociales

En 2022, 9 490 projets de ventes concernant 6 650 sociétés ont été notifiés aux SAFER*, en hausse de 24,8 % par rapport à 2021. Quel que soit le mois de l'année 2022, le nombre de transactions enregistrées est supérieur au même mois de 2021, et a fortiori des années précédentes. Une accélération est même observée en décembre, avec 52 % de transactions supplémentaires par rapport à décembre 2021. La valeur est quant à elle plus que doublée (+ 104,8 %), à 3,11 milliards d'euros ; même en ôtant les deux transactions les plus onéreuses – représentant 36 % de la valeur totale – la hausse est encore de 31,5 %. L'imminence de la mise en œuvre de la loi du 23 décembre 2021, renforçant la régulation sur les opérations sociétaires, semble avoir contribué à intensifier les transactions.

Source : Rapport annuel FNSafer, Le prix des terres 2022, Analyse des marchés fonciers ruraux, 72 p.

Marché des parts de sociétés d'exploitation agricole et de sociétés de portage* du foncier

En 2022, selon le rapport annuel de la FNSafer :

- le nombre de transactions touchant les sociétés d'exploitation agricoles s'élève à 7960 (+ 23 %/ 2021), soient 5750 sociétés (+ 21 % /2021) et 759 200 ha concernés (+24 % /2021), pour une valeur de 2756 M€ (+162 % /2021) ;
- le nombre de transactions pour les sociétés de portage du foncier (GFA, GFR, GFV, SCI agricoles) s'élève à 1 170 (+45%/ 2021), pour 640 sociétés (+ 28 % /2021) et 43 200 ha concernés (+41% /2021), pour une valeur de 213 M€ (- 24% /2021).

Source : Rapport annuel FNSafer, Le prix des terres 2022, Analyse des marchés fonciers ruraux, 72p.

L'impossible bilan de la loi *Sempastous*

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan de l'entrée en vigueur de la loi *Sempastous* en 2023 et il appartiendra à la Fédération nationale des SAFER* de remettre un rapport au Parlement, à l'issue de trois ans d'application.

Des champs encore non-couverts, tel le travail délégué

L'émergence de nouveaux outils de régulation ne masque pas le fait que cette politique foncière se révèle incapable de réguler l'émergence de nouveaux modes d'exploitation comme le recours au travail délégué. La délégation intégrale de travaux agricoles n'est pas une

nouveauté, mais l'entrée sur ce marché d'un des plus grands groupes coopératifs européens, *In Vivo*, qui propose des « régisseurs » d'exploitation agricole a suscité un certain émoi au sein de la profession agricole et interpelle sur la capacité des pouvoirs publics à maintenir le modèle d'agriculteurs « chefs d'exploitation ». Le recours à une entreprise de travaux agricoles ne relève actuellement d'aucun contrôle.

Une feuille de route volontairement réduite et imprécise (SDREA*, SAFER*).

Les objectifs déclinés dans les documents devant servir de point d'appui juridique pour prendre les décisions de réattribution des terres ou des parts cédées, se révèlent souvent imprécis donnant, là encore, le sentiment que les acteurs de la cogestion peuvent agir à leur guise.

Le portage* foncier agricole en France : la fin des illusions propriétaires ?

L'augmentation de la taille des exploitations a poussé le législateur tout au long du XX^e siècle à mettre en place des mesures (attribution préférentielle, GFA couplé avec des baux à long terme...) incitant les familles à porter le foncier pour le compte de l'héritier repreneur. De fait, il semble que la propriété reste encore assez largement aux mains des agriculteurs et de leurs familles (4 millions de propriétaires terriens en France). Mais, de génération en génération, la famille des agriculteurs est de plus en plus éloignée de ceux qui exploitent. En outre, les calendriers patrimoniaux ne se rejoignent plus : l'enfant agriculteur ne souhaite pas nécessairement racheter les terres lorsque les membres de la famille souhaitent vendre. Les GFA familiaux peuvent se révéler de véritables pièges en raison de la faiblesse de la rente foncière.

Comment attirer, mobiliser des investisseurs, particuliers ou non, tout en préservant l'indépendance de l'agriculteur-entrepreneur ? La réponse réside dans les nouvelles formes de portage foncier* qui se dessinent, plus collectives ou institutionnelles (GFA* mutuels, associations ou entreprises, coopératives agricoles (Chomel, 2024), SAFER*...), mais dont le cadre général demeure à construire. L'ouverture du capital foncier à l'extérieur de la famille, forme de portage intéressé, a toujours fait peur au monde professionnel agricole. L'image de grosses sociétés d'exploitation, détenant le foncier et l'entreprise et rabaisant l'agriculteur au rang de simple salarié, constitue un repoussoir d'une redoutable efficacité.

En l'état actuel, le portage foncier agricole en France* est un dispositif dont le but principal est de permettre à un agriculteur qui s'installe de ne pas avoir à affronter le poids financier de l'acquisition du foncier. Ce candidat à l'installation peut alors soit l'acquérir de façon différée, soit même ne jamais l'acquérir. D'où les différentes natures du portage :

- temporaire ou portage en propriété différée, lorsque l'agriculteur loue les terres pour une durée de 5 à 25 ans, avec obligation d'acquisition au terme de la location, à défaut les terres sont proposées à un autre candidat à l'installation ;
- de carrière, lorsque l'agriculteur est locataire jusqu'à la fin de sa carrière, et qu'il peut alors transmettre son bail à son héritier ou restituer le foncier à la société de portage propriétaire, donc sans pouvoir en faire l'acquisition ;
- cessible, lorsque le candidat à l'installation signe un bail cessible avec la société de portage : parce qu'il dispose d'un droit d'usage des sols, l'agriculteur, titulaire du bail, peut le transmettre ou le revendre, dans un esprit entrepreneurial.

Mais une autre typologie est proposée par Terre de Liens : portage foncier conservatoire (non revente des terres agricoles) ; en propriété différée ; portage foncier investisseur (placement et rentabilité du capital investi) ; portage foncier d'intérêt général (s'assurer que les orientations sont bien agricoles, alimentaires et environnementales dans un cadre non spéculatif) ; stockage foncier (portage de court terme).

Le montage d'un projet de portage foncier agricole suppose trois parties : une société de portage qui possède les terres ; une banque qui finance la société de portage ; un agriculteur qui loue le foncier. Les sociétés de portage sont les SAFER, les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) et les

sociétés d'initiative citoyenne (citoyens épargnants, du type Terre de Liens). Outre les SAFER, on compte un quinzaine de structures en France, dont sept créées depuis 2020⁵⁹.

La question du bail cessible est au cœur de la dynamique de portage. Ce bail, créé par la Loi d'Orientation agricole du 5 janvier 2006, favorise la pérennisation et la valorisation du droit d'usage des supports immobiliers de l'exploitation agricole, en autorisant le locataire à céder son bail en dehors du cadre strictement familial. Il permet de sécuriser l'accès au foncier et par conséquent d'optimiser le potentiel de transmissibilité de l'entreprise. Le titulaire du bail cessible est propriétaire de ce droit qu'il peut légalement valoriser dans le bilan de son entreprise. Le locataire détenteur de ce droit peut le revendre à un tiers sans que le propriétaire puisse interférer dans la transaction dès lors que l'ensemble des clauses au bail qui les lient sont maintenues et respectées par le nouveau locataire. La libre disposition du droit au bail par le locataire est compensée par la possibilité pour le propriétaire de majorer le montant du loyer jusqu'à 50% au-dessus du barème départemental. Mais le locataire via un bail cessible hors cadre familial doit informer son propriétaire avant toute revente de son droit. À la fin du bail, il y a aussi possibilité pour le propriétaire de reprendre son bien moyennant une indemnisation du montant du préjudice économique ; voire d'acheter le droit au bail par préférence au preneur pressenti par le preneur sortant, ce preneur se trouvant ainsi évincé par un pacte de préférence.

Au-delà de l'enjeu direct que représente l'aide à l'installation de nombreux jeunes agriculteurs, le portage foncier agricole répond aussi aux enjeux de transformation de l'agriculture ;

- par rapport à la "tenure inversée" (en moyenne un exploitant doit louer les terres de 14 propriétaires), le portage foncier unifie la propriété et donc régule ;

- par rapport à la tendance des propriétaires à garder leurs terres en réserve dans un espoir spéculatif, le portage foncier peut encourager la location à de jeunes agriculteurs.

Mais l'environnement mondial étant très nettement en faveur de modes spéculatifs de portage et agissant à des échelles souvent très supérieures, la question posée est de savoir si le portage foncier agricole sera en France une structure de protection et de transformation agroécologique ou au contraire ouvrira la porte à la spéculation et la dérégulation. On peut en effet très bien concevoir comment la forme même du portage peut convenir à des spéculateurs n'investissant que dans des terres de très haut rendement et jouant des possibilités de revente du bail.

L'impératif de la transition

Au final, la raison d'être de ce type de législation a fortement décliné car elle a été conçue à une époque où le nombre d'agriculteurs était encore important, et la question de la répartition de l'accès à la terre, en propriété et en jouissance étaient cruciaux. Si cette politique mérite d'être conservée, dans la mesure où l'enjeu du renouvellement des générations en agriculture demeure un objectif prioritaire de l'agriculture, pour les prochaines années (cf. la LOA adoptée en mars 2025), il n'en demeure pas moins, que la régulation foncière, a besoin d'être rationalisée, simplifiée, afin d'être en mesure d'intégrer les enjeux actuels liés aux transitions climatique et environnementale.

⁵⁹ Par date de création. 2006 : Terre de liens ; 2012 : Volney bocage ; 2013 : Lurzaindia ; 2014 : Labelliance Agri ; 2016 : Terrafine ; 2018 : Passeurs de Terres ; 2019 : Terre Adonis ; 2020 : La ceinture verte ; Le printemps des terres ; 2021 : Feve ; 2022 : Foncière agricole Occitanie ; Terravene ; 2023 : Elan ; Vatel Capital.

3.3. La gouvernance foncière au défi des enjeux actuels

3.3.1. La capacité à préserver les sols agricoles en quantité

Le territoire est fini

L'idée que la terre agricole devient une denrée rare et précieuse heurte parfois le regard commun alors que la métropolisation du territoire dessine, en son centre, une « diagonale du vide » qui révèle une autre France rurale : celle de « l'hyper ruralité » (Guilluy, 2014). Et pourtant, les chiffres révèlent que l'artificialisation des sols poursuit lentement son chemin ignorant l'urgence à maintenir nos surfaces agricoles pour répondre à nos besoins qu'il conviendrait au préalable de définir en termes de souveraineté agricole et alimentaire, d'exportation de nos produits, de biocarburants, de méthanisation, de stockage du carbone, de respect de la biodiversité... L'expansion de la ville se réalise sans jamais, ou presque, prendre en compte la qualité agronomique de nos sols, preuve en est la disparition des meilleurs terres agricoles d'Île-de-France résultant du grand Paris par exemple, et les outils actuels s'avèrent défaillants. La politique dite de la compensation, qu'elle soit à visée écologique (1976), agricole (2014), environnementale (2016), ou encore forestière (2014), met en lumière la nécessité d'un suivi précis de l'usage des sols, de leurs évolutions⁶⁰. Toutefois, imaginée sur un territoire fini, elle relève d'une mission physiquement impossible : comment donner à l'un sans enlever à l'autre ? Le risque d'une marchandisation de la nature, dès lors que la compensation se ferait en valeur, devient réel. Du reste, ne serait-il pas opportun dans certaines zones que la forêt restitue à l'agriculture un peu du sol qu'elle lui a pris ?

Globalement, même si le tableau mériterait d'être nuancé, la gouvernance actuelle se révèle incapable de préserver les espaces agricoles et naturels, malgré un contrôle plus strict des changements d'usage⁶¹ (avec la politique du ZAN*). La préservation des espaces agricoles ou naturels passe en arrière-plan car elle ne doit pas gêner l'expansion des villes et des infrastructures. Emblématique à cet égard, est la possibilité offerte par la législation à tout bailleur de résilier le bail rural à tout moment, dès lors que le document d'urbanisme a acté le classement de la parcelle en zone U ou AU (cf. C. rur., art. L. 411-32). La perspective, à la périphérie des grandes ou moyennes agglomérations pour certains propriétaires, parfois eux-mêmes agriculteurs, de réaliser une importante plus-value, au moment de l'âge de la retraite en particulier, aiguise des appétits bien connus des maires des communes concernées, au détriment le plus souvent de l'intérêt général agricole et alimentaire. Malgré des compétences sans cesse étendues, les SAFER* se révèlent impuissantes à lutter contre l'artificialisation des sols.

⁶⁰ Voir l'étude de gestion des sols : Cortet J., Paquet S., Billet P., Bougon N., Calvet C., Charnet F., Chenu C., Gascuel-Odoux C., Damas O., Desrousseaux M., Monod K., Poinçot F., Raous S., Rigou L., Sarrazin F. et Schwartz C., 2023 - Mieux intégrer les sols dans la séquence « Éviter – Réduire – Compenser » *Étude et Gestion des Sols*, 30, 347-363.

<https://www.afes.fr/ressources/egs-mieux-integrer-les-sols-dans-la-sequence-eviter-reduire-compenser/>

⁶¹ La politique de lutte contre la dent creuse peut aussi porter des fruits depuis qu'elle répond au nouvel acronyme BIMBY (*Build in my back yard*).

La gestion du foncier à l'aune d'une nouvelle sobriété : l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN*)

Portée par la loi "*Climat et résilience*" du 22 août 2021, l'ambition de lutter contre l'artificialisation des sols se décline selon un objectif de réduction par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030 (par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020) et d'un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN*) à l'horizon de 2050. Le bilan de la consommation foncière⁶² (2009-2023) fait état d'une artificialisation trop élevée, autour de 20 000 hectares par an. 63 % des terres artificialisées ont été destinées à l'habitat en 2022, 23 % à l'activité économique, 7 % aux infrastructures. La consommation d'espaces est « majoritairement » située dans les communes rurales, qui accueillent « 32,7 % de la population pour 68 % de la consommation nationale d'espaces » quand les communes denses (38 % de la population) ne représentent que 7 % de cette consommation. Au sein des communes rurales, les bourgs ruraux représentent 25,8 % de la consommation d'espaces, les communes à habitat dispersé 33 % et les communes à habitat très dispersé 6,9 %.

La carte de la consommation d'espace en France métropolitaine pour la période 2011-2023 fait apparaître que les régions situées sur les côtes atlantique et méditerranéenne, à proximité du littoral⁶³, ont été bien plus consommatrices que celles situées au nord-est du pays. Enfin, les experts notent que 61,38 % de la consommation d'espace concerne les communes dites « détendues⁶⁴ » et soulignent que « la question de la répartition territoriale est primordiale ».

La mise en œuvre de ces objectifs ambitieux s'est heurtée à des difficultés suffisamment sérieuses pour mobiliser les élus des collectivités territoriales.

Face à des inquiétudes persistantes, le Sénat a constitué, en février 2024, un groupe de suivi des dispositions législatives et réglementaires relatives à la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols, qui a remis un rapport d'information en date du 9 octobre 2024⁶⁵. À l'issue d'une large concertation, le constat fait état de blocages dont la levée appelle des évolutions législatives et réglementaires. Si les élus ne remettent pas en cause l'objectif de sobriété foncière, ils dénoncent des modalités d'application qui ne prennent pas suffisamment en compte les réalités territoriales et les dynamiques locales. L'adoption de la loi du 20 juillet 2023 (dite « loi ZAN 2 ») apportant aux municipalités une garantie de développement communal portant sur un hectare, est loin de régler les lacunes de compréhension qui relèvent d'une approche par trop réductrice de la notion d'artificialisation, de la complexité à décliner les « enveloppes d'artificialisation » aux divers niveaux territoriaux, ou encore d'un accompagnement défaillant des collectivités par l'État. Le rapport d'information du Sénat avance des propositions visant le renforcement de la viabilité et de l'acceptabilité de la stratégie nationale de réduction de l'artificialisation.

Un rapport d'information sur l'articulation des politiques publiques ayant un impact sur la lutte contre l'artificialisation des sols a été présenté par Mmes Sandrine Le Feu et Constance de Pélichy, le 9 avril 2025, suivi du dépôt d'une PPL pour réussir la transition foncière, enregistré par la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juin 2025.

⁶² CEREMA, Bilan de la consommation foncière en France entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2023.

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/cerema-public-donnees-2009-2023-consommation-fonciere>

⁶³ Voir l'étude de Viaud V. & al. 2023. Farming by the sea. A qualitative-quantitative approach to capture the specific traits of coastal farming in Brittany and France, *Land Use Policy*.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837722005208?via%3Dihub>

⁶⁴ Initié en 2003 par le Ministère de la Transition écologique français dans le cadre du dispositif d'investissement locatif « Robien », le zonage A/B/C réalisé à l'échelle nationale permet de catégoriser les communes en fonction de la tension du marché de l'immobilier. Si cet indicateur unique met en lumière les zones les plus tendues du territoire, il reste lacunaire en ce qui concerne les zones C dites « détendues ».

⁶⁵<https://www.senat.fr/rap/r24-019/r24-0190.html>

Un droit de l'urbanisme peu lisible⁶⁶

Les documents de planification stratégique devraient, en théorie, être porteurs d'un véritable projet de territoire et être à même de prendre en compte l'ensemble des objectifs, en les hiérarchisant et en conciliant les exigences d'urbanisme, de protection de l'activité agricole via les terres qui la supportent, de protection de l'environnement et les exigences sociales. Mais, de l'aveu des personnes auditionnées, l'empilement législatif et réglementaire nuit à l'efficacité des documents d'urbanisme dans leur ensemble. Le SCoT*, schéma de cohérence territoriale, devrait être l'outil phare, depuis son instauration par la loi SRU* du 13 décembre 2000 (L. n° 2000-1208, 13 déc.) et être porteur d'un projet pour le territoire, puisqu'il est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, d'un bassin de vie, ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD*). Mais un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rendu en juin 2017, souligne que les SCoT* souffrent d'une instabilité législative chronique et d'une grande disparité dans leur contenu, certains se perdant dans un luxe de détails. Symptôme de cette frénésie législative, la loi NOTRe* du 7 août 2015 (L. n° 2015-991, 7 août 2015) crée l'obligation pour les nouvelles régions de produire un schéma de planification, dénommé SRADDET* (ou schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui intègre plusieurs documents sectoriels ou schémas existants (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire dit SRADDT*, Plan Déchets, schéma régional de l'intermodalité, SRCE* et SRCAE*, SRDEII*, etc.) et fixe les grandes orientations stratégiques d'une région en matière économique... Si la densification et le verdissement figurent le plus souvent au cœur de ces documents, l'agriculture n'est pas prise en compte comme l'élément central de la planification.

L'environnementalisation du territoire

L'éclaircie juridique provient davantage d'un droit de l'environnement qui éparpille ses zones à tous les vents. Les zones à finalité de préservation des espaces agricoles ou naturels se démultiplient sans doute moins vite que les zones commerciales ou artisanales, mais la France est devenue un mille-feuille territorial superposant une multitude de zonages entraînant une foule de servitudes et mesures de police, ou autres sujétions urbanistiques et environnementales, pas toujours bien acceptées par les propriétaires ou les exploitants. L'environnementalisation du territoire couvre désormais la France et protège efficacement les sols (ENS*, sites inscrits et classés, parcs naturels régionaux* ou nationaux, Pays*, arrêtés biotopes, réserves naturelles, réseau Natura 2000*, espaces boisés classés...), en ajoutant une dimension fonctionnelle à des zones urbanistiques à dimension largement surfacique (loi littoral, loi montagne, ZAP*, PAEN*, PENAP...). Par-delà cette sensation d'émiettement, l'ampleur du zonage atteste sans doute de ce renversement profond de perspective, de cette objectivation en cours des droits subjectifs : il convient de partir de l'objet des biens pour définir les droits des individus.

3.3.2. L'incapacité à préserver les sols agricoles en qualité⁶⁷

⁶⁶ Le juriste Jean-François Giacuzzo parle du « caractère tentaculaire du droit de l'urbanisme rural ». Voir Giacuzzo J.-F. Activités économiques et droit de l'urbanisme rural, Cahiers du GRIDAUH (Les dossiers : Urbanisme. Aménagement) (n°61). Novembre 2024, pp. 24-32.

⁶⁷ La préservation des sols agricoles en qualité ne signifie pas la même chose que la conservation ou l'amélioration de la fertilité de la terre.

Si la transition agroécologique était considérée dans de nombreux textes comme un objectif de réorientation de la politique foncière, il est peu de dire, que sa traduction dans les documents juridiques était quasiment absente. Pire, les grands marqueurs historiques structurant la gouvernance foncière agricole (statut du fermage*, SAFER*, contrôle des structures*) n'ont pas encore intégré ces nouveaux enjeux. Pourtant, il existe des motifs d'espérer.

La faiblesse des grands marqueurs de la politique foncière

Les grands enjeux (sol, biodiversité, bio-agresseurs, eau, alimentation...) sont peu abordés dans les documents de planification urbanistique (SCOT* ou PLUI*) ou agricole (SDREA*). De même, cette transition souffre, le plus souvent, d'une impossibilité de concevoir une stratégie locale unifiée largement inexistante et si, des contre-exemples existent, ils résultent d'initiatives individuelles de certains élus ou de certaines collectivités alors qu'un tel sujet mériterait d'être coordonné par les services de l'État. En outre, les moyens potentiels des acteurs locaux (SAFER*, collectivités, État...) sont parfois considérés comme dérisoires par rapport aux enjeux identifiés, ainsi que le souligne le cas de la mise en place de plans alimentaires territoriaux (PAT*) pour alimenter les établissements publics (maisons de retraite, hôpitaux, cantines scolaires)⁶⁸. A l'inverse, ils se révèlent carrément disproportionnés, et attentatoires à la liberté d'entreprendre ou au droit de propriété, lorsque localement, les élus, en utilisant les zonages, imposent des sujétions exorbitantes à l'agriculteur exploitant ces parcelles.

Parmi tous les grands marqueurs de la politique foncière, **le statut du fermage*** occupe une place à part, lorsqu'il s'agit d'évoquer la meilleure manière de réussir les transitions climatique et environnementale de nos sols, parce qu'il confère, par nature, le titre juridique permettant à l'agriculteur, non propriétaire de ses terres, d'exploiter. En outre son caractère d'ordre public lui assure encore, malgré les nombreuses velléités de contournement (cf. le développement de la délégation intégrale évoqué ci-dessus) une place prééminente sur l'ensemble du territoire hexagonal. Or, en conférant au fermier une quasi-propriété sur le fonds rural, **le statut du fermage* bloque nombre d'évolutions qui seraient nécessaires**. L'exclusivisme des droits du fermier sur son fonds, voulu en 1945-46, dans une logique productiviste, interdit la reconnaissance d'une pluralité de droits de jouissance sur la terre et freine, par voie de conséquence, l'émergence d'une reconnaissance de la multifonctionnalité du sol agricole et donc la propagation de l'agroécologie. Les malfaçons congénitales du bail rural environnemental (BRE, L. du 5 janvier 2006)⁶⁹, la difficulté pour un propriétaire foncier de conclure une obligation réelle environnementale⁷⁰ (ORE, L. n° 2016-1087, 8 août 2016) toutes les fois qu'un fermier est en place, les réflexions en cours sur la création d'un bail rural à clauses agrivoltaïques (BRCA)⁷¹ soulignent, si besoin en était, la nécessité de mieux articuler et de

⁶⁸ Voir la fiche 3.3. Les systèmes alimentaires territorialisés, en annexe

⁶⁹ Ainsi, le simple fait pour un fermier de manquer à une obligation prescrite par une clause "environnementale" du bail est de nature à entraîner la résiliation à ses torts du contrat de location. Cette résiliation n'est pas subordonnée, comme pour toute autre faute contractuelle, à la constatation que le manquement compromet la bonne exploitation du fonds ou cause un préjudice au bailleur (C. rur. art. L. 411-31). Difficile dans ces conditions, pour les agriculteurs qui subissent de plein fouet le dérèglement climatique de prendre de tels risques juridiques.

⁷⁰ « Les propriétaires peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques » (C. env., art. L. 132-3, al 1er - L. n° 2016-1087, 8 août 2016).

⁷¹ Voir la proposition de loi tendant à créer un bail rural à clauses agrivoltaïques déposée à l'Assemblée nationale le 10 septembre 2024, n°754. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/DLR5L17N50352>

repenser, de manière globale, multi-usage du sol agricole et prérogatives statutaires du fermier. Par ailleurs, la défense du caractère *intuitu familiae* (variante élargie de *l'intuitu personae* des juristes) du statut du fermage ne semble plus être la seule réalité socio-économique à l'heure où le nombre d'installations hors cadre familial ne cesse de progresser. Or le Code rural et de la pêche maritime pose toujours un principe d'interdiction des cessions et des sous-locations avec son corollaire l'absence de valeur patrimoniale du droit au bail. La propriété culturelle n'a toujours pas droit de cité dans notre corpus juridique. Mais pour quelles raisons ? Les seuls qui en tirent un avantage sont les enfants d'agriculteurs qui reprennent l'exploitation à moindre coût. Ainsi que l'écrivait le doyen Carbonnier, « ... *si beaucoup de jeunes agriculteurs se plaignent de ne plus trouver de terres à cultiver, on impute cette situation au statut du fermage, qui a consolidé dans les lieux les fermiers et métayers déjà pourvus. Faudra-t-il donc en arriver à faire des lois agraires contre les preneurs, et non contre les propriétaires, pour les obliger à partager leur droit au bail avec ceux qui n'en ont pas ?* » (Carbonnier, 1992, p. 276). Du reste, la désaffection à l'égard du statut du fermage* apparaît de plus en plus criante. Le travail à façon se développe. L'agriculture déléguée heurte l'idée du paysan gérant en bon père de famille son sol. Les anciens bailleurs, échaudés par le carcan du statut, ne souhaitent plus louer, de peur de s'enfermer dans une nouvelle relation contractuelle quasi perpétuelle. Quoi de mieux que de recourir à des prestataires de services tout en bénéficiant des aides de la PAC ?

À propos du statut du fermage

Les avantages pour les familles agricoles sont conséquents : le bail est cessible dans un cadre familial ; le loyer est minoré ; aucun pas-de-porte à payer à l'entrée.

A l'inverse, il n'est pas rare que les jeunes qui ne sont pas issus du milieu doivent payer un pas-de-porte illicite, ou de manière implicite par le truchement du rachat des valeurs incorporelles. Le nord de la France connaît depuis longtemps une pratique de pas-de-porte occulte dont le montant dépasse parfois la valeur des terres⁷². La Cour de cassation reconnaît désormais, à l'occasion d'un changement d'exploitation, la possibilité de valoriser des valeurs incorporelles, comme les marques, les clientèles, les dénominations, les clauses de non-concurrence. Récemment, elle a admis la patrimonialisation d'un simple savoir-faire culturel. Quant aux frères et sœurs qui ne sont pas intéressés par la poursuite de l'activité, l'absence de la valeur patrimoniale du droit au bail leur interdit de réclamer le rapport que constituerait le non-paiement de ces valeurs par l'héritier.

Le contrôle des structures*

Certes, le contrôle des structures des exploitations (ni trop petites, ni trop grandes) s'accompagne dans la loi, depuis 2014, d'une finalité agroécologique. Mais ce changement de nature est demeuré pour l'instant à l'état d'un ravalement de façade. Cette police agricole utilise, en réalité, toujours les mêmes armes sous couvert d'un rajeunissement des cadres par la loi du 13 octobre 2014 (SDREA* à la place d'un SDDS* ; SAURM* au lieu de l'unité de référence). Même le nom n'a pas changé alors que le contrôle *a priori* devrait glisser vers un contrôle *a posteriori*, i.e. celui des usages.

⁷² Voir la fiche 3.1. Questions foncières en régions de grandes cultures, en annexe.

Le schéma directeur régional des exploitations agricoles L'exemple de la Bourgogne Franche-Comté⁷³

L'article 2 intègre parmi les orientations du schéma, comme le prévoit la loi (C. rur., art. L. 331-1), celui d'« accompagner le développement d'une agriculture durable : créatrice de valeur ajoutée, rémunératrice pour les agriculteurs et génératrice d'emplois ; respectueuse de l'environnement et permettant notamment de meilleures conditions de travail ».

Mais cet objectif est mis sur le même plan que les autres enjeux (éviter la consommation des espaces agricoles ou améliorer la structuration des exploitations existantes) et surtout les instruments du contrôle demeurent exclusivement des critères structurels (dépassement d'un seuil de superficie exploitée – article 4).

Au moment de départager les candidats, aux termes de l'article 3, les autorisations d'exploiter sont délivrées selon un ordre de priorité établi en prenant en compte :

- la nature de l'opération, au regard des objectifs du contrôle des structures et des orientations définies par le présent schéma ;
- l'intérêt économique et environnemental de l'opération, selon les critères définis ci-dessous et, le cas échéant, application d'un coefficient de pondération.

Le schéma est entré en vigueur le 20 septembre 2024.

Des SAFER* omniprésentes mais impuissantes

Le problème des SAFER* tient principalement à leur mode de financement. Sans subventions étatiques, sans ressources fiscales, elles sont obligées de se comporter comme des marchands de biens, à développer un marché du droit qui nuit à leur image et qui empêche de penser l'institution sereinement. L'élargissement de leurs missions, bien au-delà de la simple sphère agricole, leur offre cependant cette vision d'ensemble qui fait aujourd'hui cruellement défaut par ailleurs. Elles sont omniprésentes sur le marché foncier rural bien loin de l'idée répandue que les SAFER* ne seraient compétentes que pour réguler le marché des terres agricoles. Malgré l'existence d'un droit de préemption environnemental (C. rur. art. L. 143-2, 8^{ème}), elles éprouvent le plus grand mal à promouvoir les projets d'ordre agroécologique, dans la mesure où elles doivent au moment de l'attribution des terres tenir compte de critères économiques, sociaux et environnementaux.

Des motifs d'espérer ?

L'émergence des collectivités locales sur le sujet du foncier⁷⁴ (PAT*, ZNT*⁷⁵), une meilleure prise en compte des enjeux liés à l'environnement et à l'écologie dans les documents de planification agricoles (SDREA*, Programmes pluriannuels des SAFER*, apparition d'obligations environnementales dans les cahiers des charges des SAFER*, développement des zonages environnementaux) attestent que certaines évolutions sont engagées et offrent la possibilité de mieux contrôler l'usages des sols.

⁷³ Voir la fiche 1.2. Les zones de non traitement. L'exemple de la Côte d'Or, en annexe.

⁷⁴ Voir la fiche 3.3. Les systèmes alimentaires territoriaux, en annexe.

⁷⁵ Voir la fiche 1.1. Les Zones de non traitement (ZNT), en annexe.

Notamment, la technique contractuelle du cahier des charges mériterait une analyse plus fine de la part des pouvoirs publics. En effet, tout se passe comme si, par manque de moyens, le contrôle *a posteriori* se trouvait désormais entre les mains des permanents de la SAFER* qui insèrent, systématiquement, un cahier des charges dans toutes les opérations intimant aux bénéficiaires de solliciter leur autorisation, avant d'effectuer nombre d'actes juridiques (aliénation à titre onéreux ou à titre gratuit), et ce pendant une certaine durée (dix à trente ans). Mais, il est vrai que ce contrôle demeure principalement structurel, économique et insuffisamment environnemental, faute de financement.

Le tableau 1 est une illustration de la complexité actuelle de la gouvernance du foncier agricole : La régulation publique du marché foncier agricole en propriété et en jouissance (voir pages suivantes).

Tableau 1- Illustration de la complexité actuelle de la gouvernance du foncier agricole :

La régulation publique du marché foncier agricole en propriété et en jouissance

Opérations	Opérateurs (Qui régule ?)	Modes opératoires (Comment ?)	Enjeux traditionnels (Pourquoi ?)			Enjeux contemporains : Préservation des sols en quantité et en qualité, quadruple performance économique, sociale, environnementale et sanitaire
			Objectifs	Document juridique contraignant	Efficacité	
Aliénation de terrains agricoles (vente, échange, apport en société, donation,...)	SAFER (3 collèges, mais en lien étroit avec le monde professionnel agricole)	- Droit de préemption - Acquisition amiable - Substitution - Rétrocession - Cahier des charges - droit de regard (information généralisée)	- Installation, maintien et consolidation des exploitations (viabilité) - Protection de l'environnement - Développement des territoires ruraux - Lutte contre la spéculation foncière	Néant Sauf Décret habilitant la SAFER pour le droit de préemption + plan pluriannuel	Réelle (mais parfois contestée)	- Impuissante pour la lutte contre l'artificialisation des sols - À la marge via les cahiers des charges pour la préservation des sols en qualité
	Conseil départemental Mais SAFER joue le rôle de guichet unique pour le droit de préemption en zone PAEN	Droit de préemption	- Lutte contre l'artificialisation des sols - Protection de l'environnement	Zonages : - Espaces naturels sensibles (ENS) créés par le conseil départemental après avis des communes - PAEN périmètre de protection des espaces	Effectivité relative	- efficace pour la préservation des sols en quantité et en qualité - limites : crispation avec les autres politiques aménagements du

				agricoles et naturels périurbains		territoire (logement,...)
	Préfet de région (contrôle des structures) avec l'aide de la commission départementale d'orientation agricole (CDOA). Mais exemption si la SAFER intervient	Autorisation administrative d'exploiter	- Contrôle de la taille des exploitations (ni trop petites, ni trop grandes) - Contrôle de la compétence professionnelle de l'agriculteur	Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) élaboré par les services de l'Etat en lien avec la profession agricole	Moribonde	À la marge dans certains SDREA
	Collectivités locales (communes et communautés de communes)	Droit de préemption	Préservation de la ressource en eau	Arrêté du préfet du département délimitant la zone de protection	Peu exercé	Enjeux écologiques
	Conservatoire de l'espace littoral	Droit de préemption	Lutte contre le recul du trait de côte		Peu exercé	Enjeux environnementaux
Marché des parts de société agricole (sociétés foncières et d'exploitation, fusion	Préfet de département (loi <i>Sempastous</i>) après instruction et avis de la SAFER	Autorisation administrative de l'opération	- Installation, consolidation, renouvellement des générations agricoles - Lutte contre l'accaparement des terres	Arrêté du préfet de région fixant les seuils d'agrandissement significatif élaboré par les services de l'Etat en lien avec la profession agricole	Absence de recul	Néant

absorption, réduction partielle d'actifs, holdings, ...)	Mais pas besoin si la SAFER intervient à l'amiable					
	Préfet de région (contrôle des structures) Avec l'aide de la CDOA et instruction par les services du conseil départemental (DDT).	Autorisation administrative d'exploiter	- Contrôle de la taille des exploitations (ni trop petites, ni trop grandes) - Contrôle de la compétence professionnelle de l'agriculteur	Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) élaboré par les services de l'Etat en lien avec la profession agricole	Moribonde	Néant
	SAFER	- Droit de préemption (uniquement si cession 100% des titres) - Substitution - Droit de regard (information généralisée)	- Installation, consolidation, renouvellement des générations agricoles - Lutte contre l'accaparement des terres - Installation d'un agriculteur pour la préemption	Néant	Absence de recul	Néant
	Conservatoire de l'espace littoral	- Droit de préemption en cas de cession de l'intégralité des parts d'une société civile immobilière			Peu exercé	Enjeux environnementaux

Marché de la location des terres agricoles et de la cession des baux	Préfet de région (contrôle des structures)	Autorisation administrative d'exploiter	- Contrôle de la taille des exploitations (ni trop petites, ni trop grandes) - Contrôle de la compétence professionnelle de l'agriculteur	Schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA)	Moribonde	À la marge si le SDREA envisage les transitions climatique et environnementale parmi les objectifs
Recours aux entreprises de travaux agricoles (agriculture déléguée)	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
Recours au salariat	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant

IV. Des perspectives d'avenir pour une gouvernance foncière renouvelée

Pour rappel, le rapport conçoit la réflexion sur la gouvernance foncière de la façon suivante : appliquée à la ressource foncière, la notion de gouvernance correspond à un mode de pilotage de l'action publique en vue de coordonner les usages d'un foncier multifonctionnel, pour atteindre des objectifs débattus et définis collectivement.

4.1. Un préalable indispensable à une réforme de la gouvernance foncière : l'émergence d'une vision commune de l'avenir de l'agriculture

Aux yeux du groupe de travail, il est apparu au cours des auditions, que la mise en place d'une gouvernance foncière qui associerait l'ensemble des acteurs et impliquerait un partage du pouvoir entre des personnes qui s'ignorent autant qu'elles se côtoient, nécessiterait au préalable de fonder une **vision commune de l'avenir de l'agriculture aussi pour un mieux vivre ensemble** entre le monde professionnel agricole et l'ensemble des acteurs concernés par le sujet du foncier.

Il est en effet essentiel de comprendre que les règles juridiques expriment sans cesse ce que veut la société à un moment donné. Et c'est bien cette vision commune qui constitue la colonne vertébrale du construire et décider ensemble. Car le droit n'est qu'un outil qu'il convient de mettre au service d'une vision commune. Un droit qui n'est pas motivé par une vision commune, n'a aucun sens, ni utilité sociale. Il est juste hors société.

Dans le cadre de ce rapport, la vision commune nécessiterait de reconnaître que l'agriculture doit demeurer une activité en lien avec le sol et ancrée dans les territoires. C'est un préalable indispensable : l'agriculture hors sol, hors territoire, n'est pas l'avenir. La fonction, la raison d'être, la mission première de l'agriculture, de toutes les agricultures, doit rester de produire. C'est bien parce qu'il y a production agricole que les Français en particulier peuvent continuer de se nourrir. La **souveraineté agricole** est la première des missions de l'agriculture, localisée en France et ancrée dans les territoires, sur des terres agricoles préservées.

Au-delà de sa fonction nourricière, l'agriculture, parce qu'elle a en charge le vivant, est en première ligne dans la lutte contre le dérèglement climatique et la préservation de la biodiversité, mais également dans la préservation de paysages et de traditions culinaires. L'agriculture est source d'identités territoriales qui sont autant de valeurs communes aux habitants de nos campagnes et de nos villes.

Qu'à ce titre, cette vision commune doit reconnaître :

- que l'agriculture, par sa fonction nourricière, occupe une place à part dans notre société qui relève d'un intérêt général majeur comme le reconnaît désormais l'article L1 du code rural, issu de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture ;

- que l'agriculture a besoin d'une protection renforcée qui soit partagée et défendue par tous. La protection de cette activité économique singulière est le préalable indispensable à la protection du foncier qui la supporte ;

- que l'agriculture, qui occupe encore 50 % du territoire hexagonal, doit être considérée comme la mère de toutes politiques d'aménagement du territoire et ne plus être regardée, ce qui est trop souvent le cas, comme une variable d'ajustement de la politique du logement, des transports, ou de la mise en place de nouvelles zones artisanales, commerciales ou industrielles ;

- que toutes les actions réalisées par les agriculteurs sur le périmètre de leur exploitation doivent être qualifiées d'agricoles lorsqu'elles contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages ;

- que la société doit assurer le financement, par des fonds publics ou privés, par des rémunérations, de ces nouvelles fonctionnalités de l'agriculture afin de ne pas laisser les agriculteurs sans revenus suffisants pour assurer la pérennité de leurs exploitations et pris en étau entre les nouvelles injonctions sociétales et les réalités économiques ;

- qu'il appartient aux élus territoriaux, en concertation avec l'ensemble de la population, et sous le contrôle de l'État, après avis conforme des représentants de la profession agricole, de décliner et de concilier territorialement, l'ensemble des fonctions de l'agriculture en lien avec les autres politiques publiques, avec toujours en finalité la protection d'intérêt général des agricultures ;

- que parce que le foncier agricole relève d'un intérêt général supérieur, la légitimité d'une régulation du foncier agricole ne fait pas débat mais que cette régulation qui doit couvrir l'ensemble des modes d'exploitation de la terre agricole doit être confiée à un organisme unique, composé de l'ensemble des parties prenantes ;

- que la régulation doit contrôler les deux valeurs d'échange et d'usage des biens.

Cette nouvelle vision commune invite donc :

- à **redéfinir le périmètre de l'activité agricole**, et par voie de conséquence, le métier d'agriculteur et la reconnaissance de sa place dans la société ;

- à **repenser l'association du capital et du travail en agriculture** afin de permettre un partage de ces nouvelles valeurs créées entre la propriété foncière et l'exploitation ;

- à **assurer le financement des nouvelles fonctionnalités de l'agriculture**, et donc de la transition agroécologique de nos sols, autrement que par une augmentation du prix des denrées alimentaires.

La protection de l'agriculture inscrite dans la loi comme « d'intérêt général majeur »

Le nouvel article 1^{er} du CRPM décide que :

« Art. L. 1 A.-La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique.

« La souveraineté alimentaire s'entend comme le maintien et le développement des capacités de la Nation à produire, à transformer et à distribuer les produits agricoles et alimentaires nécessaires à l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation saine, et le soutien des capacités exportatrices contribuant à la sécurité alimentaire mondiale.

« L'agriculture au sens du présent livre, qui s'entend des activités réputées agricoles en application de l'article L. 311-1, comprend notamment l'élevage, l'aquaculture, le pastoralisme, la viticulture, les semences, l'horticulture, l'apiculture et la sylviculture. » ;

Les réflexions qui ont mené le Parlement à identifier explicitement la protection de l'agriculture comme une composante de l'intérêt général de notre Nation, s'explique par le fait qu'elle est une activité singulière, en proie à un véritable malaise identitaire du monde agricole, dû à la mise en cause de la légitimité même de cette activité au cœur de nos territoires. Les multiples crises économiques, sociales, climatiques, environnementales et sanitaires bousculant les fondements de cette activité. Il fallait donc redéfinir collectivement et fermement la place de l'agriculture dans notre société.

L'intérêt général est un concept fondateur de la société et de l'État moderne⁷⁶ : il donne du sens à l'action publique car il est au cœur de l'action de l'État qui en est le gardien. L'intérêt général est la colonne vertébrale des choix étatiques, mais également des décisions des juges.

Il s'avère que l'intérêt général n'est pas défini par principe et de façon abstraite : son contenu est multiple et fluctuant par principe puisqu'il répond aux besoins de la société à un moment donné. Il se constate, soit par le juge, soit il résulte d'une approche volontariste du législateur.

Ainsi, en 1976, l'article 1 de la loi 76-629 du 16 juillet 1976, codifié à l'article 1^{er} du code de l'environnement, décide que : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.* »

Qualifié de « vœu pieux » au moment de son adoption, cet article 1^{er} est devenu le socle de la mise en place d'un droit de l'environnement particulièrement puissant, aujourd'hui, d'un point de vue juridique. En effet, le législateur a très clairement donné le signal à l'État, au niveau central, mais également aux niveaux déconcentrés et décentralisés aux juges, d'une obligation de protection renforcée de l'environnement, à une époque où cette protection n'avait rien d'évident. En ont découlé de multiples textes de protection, y compris au niveau constitutionnel, de multiples jugements en faveur de cette protection. La société a bien entendu l'appel à la protection de l'environnement comme valeur fondamentale de son avenir et de sa cohésion.

Aujourd'hui, l'équilibre doit être rétabli en particulier entre la protection d'intérêt général de l'environnement et la protection de l'agriculture, qui en tant qu'activité économique avec son potentiel de production, relève également d'un intérêt général plus large qui est l'économie. Mais la spécificité agricole et ses missions, qui s'expriment en termes de souveraineté agricole et alimentaire, en font une activité économique singulière qui mérite une reconnaissance d'intérêt général spécifique et explicite dans la LOA. Cette reconnaissance a été initiée par le Conseil d'État, dans le cadre de la loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture, mais également dans le cadre de la

⁷⁶ Réflexions sur l'intérêt général - Rapport public 1999 du Conseil d'Etat.

loi du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels, qui instaurent toutes deux un traitement particulier de l'agriculture afin de poursuivre des objectifs d'intérêt général de maintien de l'agriculture. L'article L113-1 du CRPM déclare déjà que : « *Par leur contribution à la production, à l'emploi, à l'entretien des sols, à la protection des paysages, à la gestion et au développement de la biodiversité, l'agriculture, le pastoralisme et la forêt de montagne sont reconnus d'intérêt général comme activités de base de la vie montagnarde et comme gestionnaires centraux de l'espace montagnard.* »

La LOA de 2025 pose au final de façon très claire le nouveau socle de construction de l'action de l'État dans les années qui viennent autour de l'intérêt général qui s'attache à la protection, au maintien et au développement de notre agriculture, base indispensable, à notre souveraineté alimentaire et donc à notre indépendance alimentaire.

Redéfinir la place de l'agriculture dans notre société

Recommandation 1. Faire évoluer la définition de l'activité agricole. - Il est recommandé de réfléchir à un nouvel élargissement de la définition juridique des activités agricoles qui prendrait en compte les nouvelles fonctionnalités environnementales de l'agriculture. Malgré des élargissements législatifs successifs, la définition actuelle des activités agricoles, issue d'une loi du 30 décembre 1988, livrée par l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, demeure encore trop restrictive.

Il conviendrait à l'instar de ce que prévoit déjà le droit fiscal, depuis la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 (CGI., art. 63 dernier alinéa⁷⁷), de considérer comme agricoles les actions réalisées par les agriculteurs sur le périmètre de leur exploitation qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages (services écosystémiques ou environnementaux, comme le stockage du carbone, la production d'énergies renouvelables,...)

Pour éviter des dérives, cet élargissement ne profiterait qu'à des agriculteurs qui exercent déjà une activité agricole par nature (activité correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle) ou éventuellement par détermination de la loi (le secteur équestre par exemple). Une proposition en ce sens avait été émise par le Notariat⁷⁸.

L'intérêt d'une telle définition serait multiple.

Elle reconnaîtrait pleinement la place nouvelle et centrale accordée à l'agriculture et aux agriculteurs et en s'appuyant sur la fonction symbolique ou anthropologique du droit, elle participerait de la nouvelle vision commune de l'agriculture et serait à même de répondre à la crise d'identité que traverse le monde agricole.

⁷⁷ Sont également considérés comme bénéfiques de l'exploitation agricole les revenus qui proviennent des actions réalisées par les personnes mentionnées aux sept premiers alinéas sur le périmètre de leur exploitation et qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages.

⁷⁸ Voir les propositions du 114ème congrès des notaires de France, ACNF, Demain le territoire, Cannes, 2018, et plus récemment, du Conseil supérieur du notariat, Institut d'études juridiques, Faciliter et simplifier l'activité agricole, Proposition de réforme du notariat, septembre 2024, p. 9.

<https://www.csn.notaires.fr/fr/actualites/rapport-faciliter-et-simplifier-lactivite-agricole-propositions-de-reforme-du-notariat>

Elle repousserait également la tentation « commercialiste » qui pourrait conduire à ce qu'à terme, en raison de cette diversification, l'agriculture ne soit considérée comme une activité commerciale comme les autres. Ce courant de pensée tend à nier la spécificité de l'agriculture, son caractère civil et prône une fusion avec le régime des commerçants. Les arguments en faveur d'une telle assimilation sont multiples et séduisent aujourd'hui nombre d'acteurs. Le rattachement à l'acte agricole, d'activités en réalité commerciales, de plus en plus nombreuses, serait ainsi purement artificiel. Le principe de non-discrimination justifierait que des activités identiques soient traitées de manière similaire. L'exploitation agricole serait devenue une entreprise, répondant à une logique de profit, et intégrée dans un marché concurrentiel. Toutefois, cette vision nous paraît devoir être combattue : l'activité agricole a toujours eu pour fonction première de nourrir les hommes et cette fonction occupe une place particulière dans la condition humaine. D'autres éléments attestent d'une spécificité de l'acte agricole qui le rattache à une activité civile : elle implique une intervention de l'homme dans un cycle biologique de caractère végétal ou animal et entretient un lien étroit avec la terre ; cette maîtrise du vivant concerne l'humanité engagée dans une lutte contre le réchauffement climatique et la maîtrise des énergies ; cette activité est, elle-même, susceptible de produire (ainsi par la méthanisation) ou d'être le support d'énergies renouvelables et contribue ainsi activement à la transition énergétique et écologique du territoire. Dès lors, certaines activités para-commerciales réalisées par des agriculteurs devraient pouvoir être présumées agricoles dès lors qu'un tel rattachement participe de l'intérêt général.

Elle renforcerait les principes de sécurité et de prévisibilité juridiques essentiels au bon fonctionnement de notre État de droit. C'est souvent par nécessité, que l'agriculteur devient pluriactif en diversifiant son activité. La réalisation de ces activités para-commerciales est de nos jours, imparfaitement prise en compte par le droit. Notamment, le risque de dénaturation de l'objet social des sociétés civiles agricoles qui loge en leur sein des activités commerciales, demeure réel malgré des interventions du législateur.

Elle participerait d'un glissement de l'activité agricole vers la notion d'activité rurale mieux à même de prendre la réalité des activités aujourd'hui déployées par un agriculteur.

R1 : Sont considérées comme agricoles les actions réalisées par les personnes exerçant une activité agricole par nature (fonction nourricière) sur le périmètre de leur exploitation et qui contribuent à restaurer ou maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages.

Repenser l'association du capital et du travail en agriculture.

Recommandation 2. Le GFA territorial : la collectivité au chevet de l'agriculture.

Un nouveau modèle consisterait à attirer des investisseurs, particuliers ou non, dans la perspective de favoriser un portage vertueux et solidaire du foncier. De nouvelles formes de structures foncières seraient créées, accueillant en leur sein tant des personnes physiques que des personnes morales et dotées d'un objet social rural et non plus seulement agricole (V. *supra* sur le glissement d'une activité agricole vers une activité rurale). Un bail d'une durée longue assurerait la stabilité des droits du preneur. Afin d'éviter toute dérive capitalistique et de protéger les surfaces agricoles, les porteurs de parts (le GFA) devraient s'engager à ne pas résilier le bail pour cause d'urbanisme pendant la durée du bail. Des clauses environnementales

seraient nécessairement insérées afin d'inciter les agriculteurs à réaliser, pour le compte de la collectivité, cette transition écologique. Avec un tel équilibre contractuel, il est certain que les éventuels porteurs ne pourraient être intéressés que si des mesures fiscales fortes accompagnent le dispositif (exonération des pas-de-porte, de l'IFI, des droits de mutation à titre gratuit, des revenus fonciers...). Le couple GFA familial/bail à long terme avait été créé en 1970 pour une raison économique. Un nouveau couple GFA territorial/bail de longue durée demeure à inventer pour des raisons liées à la protection de nos sols.

Recommandation 3. Réformer le statut du fermage*

Le statut du fermage occupe une place à part dans notre paysage foncier en raison de son omnipotence (impossible de s'en défaire) et son omniprésence (il couvre près des $\frac{3}{4}$ de la SAU du pays). Or s'il est un constat partagé par tous les personnes auditionnées, c'est que le statut du fermage n'est plus attractif (les détournements sont de plus en plus fréquents), n'est plus adapté à la réalité sociale et économique du pays (notamment au phénomène sociétaire et aux enjeux environnementaux)⁷⁹.

Toutefois, le statut est devenu un totem et n'est manifestement pas réformable législativement au Parlement pour différentes raisons. Il y a nécessité toutefois de conserver l'acquis social, juridique et économique fondamental du statut afin d'assurer la stabilité de l'exploitant.

Une refonte en profondeur du statut du fermage pour l'adapter aux nouveaux enjeux exigerait de le sortir de son caractère exclusivement familial et de rogner quelque peu l'exclusivisme des droits dont bénéficie le fermier sur son fonds. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, le preneur a conquis la liberté culturale contre la propriété foncière ; l'époque est à la reconquête du contrôle de l'usage des fonds non pas pour le compte de la propriété foncière, mais pour le compte de l'intérêt général.

Surprenante de prime abord, une piste consisterait à rendre cessible le bail à ferme. La mesure heurte parfois tant la propriété foncière attachée au caractère *intuitu personae* du bail (curieux caractère qui interdit au bailleur de s'opposer à la cession au fils du preneur) que les jeunes agriculteurs qui décèlent, derrière cette cessibilité, un surenchérissement du coût des installations, par la valorisation induite de pas-de-porte et des montants des loyers.

Mais rien n'interdit au législateur d'encadrer à la fois la patrimonialisation du droit au bail et le montant des loyers pour éviter toute dérive capitaliste. La solution présenterait de multiples avantages. Elle pourrait être perçue comme une mesure purement libérale permettant de reconnaître pleinement l'exploitation agricole comme une entreprise, une universalité cessible. En réalité, une telle réforme aurait des répercussions beaucoup plus profondes.

Elle mettrait fin à une forme d'hypocrisie juridique puisque nombre d'entorses au principe d'interdiction des cessions et locations existent, attestant que le principe est devenu largement une coquille vide notamment en raison du recours aux sociétés.

⁷⁹ Voir Tome 2, la fiche 3.6. Réflexions sur des enjeux socio-économiques cruciaux : statut du fermage, GFA territorial, répartition de la valeur...

Elle permettrait surtout plus aisément à l'agriculture de réaliser cette mue multifonctionnelle et de mettre à l'abri le fermier de tout risque de résiliation du bail pour changement de destination.

En touchant au cœur du statut du fermage, cette proposition obligerait les bailleurs et fermiers à repenser la rémunération du capital foncier et à substituer un équilibre dynamique des relations des propriétaires et du preneur au « pacte de guerre froide » que constitue encore le statut du fermage.

Certes, il existe déjà, depuis 2006, dans notre *corpus* juridique un bail rural cessible (v. *supra*). Toutefois, si certains preneurs seraient enclins à conclure de tels contrats leur offrant davantage de souplesse que le statut du fermage, il semble que nombre de propriétaires demeurent réticents. Ils considèrent que le caractère cessible leur ôte définitivement toute possibilité de reprendre la maîtrise de leur bien. A certains égards, le bail cessible est perçu, côté bailleur, comme un renforcement des contraintes instituées par le statut du fermage. La conclusion d'un bail rural soumis au terrain juridique connu que constitue le statut du fermage directement au profit d'une société d'exploitation constitue une alternative qui présente notamment l'avantage de se situer en territoire juridique connu. Si la cessibilité du bail offrirait la perspective pour le preneur de mieux valoriser les valeurs non matérielles de l'entreprise agricole au moment de sa cession, un tel bouleversement de l'équilibre statutaire ne paraît envisageable que si un lien réel entre la valeur économique du bien loué et le montant du loyer est établi. L'encadrement actuel des minima et maxima par arrêté préfectoral, à l'initiative des commissions consultatives départementales, nie, de nos jours, cette réalité. Une réflexion d'ensemble sur cette question mériterait d'être menée afin d'éviter le désamour des propriétaires à l'égard du statut du fermage. Le développement dans certaines régions de la sous-location offre aux preneurs une rente de situation jugée anormale par nombre de bailleurs. Là encore, une légalisation de cette pratique pourrait être envisagée à la condition qu'un partage de la valeur entre propriétaire et fermier soit assise sur une corrélation entre valeur économique et montant du loyer.

Enfin si le fermier était titulaire d'un droit réel sur son fonds, il pourrait plus aisément combiner la multiplicité des usages sur son fonds, seul ou avec d'autres, en tirant avantage d'une souplesse juridique inespérée (jouissance alternée ou jouissance partagée).

Il est suggéré de réfléchir à une réforme globale du statut du fermage par voie d'ordonnance, comme cela avait été fait en 2006, afin de le rendre plus attractif et plus adapté à la réalité économique, sociale et environnementale.

Assurer le financement des transitions

Recommandation 4. Réfléchir à la mise en place d'une compensation territoriale.

Au cours des auditions, la question du financement des transitions est revenue constamment parce qu'il paraît impossible, notamment en période d'inflation, d'imaginer que ce financement puisse être assuré par une augmentation des prix alimentaires. Dans le cadre d'une étude consacrée à la gouvernance du foncier agricole, et donc aux rapports entre les usagers du foncier, il est apparu intéressant de réfléchir à une rénovation de la politique de compensation.

La compensation écologique, issue de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, est demeurée, pendant longtemps, largement ignorée, avant que la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 impose une séquence légale « éviter, réduire, compenser » (ERC*) et s'efforce de mieux intégrer la préservation des écosystèmes dans les projets de développement économique⁸⁰. La procédure de compensation devrait s'appuyer sur un diagnostic des usages des sols, de leur état actuel et potentiel, fondé sur une cartographie des indicateurs.

Le code de l'environnement prévoit une hiérarchie et l'ordre des mesures à mettre en place par les aménageurs dans le cadre des demandes d'autorisations administratives. L'objectif prioritaire **est d'éviter** les atteintes à la biodiversité et à ses services. À défaut, le responsable du projet **doit tout faire pour en réduire la portée**. Ce n'est enfin que s'il existe des destructions résiduelles inéluctables qu'entre en jeu **l'obligation de compenser** au regard des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. En l'absence de telles actions, ou si l'État ne les juge pas satisfaisantes, le projet doit être refusé (C. env., art. L. 163-1, I).

Par ailleurs, la loi institue deux systèmes possibles : la compensation par la demande et la compensation par l'offre. Leur utilisation peut, au choix, être alternative ou cumulative. La nature des compensations proposées par le maître d'ouvrage est précisée dans l'étude d'impact présentée par le pétitionnaire avec sa demande d'autorisation (C. env., art. L. 163-1, II).

Le système légal de compensation par l'offre permet à l'aménageur d'éteindre sa dette en faisant l'acquisition « d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation » (C. env., art. L. 163-1, II). La compensation est, par ce biais, anticipée, dématérialisée, puis valorisée sur un marché spécifique⁸¹. Entre 2017 et 2021, ce sont 2 840 sites qui ont reçu des mesures de compensation représentant 10 300 hectares (Padilla, Gelot, Guette, Carruthers-Jones, 2024).

La compensation par l'offre, consacrée dans le Code de l'environnement, reste un dispositif controversé (Etrillard, Pech, 2015). Ses détracteurs lui reprochent de précipiter la marchandisation de la nature, en lui associant une valeur d'échange.

La déresponsabilisation des aménageurs est aussi redoutée, puisqu'un simple paiement en argent suffira à les libérer instantanément de toute dette. La compensation ne serait qu'un leurre ; elle introduirait même un biais cognitif moral désastreux. Elle laisserait sous-entendre que nous pourrions nous en tirer à moindre frais et qu'il serait facile de neutraliser la problématique du climat. In fine, elle détournerait du véritable effort à réaliser : la réduction plutôt que la compensation ; la sobriété plutôt que la sempiternelle consommation.

En outre, *la compensation écologique souffre d'un déficit social, humain et culturel. Focalisée sur le stock de biodiversité, sa philosophie est trop écocentrée* (Grimonprez, 2021).

Dans la mesure où l'agriculteur réalise pour le compte de la société des services écosystémiques, il serait nécessaire que ces nouvelles activités agricoles (voir recommandation

⁸⁰ La préservation des sols en capacité d'assurer de multiples fonctions est un enjeu essentiel. Piloté par le Cerema, le projet MUSE permettra d'aider les collectivités à intégrer cette dimension multifonctionnelle dans leurs documents d'urbanisme.

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/projet-muse-integrer-multifonctionnalite-sols-documents>.

⁸¹ Ce marché est fondé sur l'évaluation des fonctions, puisqu'il s'agit de compenser des fonctions et non des surfaces.

1) soient financées par l'ensemble des personnes qui portent atteinte non seulement à la biodiversité mais en réalité, plus largement à l'environnement et à l'agriculture. L'urbanisation galopante ne détruit pas que les espèces sauvages ; le béton ravage les terres agricoles (donc les espèces domestiques), défigure les paysages, et ruine toute une économie ancestrale. C'est dans cet esprit qu'a fini par éclore le principe d'une compensation collective agricole, transcrit dans la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014 (C. rur., art. L. 112-1-3). L'objectif est de mettre à la charge des aménageurs fonciers dont les travaux ont des conséquences négatives sur l'économie agricole locale des mesures collectives visant à consolider ce secteur d'activité au niveau du territoire.

En outre, l'échelon territorial auquel élaborer la compensation mériterait d'être redéfini. Le lien spatial entre les mesures compensatoires et le site endommagé invite à développer une approche territoriale, qui pourrait notamment trouver place au sein des documents de planification locaux.

Ce glissement des trois formes de compensation écologique, agricole et forestière vers une compensation territoriale, au périmètre élargi, permettrait peut-être de trouver des financements privés de nature à aider les agriculteurs à assurer ce que la société leur demande pour réussir cette transition écologique.

Ainsi, en application de la loi « Climat et résilience » (L. n° 2021-1104 du 22 août 2021), les exploitants d'aéronefs sont désormais tenus de compenser, la totalité de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). Puisque désormais la quête de toute politique publique consiste à atteindre cette fameuse neutralité carbone collective en 2050, le transport aérien (1,5 % des émissions mondiales) se trouve de plus en plus sommé de compenser ses GES selon le principe dit du pollueur-payeur. Selon la loi, priorité doit être donnée aux « *projets d'absorption du carbone qui sont situés sur le territoire français ou sur le territoire d'autres États membres de l'Union européenne, notamment ceux favorisant le renouvellement forestier, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme* et, plus généralement, l'adoption de toute pratique agricole réduisant les émissions de gaz à effet de serre ou de toute pratique favorisant le stockage de carbone dans les sols* » (C. env., art. L. 229-58).

Ainsi la compensation ne serait pas l'affaire de quelques-uns (administration, techniciens de l'environnement, de l'agriculture...), mais de tous les acteurs du territoire (collectivités, conservatoires, SAFER*, syndicats professionnels, associations, Direction départementale des territoires...), tenus de s'entendre et de coopérer.

Car ce qui se joue, c'est aussi notre capacité à financer les transitions des modèles agricoles. L'enjeu n'est pas seulement climatique, il est écologique, sanitaire et social. Alors que la société a demandé aux agriculteurs pendant des décennies de produire toujours plus avec des prix alimentaires toujours plus bas, les laissant souvent démunis au bord du chemin, ne serait-ce pas un juste retour des choses que la société – l'aviation civile aujourd'hui mais pourquoi pas tous les autres secteurs demain ? – finance massivement les services écosystémiques réalisés par les agriculteurs ? Ce financement étant pensé comme la rémunération juste d'une société, et de ses acteurs économiques, qui remercient les agriculteurs de leur travail utile à tous.

4. 2. Les propositions de réforme de la gouvernance : pour une gouvernance unifiée, locale et globale, réellement représentative, rationalisée et comprise

Pour une gouvernance foncière unifiée : le périmètre d'action de la gouvernance, et l'ordonnancement juridique des règles de la gouvernance

Recommandation 5. La mise en place d'un schéma local de cohérence territoriale

Cette recommandation vise à répondre à une question qui est apparue centrale au cours de la réflexion menée par le groupe de travail et qui a trait **au périmètre d'action de la gouvernance**.

Notamment, l'imbrication actuelle de l'urbain et du rural soulève de manière critique, la question de l'envergure de la gouvernance foncière agricole.

Dès lors que les questions foncières agricoles doivent être replacées au centre de la politique d'aménagement du territoire, il conviendrait d'envisager, dans un souci de simplification et de rationalisation des politiques publiques, un document unique et intégrateur permettant de traiter au niveau local, la protection d'intérêt général qui s'attache à l'agriculture. Cette déclinaison est indispensable pour emporter une acceptation locale de l'agriculture et de son sens, et donc de son soutien.

Ainsi, la densification de la ville et la préservation des espaces naturels et agricoles apparaissent, de nos jours, comme les deux faces d'une même ambition politique. La nécessité de se doter d'outils juridiques performants permettant non seulement de sauvegarder nos sols en quantité comme en qualité doit demeurer l'objectif prioritaire de toute politique foncière.

Fusionner dans un même document les enjeux surfaciques et fonctionnels des espaces paraît, *prima facie*, insurmontable car l'entreprise invite à un dialogue étroit entre des mondes professionnels culturellement distincts.

Pour autant, la mise en place d'un schéma intégrateur, guidé par la protection d'intérêt général de l'agriculture, déclinant au niveau local les enjeux nationaux et européens, offrirait la perspective d'une rationalisation nécessaire des politiques publiques, en emportant une acceptation locale.

Contrairement à une idée répandue, la FNSEA* ne semble pas hostile à cette idée. On peut ainsi lire dans son rapport d'orientation *Faire du défi climatique une opportunité pour l'agriculture*, publié en 2020 :

« Cette construction de projet de territoire avec des solutions sur mesure implique un portage politique et un pilotage administratif locaux, avec une reconnaissance de la compétence et de la pertinence de l'échelon local pour élaborer et mettre en œuvre les politiques d'adaptation et d'atténuation. Cette pertinence ne sera atteinte qu'avec une participation effective des représentants des agriculteurs, qui sont les mieux à même de porter les projets » (Rapport, p. 143).

Il ne s'agit pas toutefois de supprimer l'élaboration des nombreux documents de planification agricole, environnementale ou urbaine qui répondent parfois à des logiques propres et à un maillage territorial différent. L'objectif est ici de sortir d'une logique de politiques publiques « en silos » et de placer l'agriculture comme l'élément central de la planification.

Ces schémas intégrateurs d'un nouveau genre devraient ainsi déterminer les priorités à suivre en termes d'aménagement, de répartition spatiale des activités, de respect des équilibres territoriaux, de préservation des milieux naturels et des paysages, de développement économique... Ils devraient également, pour être complets, intégrer les données des récents schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA*). Est-il encore tenable, dans une vision écosystémique du droit, d'écarter la production agricole des documents de planification (C. urb., art. L. 101-3) ? Une telle approche aurait l'intérêt de faciliter l'intégration de nombre de documents existants.

Penser l'agriculture en lien avec l'ensemble des politiques publiques foncières (ville, transport, eau, activités industrielles, commerciales, artisanales...).

À l'évidence, cette approche requiert un processus de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés afin de faire émerger une vision partagée. Elle a inspiré ce que l'on désigne habituellement sous l'expression de « projet de territoire », c'est-à-dire dans sa définition réglementaire initiale⁸², un document et un guide d'action publique locale. Fondé sur un diagnostic des ressources et des activités d'un territoire donné, le document établit un programme coordonné d'actions répondant à une visée stratégique des orientations du développement local. Le mode d'élaboration s'appuie sur la participation des acteurs d'un territoire, en relation avec les partenaires institutionnels (État, région, département). L'approche transversale et intégratrice mobilise les divers outils de planification à disposition des politiques publiques, afin de garantir un pilotage cohérent de leur mise en cohérence territoriale.

L'intérêt de formaliser et de généraliser l'adoption d'un document intégrateur des politiques publiques serait multiple :

- Une planification plus globale et moins fragmentée ;
- Une planification tant quantitative que qualitative, déclinée sous forme d'objectifs.

Sous l'appellation *Schéma local de mise en cohérence territoriale*⁸³, cet instrument d'action publique constituerait un cadre juridique unifié, opposable juridiquement, sur lequel les élus territoriaux devraient appuyer leur action.

Il permettrait de déterminer à l'échelle du territoire **le point d'équilibre de la gouvernance foncière** agricole. L'approche globale et décloisonnée de la question foncière pourrait conduire localement à faire prévaloir, ici un objectif de souveraineté agricole, ailleurs encore la priorité à une politique d'alimentation locale, et partout la préservation des sols en qualité et en quantité. Enfin, un tel *Schéma local de mise en cohérence territoriale* permettrait de traduire en droit l'intérêt général majeur qui s'attache à la protection de l'agriculture, évoqué ci-dessus, en reconnaissant le rôle éminent joué par les agriculteurs.

Pour une gouvernance foncière décentralisée sous le contrôle de l'État : l'échelle de la gouvernance

Recommandation 6. Réfléchir à l'échelle de la gouvernance foncière agricole

Cette recommandation vise à répondre à la question délicate et politique de **l'échelle de la gouvernance foncière agricole** : quel serait le bon échelon territorial pour élaborer un tel

⁸² La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire reconnaît le projet de territoire parmi les nouveaux outils d'aménagement (Maurel, 2023).

⁸³ La principale justification pour avancer l'appellation réside dans la nécessité de se démarquer de la pléthore des « projets de territoire » et autres « territoires de projet ».

Schéma local de mise en cohérence territoriale ? Le département, les intercommunalités, les communes ? La question est primordiale car elle revient à s'interroger sur le statut de l'instance responsable et sa légitimité démocratique.

La bonne échelle de gouvernance est celle de la proximité, entendue en termes de fonctionnement social.

Les discussions internes au groupe ont évoqué le zonage en bassins de vie*, définis par l'accès de la population aux équipements de proximité⁸⁴. Mais ce découpage statistique n'est doté d'aucune instance représentative. L'émiettement du maillage communal écarte l'éventualité de retenir ce niveau local. Le glissement des compétences de l'échelon communal à celui des intercommunalités (avec le passage des PLU* aux PLUI*) atteste de la pertinence d'une nouvelle conception de l'organisation territoriale française. Les intercommunalités, issues de l'association volontaire de collectivités locales, constitueraient un cadre approprié par leur assise territoriale⁸⁵. La mise en œuvre d'une démarche ascendante prenant appui sur l'échelon intercommunal ne remettrait aucunement en cause le rôle stratégique et intégrateur des politiques publiques, tel que celui joué par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il faut ajouter que dans l'esprit de la politique de décentralisation, le choix de l'échelon intercommunal est logique.

Parce que la démarche réclamerait une concertation élargie à tous les acteurs, elle permettrait de reconnaître une place prééminente à l'agriculture.

Les travaux en cours des géomètres-experts et des géomètres-topographes soulignent que les décideurs politiques auront prochainement à leur disposition, grâce à la mise en place d'un *data room* numérique cartographié des parcelles, des outils performants⁸⁶ leur permettant d'appréhender l'ensemble des sujétions administratives, urbanistiques, agricoles, et environnementales, pour mettre en place un tel *Schéma local de mise en cohérence territoriale*.

Recommandation 7. Réfléchir à l'articulation centralisation/décentralisation et au rôle de l'État dans la gouvernance foncière

Le mal juridique majeur du 21^{ème} siècle réside dans un ordonnancement juridique bancal et peu lisible qui exprime les tensions qui traversent notre société. Sommes-nous dans un État centralisé, décentralisé, déconcentré, national, local, voire européen et international ? La réponse est : l'État français est la somme de tout cela. D'où ce sentiment d'amoncellement de normes car chaque strate étatique produit du droit, « des normes », sans que soient posées clairement les règles du jeu de l'ordonnancement juridique. Quel texte l'emporte sur quel autre texte et avec quelle intensité normative ? La conformité, la compatibilité, la cohérence, la prise en compte, l'articulation ? Face à ces règles du jeu obscures, reste un amas de normes qui

⁸⁴ Les bassins de vie sont définis comme les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. En 2022, 1 707 bassins de vie structurent le territoire national, dont 1 256 dans l'espace rural. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7455752>

⁸⁵ Toutefois, il convient de remarquer que le maillage des intercommunalités ne présente aucune régularité et qu'il procède d'une forme de « regroupement à la carte » des communes, en fonction bien souvent d'affinités politiques.

⁸⁶ L'Ordre des Géomètres-Experts a créé Géofoncier pour mettre à disposition de tous les données foncières générées par les géomètres-experts. Géofoncier propose les portails cartographiques Géofoncier PUBLIC et Géofoncier EXPERT et est devenu aujourd'hui l'acteur français de référence de l'information foncière. Voir la fiche 1.3. Les outils de mesure et d'enregistrement, en annexe.

conduit les acteurs locaux à juger en équité, en justice, car le droit est trop compliqué à appliquer pour des non spécialistes du droit. Et l'équité, n'est pas en France, l'expression de l'État de droit.

La question de **l'articulation centralisation/décentralisation**⁸⁷ – quel rôle doit être dévolu à l'État par rapport aux collectivités locales ? – est revenue avec insistance au cours des auditions.

Si la démarche *bottum-up* est apparue, aux yeux du groupe de travail, comme essentielle et mérite d'être encouragée, notamment parce qu'elle favorise la démocratie participative locale et tient compte des particularismes territoriaux locaux, il n'en demeure pas moins qu'il appartient à l'État de s'assurer que la protection de l'agriculture est traitée comme étant d'intérêt général majeur. Et cette mission est conforme à la mission première d'un État gardien de l'intérêt général et de l'ordre public. C'est là sa raison d'être. C'est pourquoi, l'État et ses services déconcentrés doivent vérifier que ces *Schémas de cohérence* ne contreviennent pas aux grandes orientations régionales, nationales ou européennes.

Ainsi, il ne paraît pas souhaitable, que pour des raisons politiques ou idéologiques, un tel *Schéma local de cohérence territoriale* impose l'abandon total de l'utilisation de certains produits phytopharmaceutiques sans approbation de l'État.

La validation par le Préfet du département ou de région d'un schéma, sous forme d'un arrêté préfectoral avec en préalable un contrôle de légalité, par rapport aux fondamentaux posés préalablement dans le rapport, permettrait en outre de conférer une valeur normative certaine au *Schéma local de cohérence territoriale*.

Pour une gouvernance foncière représentative et participative : les parties prenantes (les acteurs) de la gouvernance foncière agricole

Recommandation 8. Réfléchir aux parties prenantes de la gouvernance foncière agricole

En raison notamment de l'impérieuse nécessité de mettre en place une nouvelle démocratie foncière agricole ouverte à tous les usagers de l'espace rural (citoyens, collectivités, acteurs économiques et touristiques...), le groupe de travail est favorable à une sortie de l'endogamie agricole actuelle, telle qu'elle résulte du système de la cogestion.

Toutefois, la crainte pour les représentants de la profession agricole de voir leur influence diminuée est réelle et risque de bloquer l'émergence de cette nouvelle politique foncière plus inclusive.

Elle ne doit pas être ignorée par l'État et selon le groupe de travail, il ne saurait être question de mettre sous tutelle de la société civile la gouvernance du foncier agricole. Le maître mot est ici celui de partage. Ce mouvement est au demeurant déjà à l'œuvre avec un rôle décroissant des CDOA* en matière de contrôle des structures et une gouvernance élargie des SAFER*, décidés par la loi d'avenir du 13 octobre 2014.

L'argument décisif en faveur de ce partage des pouvoirs entre tous se situe précisément dans une logique territoriale qui exige de prendre en compte l'ensemble des fonctions

⁸⁷ Voir le rapport du député Éric Woerth, « Décentralisation : le temps de la confiance », Juin 2024.
<https://www.vie-publique.fr/en-bref/294500-decentralisation-le-rapport-woerth-presente-51-propositions>

économique, sociale, environnementale de l'espace. Il en résulte que les représentants de la profession agricole, via les syndicats représentatifs, ou les chambres d'agriculture*, mais également les propriétaires fonciers agricoles, devraient être pleinement associés à la conception de ce *Schéma local de cohérence territoriale*, et la procédure d'avis conformes sur tous sujets en lien avec l'agriculture serait de nature à préserver leurs prérogatives. Mieux, dès lors que l'urbanisme intégrerait à l'avenir toute la matière rurale pour donner naissance à un « droit foncier transversal », la profession agricole verrait, en réalité, ses compétences étendues.

Une fois ce partage de la gouvernance foncière entériné, encore conviendrait-il de s'interroger sur les acteurs ou les opérateurs qui feront vivre celle-ci.

La quasi-totalité des personnes auditionnées s'accordent sur le fait que la gouvernance actuelle du foncier est illisible car elle repose sur une multitude d'acteurs : collectivités (communes, départements), établissements publics fonciers, SAFER*, direction départementale des territoires (DDT*), Conservatoire du littoral, agences de l'eau, etc... L'absence de cohérence de la politique foncière est décriée. La sécurité juridique des projets de transmission et d'installation s'en trouve même atteinte.

La réponse qui est, en général, formulée à cette critique est celle **d'une gouvernance unifiée** et certains plaident pour la création d'une « Agence nationale pour le territoire », sur le modèle de l'Agence française pour la biodiversité ou des agences de l'eau. Il s'agirait alors de mettre en place un nouvel établissement public entièrement dédié à la gestion du territoire. Pour mailler l'ensemble de l'espace territorial, un réseau d'agences locales, sorte d'antennes décentralisées (à un échelon départemental ou intercommunal, par exemple) permettrait une politique d'aménagement du territoire en phase avec les réalités locales (Grimonprez, 2017, 2024 ; Potier, Blanc, Grimonprez, 2019).

Les avantages d'une telle proposition sont indéniables : c'est cette agence locale, et non plus la commune ou la direction départementale des territoires, qui serait chargée de délivrer les autorisations d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager) ou environnementales (ICPE, police de l'eau, défrichement...). La fusion de tous les dossiers de demande en un, traité par les services d'une même instance. Ainsi, les citoyens se verraient offrir un guichet unique auprès duquel accomplir toutes les formalités requises. L'agence aurait, de son côté, une vision globale du projet avec l'ensemble de ses impacts (sur l'eau, la biodiversité, les populations voisines, l'économie locale...).

Le coût en serait certes plus important pour la collectivité ; mais ce statut public serait à même de garantir l'indépendance de l'opérateur. L'argument a de quoi séduire et est de nature à faire taire les critiques de favoritisme régulièrement adressées aux SAFER*. Pour couper court aux reproches qui leur sont adressés et assurer la transparence de l'action de l'opérateur, un préalable devrait s'imposer : couper le lien ombilical entre la rémunération des SAFER* et le nombre d'opérations réalisées. Cette part de financement privé, même si elle peut dans un certain nombre de cas se justifier, jette un doute sur leur action. Pour quelle raison, les établissements publics fonciers bénéficient-ils de recettes fiscales propres et non les SAFER* ?

Toutefois, cette proposition, outre qu'elle suppose un financement public guère envisageable, acterait la fin du système de la cogestion agricole. De ce fait, elle heurte, à l'excès, les représentants de la profession agricole. Elle supposerait de mettre en place des collèges représentatifs des intérêts des usagers du territoire.

En outre, il faut bien reconnaître que le système privé actuel (les SAFER* sont des sociétés de droit privé qui poursuivent une mission de service public) a également fait ses preuves et se révèle plus efficient que le système public du contrôle des structures. Il n'est pas anodin que l'État, en 2021, lors du vote de la loi *Sempastous*, pour réguler le marché des parts sociales agricoles, a fait le choix de renforcer le pouvoir des SAFER* alors qu'un durcissement de la législation relative au contrôle des structures était plus logique (mais une augmentation du nombre de fonctionnaires au sein des DDT* sur ce sujet était-elle possible ?).

C'est pourquoi, plutôt qu'une gouvernance foncière unifiée, qui supprimerait un ensemble d'opérateurs qui ont leur légitimité propre (conservatoire des espaces naturels*, agence de l'eau, ...), **une gouvernance foncière coordonnée de ceux-ci** apparaît sans doute plus réaliste.

L'idée serait d'imposer à l'ensemble des acteurs une même stratégie d'ensemble qui devrait être celle définie dans le projet de territoire. En tant que de raison, le respect de cette feuille de route commune, devrait être dévolu, en qualité d'arbitre, au service déconcentré de l'État (préfectures départementales ou régionales).

Ainsi, si le centre de gravité du *Schéma local de cohérence territoriale* a fait prévaloir localement des enjeux alimentaires territoriaux plutôt que la défense d'une production alimentaire, la SAFER* concernée serait tenue de respecter ces objectifs.

Dans la mesure où le choix pour une gouvernance foncière coordonnée serait retenu, les SAFER* actuelles pourraient continuer à fonctionner. Même, si l'on peut souhaiter de voir ouvrir la gouvernance interne avec une place plus large octroyée aux questions urbaines et sylvicoles. A ce titre, un collège représentatif des intérêts des usagers du territoire et un autre propre au monde forestier pourraient s'intégrer au sein des conseils d'administration prolongeant ainsi le mouvement initié en 2014.

Pour une gouvernance simplifiée : la rationalisation des instruments et des modes d'action de la gouvernance foncière agricole

Recommandation 9. Remise à plat des instruments d'intervention ou modes d'action de la gouvernance foncière agricole

Il paraît loin le temps où Portalis, dans son célèbre Discours préliminaire du premier projet de Code civil (1801), pouvait écrire : « *Nous avons maintenu les réformes salutaires qui, depuis la révolution, ont été opérées dans les ventes d'immeubles. Ces ventes ne sont plus entravées par cette foule de droits, de rachats statutaires qui avaient le terrible inconvénient de laisser, pendant une ou plusieurs années, le bien vendu sans propriétaire assuré : ce qui était très nuisible à l'agriculture* ».

Tout retour en arrière semble physiquement impossible. Les modalités de régulation du foncier agricole sont diverses (zonages, préemption, autorisation administrative, expropriation, obligations contractuelles, insertion d'un cahier des charges...), ce qui n'est pas en soi critiquable dès lors qu'elles correspondent à des finalités elles-mêmes multiples : constitution de réserve foncière, contrôle de l'usage des biens, etc...).

Il n'en demeure pas moins que la profusion des droits de préemption lors de l'aliénation de terrains agricoles alourdit considérablement la sécurité juridique de l'opération et peut même avoir un effet dissuasif.

Aujourd'hui, la régulation foncière marche sur trois jambes (SAFER*, contrôle des structures* et autorisation administrative sur le marché des parts sociales) et à part quelques juristes spécialistes de la matière, peu sont en mesure d'expliquer qui fait quoi et pour quelles finalités.

Historiquement, lors de la mise en place du contrôle des structures* (1958 et 1980) et des SAFER* (1960 et 1962), la répartition des compétences étaient assez claires. Au contrôle des structures, le soin de réguler les transferts d'activités (de jouissance) agricoles par le biais de la délivrance d'une autorisation administrative d'exploiter. Aux SAFER*, le rôle d'intervenir en cas de mutation immobilière agricole, que les terres soient ou non louées, par le biais notamment de l'exercice d'un droit de préemption.

Au fil du temps, cette distinction entre contrôle de la jouissance et contrôle de la propriété s'est estompée. Les SAFER*, à l'occasion d'une mutation immobilière en propriété, se préoccupent tout autant que le Préfet du contrôle de l'activité, notamment en insérant systématiquement un cahier des charges contenant un grand nombre d'obligations. Au demeurant, elles préemptent peu, et s'occupent de redistribution des terres via un processus d'intermédiation (mécanisme dit de la substitution). Le mode opératoire des SAFER* s'apparente ainsi le plus souvent à une autorisation administrative (le candidat retenu par le comité technique des SAFER* doit être agréé par les commissaires du gouvernement représentant l'État).

Comme indiqué précédemment (cf. supra partie II), faute de moyens, le contrôle des structures* ne joue plus tellement son rôle du contrôle de l'usage des biens.

La loi *Sempastous* brouille encore un peu plus les repères en confiant la régulation du marché des parts sociales agricoles aux SAFER* qui instruisent le dossier pour le compte de l'État qui prend la décision d'autoriser ou non l'opération. Toutefois, cette nouvelle autorisation administrative ne contrôle pas l'usage des biens mais a seulement pour finalité d'éviter que les gros s'agrandissent au détriment des petits.

Une rationalisation de l'action publique paraîtrait salubre afin de gagner en lisibilité, en prévisibilité, et en sécurité juridique.

Cette simplification, gage d'efficacité de l'action publique, pourrait se faire dans les directions suivantes.

La première consisterait à fusionner les trois instances de régulation (SAFER*, contrôle des structures*, loi *Sempastous*), en confiant au seul Préfet (région ou département) le soin de prendre la décision administrative après avis du comité technique de la SAFER* qui instruirait le dossier. Cette décision administrative pourrait autoriser ou non l'opération projetée, avec insertion ou non d'un cahier des charges selon les cas.

Cette organisation simplifiée concernerait l'ensemble des opérations qui opèrent un transfert des exploitations détenues en propriété ou en jouissance : marché immobilier agricole, marché des parts sociétés agricoles, location de terres agricoles, recours à des entreprises de travaux agricoles.

Les armes de la préemption ou de l'expropriation qui seraient dévolues au Préfet, le plus souvent à l'initiative de la SAFER*, ne seraient applicables qu'à titre subsidiaire, pour des biens déterminés (par exemple des parcelles situées dans un périmètre de captage d'eau) ou pour une

finalité particulière relevant d'un intérêt général supérieur (ex : nécessité de constituer des réserves foncières pour la réalisation de grands travaux).

Les SAFER* n'auraient pas à craindre cette restriction du champ d'application du droit de préemption puisque la loi poserait en amont que, par principe, elles ont un droit de regard sur l'ensemble des transactions précitées.

Il s'agirait, au fond, de glisser d'un contrôle du simple fait d'exploiter à un contrôle de l'usage des biens qu'implique la réorientation du droit rural vers un modèle qui intègre les transitions climatique et environnementale. D'un point de vue technique, la simple autorisation administrative d'exploiter se révèle impuissante car elle délivre un quitus sans retour. D'où l'idée de mettre en place un contrôle de l'usage des biens, sur une durée plus longue, que réalisent déjà imparfaitement les SAFER* avec l'introduction de cahiers des charges dans les ventes ou les conventions de mise à disposition. Ce permis d'exploiter, qui s'appliquerait à l'occasion de chaque transfert du fait d'exploiter avec l'insertion d'un cahier des charges, intégrerait des obligations nouvelles comme la conservation de l'usage agricole des biens, le respect de pratiques culturelles respectueuses de l'environnement... L'instrument emprunterait au contrôle des structures sa finalité, et aux SAFER* leur technique (cahier des charges). Logiquement, les transmissions familiales ne devraient pas échapper au contrôle dès lors que l'enjeu actuel n'est plus de défendre une activité familiale mais de contrôler le respect des utilités communes des sols. Mais dès lors que le bénéficiaire familial s'engage à respecter les objectifs relevant de l'intérêt général, l'autorisation pourrait être plus aisément accordée afin de respecter la transmission des biens dans un cadre familial. Lorsque l'opération porte sur des terres louées ou sur des parts de sociétés foncières (GFA*, SCI*, GFR*...) non exploitantes et n'opère pas un transfert d'exploiter, l'autorisation administrative à la cession ne s'accompagnerait pas d'un cahier des charges.

Le scénario proposé permettrait de confronter un projet d'installation, de réunion ou d'agrandissement d'une exploitation agricole avec le projet de territoire décliné dans le *Schéma local de mise en cohérence territoriale*.

Il appartiendrait à la SAFER*, comme c'est le cas actuellement, en cas de cession d'une exploitation agricole comportant du foncier, de procéder à un appel à candidature.

Il appartiendrait à tout individu qui souhaite s'installer en agriculture, s'agrandir, ou simplement d'acheter du foncier, de présenter sa candidature mais en s'inscrivant dans le cadre du *Schéma local de mise en cohérence territoriale*, défini en amont par l'ensemble des acteurs concernés.

Il appartiendrait ensuite à la SAFER* d'instruire le dossier en privilégiant la méthode dite des bilans (avantages et inconvénients du projet présenté au regard des ordres de priorité définis dans le projet de territoire) en suggérant également, le cas échéant, un contenu au cahier des charges.

Il appartiendrait enfin au Préfet de prendre la décision d'autorisation ou non de l'opération.

Lorsque l'opération porte sur des parts sociales, un appel à candidature paraît toutefois difficile à mettre en place en raison de la nécessité de respecter *l'affectio societatis* qui gouverne

toutes sociétés : l'attributaire retenu par la SAFER* devrait, en tout état de cause, encore être agréé par les associés de la société.

Si l'on reprend la métaphore de la partition musicale, pour jouer la partition, il faut certes des instruments (les outils juridiques), mais également et surtout un chef d'orchestre. L'exigence d'une politique « globale » impose d'avoir un opérateur capable d'avoir une vision d'ensemble. La fusion de la multitude d'établissements publics, de conservatoires, d'agences, de SAFER*... apparaîtrait d'autant plus salubre qu'elle entraînerait avec elle mécaniquement une absorption des droits de préemption en un unique droit de priorité à finalités diverses (environnementale, urbaine, rurale ou agricole, sylvicole...) de nature à fluidifier le marché des transactions et simplifier l'état d'un droit positif qui enchevêtre toujours un peu plus des droits de préemption les uns aux autres.

Les statuts actuels des différents opérateurs se caractérisent par leur diversité : tantôt établissement public, tantôt agence, parfois société anonyme de droit privé.

Cette discussion est importante, car elle concerne en réalité la question du statut de leurs membres et en arrière-plan, le maintien possible de la cogestion remontant aux années soixante. Il doit pouvoir être surmonté par la distinction ci-dessus proposée entre instruction des dossiers et prise de décision.

Le mode d'organisation original des SAFER*, hérité du système de la cogestion, parfois contesté, mais qui a fait ses preuves, pourrait être conservé dès lors, qu'en tout état de cause, c'est le Préfet qui délivrerait cette autorisation administrative, ou lui déléguerait l'exercice de son droit de préemption, mais à la condition que sa composition soit élargie à l'ensemble des parties prenantes et qu'elles soient tenues de respecter la feuille de route dessinée en amont dans le *Schéma local de cohérence territoriale*. La question du financement de cette nouvelle organisation ne doit pas être occultée car elle est évidemment centrale, mais le fléchage, à son profit, des droits de mutation à titre onéreux⁸⁸ portant sur tout immeuble rural, ou même urbain, pour financer les actions de l'opérateur pourrait avoir du sens dès lors que sa mission première demeure l'articulation de la politique foncière agricole avec l'ensemble des autres politiques publiques en lien avec le foncier.

Le tableau 2 résume la proposition de rationalisation des politiques publiques de régulation du marché foncier agricole (voir page suivante).

⁸⁸ Aujourd'hui, les départements ne bénéficient pas des droits de mutation à titre onéreux toutes les fois qu'une SAFER intervient (cf. CGI, art. 1028 : Toutes les cessions effectuées par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural au titre de l'article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime, dont la destination répond aux dispositions dudit article et qui sont assorties d'un engagement de l'acquéreur pris pour lui et ses ayants cause de conserver cette destination pendant un délai de dix ans à compter du transfert de propriété, ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Tableau 2- Proposition de rationalisation des politiques publiques de régulation du marché foncier agricole

Opérations ⁸⁹	Instruction	Opérateurs (Qui régule ?)	Modes opératoires (Comment ?)	Enjeux (Pourquoi ?)	
				Objectifs	Document juridique et politique contraignant
Marché de l'aliénation des terres Marché sociétaire Marché de la location	GUICHET UNIQUE = opérateur foncier ^{90 91}	Services de l'État déconcentré (éventuellement le Préfet du département) SAUF SI...	Autorisation administrative foncière agricole UNIQUE de l'opération ⁹² avec insertion d'un cahier des charges en lien avec la profession agricole (avis des comités techniques)	- Contrôler la taille des exploitations et la compétence professionnelle des agriculteurs (enjeux traditionnels = renouvellement des générations en agriculture) - Faciliter la transition agro-écologique des	- Un UNIQUE document <i>Le schéma local de cohérence territoriale</i> ⁹³ - élaboré par l'EPCI (privilégier la démarche ascendante) en lien avec la profession agricole (avis des chambres d'agriculture, syndicats agricoles, ...). - Ce schéma intégrateur ⁹⁴ doit prendre en compte, à son échelle les autres documents de

⁸⁹ Le groupe de travail fait le constat qu'il n'existe pas de débat sur la légitimité d'une régulation du marché foncier agricole. Dès lors, le champ d'application de cette autorisation administrative foncière agricole unique devrait être le plus large possible et s'appliquer à l'aliénation ou à la mise en valeur des terres agricoles ou à vocation agricole au sein d'une exploitation agricole, quels que soient la forme ou le mode d'organisation juridique de celle-ci et le titre en vertu duquel l'aliénation ou la mise en valeur est assurée (même si l'activité se réalise sous la forme d'actes non agricoles comme des prestations de services).

⁹⁰ Le statut actuel des SAFER permettant d'associer les différents acteurs du foncier agricole et notamment à la profession agricole dans le cadre d'une société de droit privé poursuivant des missions de service public pourrait être conservé mais la question du financement de cette action publique devrait être reconsidérée (v. *supra*).

⁹¹ La question du maintien d'un droit de préemption pour l'opérateur foncier mérite d'être débattue. Actuellement, la SAFER n'achète quasiment plus les terres par préemption et intervient à l'acte via le mécanisme dit de la substitution. La systématisation d'une autorisation administrative unique, en remplacement des modes opératoires actuels permettrait d'éviter le plus souvent la question de la préemption qui resterait donc résiduelle.

⁹² Cette décision administrative peut avoir pour objet, selon les cas, d'autoriser l'exploitation des biens ou d'autoriser l'opération lorsque celle-ci ne s'accompagne pas d'un transfert de jouissance. Elle peut également s'accompagner selon les cas, d'un appel à candidatures.

⁹³ Ce schéma a vocation à définir la politique foncière localement et pourrait intégrer, dans un souci de simplification, les autres documents de planification dont le PLUi en intégrant l'ensemble des politiques liées à l'aménagement du territoire (logement, transport, gestion de l'eau...) mais en replaçant la protection du foncier agricole au centre des préoccupations pour les raisons évoquées dans le rapport (V. *supra*).

⁹⁴ Il appartient à la loi de préciser ce qu'il entend juridiquement par intégration, mise en conformité ou compatibilité de ce schéma avec les autres documents de planification.

		Conseil départemental Collectivités locales Conservatoires des espaces naturels et du littoral.	Préemption ⁹⁵ (sur les aliénations d'immeubles à usage ou à vocation agricole) après avis des commissaires du gouvernement et des avis des comités techniques	exploitations agricoles (Préservation des sols en quantité et en qualité (enjeux contemporains))	planification existants (SCOT région, SAGE, SDAGE,...) - Ce schéma doit être validé par les services de l'État (éventuellement le Préfet de région), en conformité, notamment avec le SCoT.
--	--	---	---	--	--

⁹⁵ Lorsqu'un droit de préemption existe et se trouve en concours avec la nécessité de solliciter une autorisation administrative, il appartient à la loi de trancher le conflit. Une solution consisterait à affirmer que la préemption dispense de solliciter une autorisation administrative toutes les fois qu'elle ne s'accompagne pas d'une rétrocession des terres.

Proposition alternative aux recommandations 7, 8 et 9

par Francois Collart Dutilleul

En m'en tenant à l'essentiel, mon avis porte en premier lieu sur le passage d'un régime de déconcentration de la gouvernance à une véritable décentralisation faisant toute sa place à une démocratie délibérative. Il porte en second lieu sur la prise en compte concrète, dans la gouvernance foncière, de la politique de souveraineté alimentaire initiée par la "loi n° 2025-268 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture" du 24 mars 2025. L'un et l'autre m'amènent à situer le centre de gravité de la gouvernance à la SAFER, moyennant certaines adaptations.

1) Au regard de la décentralisation et de la démocratisation de la gouvernance foncière

Les recommandations faites par le rapport portent une déconcentration assortie d'une démocratie participative, mais non décisionnaire. Les décisions sont toutes entre les mains des représentants de l'État que sont les préfets, en privilégiant une direction politique centralisée plutôt qu'une décentralisation assise sur la diversité des territoires et sur l'implication citoyenne dans une question qui concerne directement la population, les corps intermédiaires et les institutions territoriales. C'est ainsi que les préfets ont le pouvoir final de décision à tous les stades et à toutes les étapes de la gouvernance (recommandations 7 à 9) : contrôle de la légalité du Schéma local de cohérence territoriale, validation de ce schéma, décisions individuelles d'application de ce schéma pour l'attribution des terres devenues disponibles. S'y ajoute le transfert au préfet de la titularité du droit de préemption actuellement entre les mains de la SAFER.

La concentration du pouvoir décisionnaire entre les mains des préfets est d'autant plus sujette à caution que ceux-ci sont dotés d'un droit de déroger aux règles et aux normes infra légales et non européennes (Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet). Ce droit de dérogation, étendu à l'ensemble du territoire par le décret précité et qui s'applique à tous les champs socioéconomiques qui concernent la gouvernance foncière, est en passe d'être élargi et même son exercice encouragé (voir deux rapports du Sénat : Texte n° 15 adopté par le Sénat le 24 octobre 2019 et surtout le Rapport d'information n° 346, déposé le 13 février 2025). Il en résulte que le préfet pourrait notamment déroger aux règles et normes qu'il aurait lui-même validées via le Schéma local de cohérence territoriale. Il pourrait le faire sous deux conditions bien trop vagues : "l'intérêt général" et l'existence de "circonstances locales".

On pourrait plutôt concevoir de limiter le pouvoir du préfet au contrôle de la légalité du Schéma local de cohérence territoriale et de laisser l'essentiel des décisions opérationnelles aux territoires, via les SAFER. Les SAFER ont peu à peu trouvé leur place dans le paysage de la gouvernance, tant du côté des instances et corps intermédiaires agricoles que du côté des autres acteurs du foncier, propriétaires inclus, ce qui peut autoriser d'en faire le centre de gravité des décisions. Elles ont une connaissance incontestable des enjeux fonciers et leurs comités techniques sont représentatifs des acteurs du territoire. C'est une voie de démocratie active et de décentralisation qui peut s'adapter à une nouvelle approche de la gouvernance foncière, moyennant certaines adaptations de composition, de procédure et de missions.

2) Au regard de la souveraineté alimentaire, les projets alimentaires territoriaux (PAT) méritent une attention et une reconnaissance réelle et concrète. Il ne faut pas oublier que la loi d'orientation du 24 mars 2014 reconnaît l'agriculture comme d'intérêt général majeur, non en elle-même, mais en tant qu'elle garantit la souveraineté alimentaire de la Nation.

Par ailleurs, le législateur (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) a souhaité la multiplication des PAT au sein des collectivités territoriales en les définissant ainsi : « *Les projets alimentaires territoriaux (...) sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique* ».

« *A l'initiative de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire, ils répondent aux objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable et sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires engagés.*

« *Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet.*

« *Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources* ».

On voit clairement à la fois en quoi la définition induit des préalables nécessaires sur la gouvernance foncière et comment les PAT s'inscrivent fortement dans un cadre à la fois contractuel et institutionnel très structurant qui inclut l'ensemble des acteurs d'un territoire, population comprise. La reconnaissance officielle des PAT relève de la compétence de la DRAAF et du Ministère de tutelle, non du préfet.

Or on ne peut pas demander aux collectivités de développer des politiques alimentaires de souveraineté territorialisée, à dimension citoyenne et démocratique forte, sans leur donner les moyens de les mener à bien par des décisions foncières appropriées, lorsque c'est nécessaire eu égard à l'objectif et à l'objet du PAT. Il paraît donc injustifié de faire dépendre ces projets très encadrés institutionnellement de décisions prises par des préfets au surplus dotés d'un droit de dérogation. Ce ne serait conforme ni à l'esprit ni à la lettre de la loi qui régit ces PAT.

C'est pourquoi, dans leur dimension foncière, on peut souhaiter que les PAT et la souveraineté alimentaire entrent dans l'ADN des SAFER, sous réserve de l'adaptation de celles-ci à cette nouvelle mission.

3) Au regard de l'adaptation des SAFER

Brevitatis causa, cette adaptation pourrait conduire à :

- élargir la composition des comités techniques des SAFER à des associations/groupements ayant pour objet l'accès de la population à l'alimentation (souveraineté alimentaire, sécurité alimentaire, aide alimentaire, sécurité sociale de l'alimentation...), avec une attention particulière à celle qui visent les personnes en situation de

fragilité, de précarité alimentaire ou de pauvreté. Si le Ministère affiche un objectif politique de souveraineté alimentaire dans son intitulé et si la dernière loi d'orientation fait de même, cela devrait se concrétiser et se manifester dans les objectifs et les priorités.

- reconnaître à la SAFER le pouvoir décisionnel d'affectation et d'attribution des opérations individuelles sur la terre. Dans cette optique, si l'existence possible d'un recours juridictionnel n'est pas jugé suffisant, le rôle de l'État, et donc de son représentant, pourrait être, plutôt que de valider les décisions, d'exercer un "droit de veto" dûment argumenté par référence au Schéma, sans le droit d'y déroger, afin de garantir la stabilité et la prévisibilité de décisions issues d'une démocratie délibérative.

- transformer les SAFER en établissements publics, à la manière et en complément des établissements publics fonciers (EPF), chargés de la gouvernance de terres qui sont le support à la fois des ressources naturelles d'un territoire et des ressources alimentaires du pays. C'est pourquoi la participation à l'objectif de souveraineté alimentaire devrait faire partie des missions de la SAFER au même titre que celle de la protection de l'environnement.

- maintenir le droit de préemption des SAFER en ouvrant aux collectivités territoriales la possibilité d'en financer l'exercice lorsque celui-ci conditionne la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial (PAT) ayant été reconnu par l'État.

Il n'est pas possible d'entrer plus avant dans le détail de ce qui constitue ici seulement la base d'une alternative qui reste à discuter et qui, sous couvert de revenir sur la question du rôle des préfets, conduit à réinterroger les fondements mêmes de la gouvernance foncière.

Conclusion

Les recommandations avancées dans ce rapport partent d'un constat simple : il existe une contradiction qui paraît irréductible entre l'universalité des problèmes soulevés par les questions foncières agricoles et l'obsolescence des réponses qui lui sont apportées.

Jamais semble-t-il dans l'histoire de nos sociétés occidentales, l'agriculture n'a été à ce point dépositaire de défis communs à l'ensemble de la société. Toutes les crises actuelles, qu'elles soient économiques, climatiques, environnementales, sanitaires, ne peuvent être réglées que par une modification profonde du rapport de l'homme au vivant et cette situation place l'agriculture en première ligne de cette nouvelle situation mondiale – l'écologisation de nos modes de vie – qui poursuit un objectif vital pour l'humanité. Comme à l'époque des physiocrates, mais pour des raisons diamétralement opposées, le financement et l'organisation des pouvoirs publics dépendent, à nouveau, en dernier lieu des richesses de la terre.

Or, il faut bien admettre que la fragmentation des réponses et les replis, des uns et des autres, sur des pré-carrés ou sur des visions antagonistes, éloignent chaque jour un peu plus les perspectives d'une coopération pour gérer en commun les questions foncières agricoles.

Il n'y a en effet guère de raisons d'être optimiste.

Les institutions émanant du système de cogestion État/syndicalisme agricole majoritaire, héritières d'une modernisation agricole entreprise au lendemain de la seconde guerre mondiale (statut du fermage, SAFER, chambres d'agricultures, contrôle des structures, ...) ont été inventées pour répondre aux besoins de la population et au regard des problèmes de la période : assurer la survie alimentaire du pays, permettre aux exploitations agricoles d'atteindre une dimension économiquement viable, garantir le plus équitablement possible l'accès à la terre à une époque où la France était encore paysanne.

Mais en quelques décennies, la société s'est radicalement transformée. Les enjeux, renforcés par les questions de souveraineté agricole et alimentaire, ne sont plus les mêmes, sans que le mode de gouvernance du foncier agricole ait été repensé dans sa globalité. Dès lors, il n'est pas surprenant que les schémas de pensée ou les institutions ne soient pas nécessairement à même de répondre aux nouveaux enjeux comme la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité⁹⁶ ou encore la sauvegarde de la santé publique, mais aussi la protection désormais qualifiée d'intérêt général majeur de l'agriculture en tant qu'elle fonde notre souveraineté alimentaire.

Sur tous ces points, il est devenu un lieu commun de constater la fracturation de la société française. L'agriculture est le réceptacle de ces tensions sociales, accentuées désormais par les questions en lien avec le renouvellement des générations et le devenir des terres agricoles et leur production, et de cette impossibilité de penser en commun l'avenir de l'agriculture. Comment expliquer que nous n'arrivions pas à mieux lutter collectivement contre l'artificialisation des sols ? Comment accepter que, ici ou là, les terres agricoles, aux qualités agronomiques indéniables, soient libérées pour des opérations immobilières urbaines ou

⁹⁶ À cet égard, les propositions avancées dans notre rapport vont dans la même direction que les recommandations émises par le CGAER dans son rapport *Stratégies d'usages des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité*. Rapport n° 22107, 2023, 58 p.

artisanales, par de simples documents d'urbanisme ? Comment justifier que nous ne rémunérions pas mieux nos agriculteurs alors que nous ne cessons de réclamer qu'ils prennent leur part pour le compte de la collectivité, de nouvelles fonctions environnementales ou écologiques à côté de leur fonction nourricière ? Comment ne pas voir s'affirmer la multifonctionnalité de sols agricoles en charge d'accueillir une pluralité d'usages concurrents sur un même espace (production alimentaire, forestière, énergies renouvelables, ...) ?

En conséquence, il est nécessaire de faire évoluer ou d'instaurer de nouvelles règles du jeu car le *statu quo* actuel aboutit à une double impasse : soit à des affrontements, de plus en plus fréquents, judiciaires ou sociaux, soit à l'émergence d'autres formes de gouvernance parallèles (émergence du rôle des collectivités locales, des associations environnementales et des coopératives agricoles, ...), sans règles du jeu partagées au préalable, révélatrices d'une vision de l'intérêt général protéiforme et, en définitive, éclatée.

Le rapport préconise une remise à plat de la gouvernance foncière agricole en s'appuyant sur la nécessité d'accompagner les agricultures dans les transitions climatique et environnementale dans une dynamique de nécessaire adaptation, qui doit faire consensus dès lors que cet accompagnement se caractérise par sa quadruple dimension économique, sociale, environnementale et sanitaire.

Toute réflexion sur la gouvernance, quelle qu'elle soit, doit s'efforcer de combiner à la fois les rapports de force politiques, des intérêts économiques partagés avec des règles et accords juridiques contraignants.

Politiquement, il paraît nécessaire, dans une démocratie, de rappeler la place éminente des corps intermédiaires et notamment celle du syndicalisme agricole car même si les agriculteurs ne constituent plus guère que 1.5 % de la population active, ils gèrent la moitié de la surface hexagonale et doivent, à ce titre, être écoutés et entendus, pour toutes les décisions qui impactent, directement ou indirectement, le foncier agricole. Dans cette optique, il conviendrait d'étendre leurs prérogatives là où actuellement ils sont absents ou insuffisamment pris en compte, notamment lors de l'élaboration des documents de planification urbanistique ou écologique.

Il convient également de souligner le rôle essentiel de l'État qui, seul, est habilité pour trancher, au regard d'un intérêt général supérieur, national ou supranational, les différentes visions qui peuvent émerger, au plan local.

Toutefois la cogestion historique État/syndicalisme agricole doit parallèlement accepter une remise en cause de ses prérogatives et un partage du pouvoir en permettant aux collectivités locales et aux acteurs du monde de l'environnement d'être davantage à l'initiative dans le cadre des projets de territoire.

Ce nouveau partage des compétences, qui invite à un dialogue, suppose un préalable indispensable, sorte de nouveau pacte social agricole qui viendrait reconnaître à côté des fonctions productives alimentaires les nouvelles fonctionnalités environnementales de l'agriculture. Une telle révolution copernicienne impliquerait de **faire évoluer la définition légale actuelle de l'activité agricole** : devraient ainsi être considérées comme agricoles les actions réalisées par les personnes exerçant une activité agricole par nature (fonction nourricière) sur le périmètre de leur exploitation et qui contribuent à restaurer ou à maintenir des écosystèmes dont la société tire des avantages.

Économiquement, il faut des mécanismes de financement à hauteur des nouveaux objectifs. Il devient urgent de penser la rémunération des nouvelles missions, notamment écologiques, réalisées par les agriculteurs pour le compte du bien commun, rémunération qui, pour des raisons notamment sociales, ne peut passer par une augmentation du prix des denrées. D'autres leviers devraient être actionnés **comme la mise en place d'une compensation territoriale.** Une réflexion sur la monétisation des gains en biodiversité réalisés par les agriculteurs ne devrait plus être un sujet tabou. **Repenser l'association du capital et du travail en agriculture** paraît également essentiel et devrait conduire à une **réforme d'ampleur du statut du fermage**, qui couvre une part importante de notre surface agricole mais dont l'esprit hérité de l'après-guerre, notamment l'interdiction pour le fermier de partager les utilités du sol avec des tiers, ne correspond plus aux enjeux actuels.

Juridiquement, il convient de repenser en profondeur le cadre institutionnel. C'est sur ce point que le rapport apporte le plus de propositions avec un objectif assumé qui vise à mettre en place une **gouvernance unifiée et transversale, locale et globale, représentative et rationalisée.**

À cette fin, le rapport préconise de remplacer les structures devenues obsolètes par une organisation simplifiée articulant **quatre niveaux** :

- une institution de décision politique locale capable de fixer un cap commun dans un document respectant les objectifs globaux favorisant ainsi une approche territoriale de la gouvernance foncière : la **mise en place d'un schéma local de cohérence territoriale, élaboré par la collectivité locale.**

- **une validation par l'État de ce document juridique contraignant** afin d'inscrire cette démocratie participative locale dans le cadre général ;

- **un opérateur unique, guichet unique, capable d'instruire les dossiers individuels d'accès au foncier agricole ;**

- **une autorisation administrative foncière agricole unique** délivrée par l'État après avis de l'opérateur.

L'ensemble de ces recommandations ouvre la voie d'une rénovation de la gouvernance foncière, conçue et mise en œuvre dans le respect de la loi et la défense des idéaux démocratiques, et afin de « refaire société ».

Avis complémentaires des sections de l'Académie d'agriculture de France sur le rapport « Gouvernance du foncier agricole »

Avis de la section 2 « forêts et filière bois », transmis par son secrétaire, Jean-Luc Peyron

La section « forêts et filière bois » a pris connaissance avec intérêt de ce rapport dans lequel il est mentionné, dès l'avant-propos, que *« le groupe de travail n'a pas souhaité examiner la gouvernance foncière des forêts dont les acteurs et les modes de gestion se différencient fortement du monde agricole et de ce fait mériterait qu'une analyse approfondie lui soit dédiée »*. Il est ajouté que *« la forêt ne souffre pas, en France, d'une artificialisation excessive de son sol mais davantage d'une nécessité d'adapter sa gestion aux nouveaux enjeux »*. En conformité avec ce choix de périmètre, c'est en annexe que l'on trouve quelques éléments relatifs à la forêt.

C'est sans doute à bon droit que le cas forestier a été exclu du champ d'analyse dans la mesure où les enjeux de la multifonctionnalité en forêt sont assez différents de ceux que le rapport souligne pour l'agriculture. Cela n'enlève cependant pas tout intérêt forestier au rapport.

En relevant les spécificités de la forêt par rapport à l'agriculture pour sortir la première de son champ, le rapport ne nie pas l'importance qu'il y aurait à traiter aussi le sujet de la gouvernance foncière forestière et ouvre ainsi la porte à la conduite d'une analyse similaire pour la forêt.

On note aussi l'existence de problématiques semblables en forêt et en agriculture. Le rapport constate par exemple l'absence de coordination entre vecteurs législatifs ayant tous un impact sur le foncier agricole. Il souligne de même le recul et la dilution des intérêts agricoles dans la gouvernance des instances compétentes mises en place par les pouvoirs publics et l'empilement de législations non harmonisées. Ces constats résonnent aussi dans le monde forestier, comme la préconisation de replacer les exigences liées à la place de l'agriculture au cœur des politiques d'aménagement du territoire.

Globalement ce rapport est de grande qualité dans la précision de son contenu et dans sa rédaction. Il mérite un examen approfondi compte tenu du caractère très technique des analyses et de la nature très politique des préconisations.

Comme cela a été esquissé plus haut, ce rapport suggère d'ouvrir une analyse similaire pour le domaine forestier dont le foncier est également grevé de difficultés. La section 2 pourrait la mener, en temps utile, en lien avec d'autres sections intéressées.

Avis de la section 3 « Élevage », transmis par son secrétaire, Michel Rieu

- La politique foncière ne peut s'entendre qu'en cohérence avec les choix d'orientation productive et d'aménagement des territoires. Ainsi, à titre d'exemple venant de la section 3, l'avenir de l'élevage en termes de systèmes de production, voire d'existence peut être largement déterminé par des décisions concernant l'attribution du foncier. Le rapport dit bien que "la rénovation (de la gouvernance foncière) doit reposer sur une vision commune de

l'avenir de l'agriculture". Mais il nous a semblé que cette formule, en particulier dans la synthèse (1ère proposition "Préalable") restait trop vague, théorique et formelle.

- Sans remettre en cause l'équilibre général de la rédaction, il nous semble que cette idée gagnerait en opérationnalité, si elle affirmait qu'à côté des préoccupations légitimes de nouveaux enjeux et de nouvelles fonctions pour l'agriculture en général, il existe aussi des enjeux territoriaux, spécifiques et donc multiples (vocation et infrastructures productives, choix sociétaux, protection de la nature et des paysages, orientations alimentaires...) auxquels la gouvernance foncière décentralisée doit répondre.

- En conséquence, la phrase "en confiant au seul Préfet (région ou département) le soin de prendre la décision administrative après avis du comité technique de la SAFER qui instruirait le dossier" nous a particulièrement étonné. Si le Préfet doit être le garant du respect et de l'application cohérente du droit, les orientations prises à l'échelle des territoires dans leur diversité doivent revenir aux acteurs locaux correctement représentés dans des structures paritaires dont l'avis ne peut pas être seulement consultatif. Entre autres risques, la décision laissée au Préfet pourrait faire prévaloir des critères (orientations politiques nationales, grands aménagements déclarés par le Préfet "d'Intérêt Public Majeur"...) en contradiction avec les choix et besoins des acteurs locaux. Cette proposition "centralisatrice" va à l'encontre des aspirations et nécessités pour des décisions au plus près des réalités du "terrain". Elle nous apparaît finalement conclure à l'inverse du titre du rapport "Pour une gouvernance foncière agricole renouvelée, intégrée et décentralisée".

Avis d'un membre de la Section 6 "Sciences de la Vie", transmis par son secrétaire, François Kepes

Je viens de lire avec intérêt le résumé du rapport sur le foncier agricole. C'est un document bien écrit et agréable à lire. Mes compétences dans le domaine du foncier agricole sont limitées. Aussi, je me garderai bien de porter un jugement sur le fond.

J'ai malgré tout une remarque à faire sur la recommandation 8 qui figure à la page 59. Il s'agit de réfléchir aux parties prenantes de la gouvernance foncière agricole. Je trouve que les propositions du rapport sont bien timides. Elles restent dans un entre soi agricole. L'idée de dégager au niveau territorial des financements pour la transition agroécologique est très bonne. Mais pour que cela fonctionne il faut donner un droit de regard aux parties prenantes non agricoles du territoire ; c'est une condition nécessaire à une contribution financière.

Avis de la section 7 « Environnement et territoires » transmis par son secrétaire, Yves Brunet

De manière générale, le rapport sur le foncier est de bonne facture. Sur un sujet complexe, il tente de prendre en compte voire de concilier les différentes préoccupations existantes (celles des exploitants agricoles, des bailleurs, de l'urbanisation, de l'environnement, etc.), ce qui n'est guère facile.

Dans les constats qui sont établis, ressortent nettement un certain nombre d'éléments : la gouvernance du foncier agricole n'est plus adaptée aux enjeux d'aujourd'hui et est devenue illisible ; le statut du fermage a été considéré comme inadapté par toutes les personnes auditionnées par le GT (notamment par le frein qu'il exerce sur l'installation des jeunes) ; le

contrôle des structures n'est plus adapté ; il existe une crise de représentativité des organisations professionnelles agricoles ; la préservation des terres agricoles est jusqu'ici en échec ; les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont faibles et insuffisants ; les SAFER ne parviennent pas à soutenir des projets agro-environnementaux ; les sous-locations constituent une rente de situation ; les réglementations sont en silos ; il existe une endogamie agricole.

Certaines des propositions du rapport sont intéressantes : sur le plan fiscal ; sur l'évolution possible du rôle des SAFER ; sur la réforme du statut du fermage ; sur l'intérêt de faire évoluer la cogestion.

Certains points pourraient toutefois être nuancés ou rectifiés.

- Quelques expressions paraissent regrettables, comme la « perte de foi dans le productivisme » (page 12).
- Les obligations réelles environnementales (ORE) et baux ruraux environnementaux (BRE) sont assimilés à des « obligations environnementales » pesant sur les bailleurs ou preneurs. Cela n'est pas exact puisque ce sont des contrats librement consentis.
- On peut être réservé sur certaines des solutions proposées à partir de la page 48 : étendre la qualification d'activités agricoles (y compris à la production d'énergies renouvelables ou ENR) ; faire de l'agriculture « la mère de l'aménagement du territoire » ; rétablir un équilibre entre environnement et agriculture ; exonérer les pas de porte ; légaliser la sous-location.
- En ce qui concerne les revenus tirés d'ENR, il faut rappeler qu'ils sont imposés dans la catégorie des revenus fonciers. Mais lorsqu'ils sont encaissés par des exploitants agricoles, ils sont imposés dans la catégorie de bénéfices agricoles. Or il s'agit de la même catégorie de revenus, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle qui en bénéficie. En outre, il ne s'agit pas d'une activité agricole telle que définie dans le Code rural. Un même montant de revenu issu des ENR rapporte donc plus après impôts aux exploitants agricoles qu'aux autres catégories. Il s'agit ainsi d'une incitation fiscale à artificialiser qui devrait être considérée comme telle. Cette spécificité peut se comprendre par le souhait de favoriser le revenu des exploitants agricoles. Mais d'une part, le revenu de certains exploitants agricoles percevant des revenus découlant de la production d'ENR peut être plus élevé que celui d'autres contribuables percevant ce même type de revenus, et dans ce cas cette justification ne tient pas ; d'autre part cette spécificité devrait être justifiée par rapport au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.
- Si les sols sont bien présents en tant que ressource à préserver, la mobilisation des données sol (par exemple : granulométrie, teneur en matière organique, profondeur arable...) devrait être explicitement mentionnée dans la mise en œuvre des propositions (on parle des géomètres mais pas des pédologues). Faute de cela, les bonnes intentions ne se traduiront pas en une attention à préserver les terres productives. Si la directive sol aboutit elle y pourvoira, mais le croisement des deux n'a jamais été évident tant les communautés étaient dans le passé séparées. On peut se reporter à une étude collective sur les indicateurs de qualité des sols (https://www.inrae.fr/sites/default/files/pdf/IndiQuaSols_R%C3%A9sum%C3%A9%20fr%20Internet.pdf). À terme, lorsque des indicateurs satisfaisants seront disponibles,

il serait pertinent de réfléchir à intégrer un état des sols dans l'état des lieux annexé au bail rural lors de sa signature.

- Le rapport prend bien en compte le zéro artificialisation nette (ZAN). Mais il pourrait être un peu plus concret et précis sur ce sujet. La gestion économe des sols, le découplage de la consommation de foncier d'avec le PIB et la croissance démographique, voire le fait « d'aller vers le ZAN » pourraient faire l'objet d'un consensus au sein de l'AAF dans la mesure où il semble que ce soit un thème sans divergences majeures sur lequel elle pourrait prendre position d'une manière générale – et au-delà de ce rapport. Ces points devraient donc être réaffirmés avec plus de netteté dans ce rapport.

Références bibliographiques

Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), février 2023, Acadie-Magali Talandier, « Étude sur la diversité des ruralités -Typologies et trajectoires des territoires », Synthèse de l'étude, 8 p.

Agreste Primeur, Enquête sur la structure des exploitations agricoles, juin 2018, n° 350, 6 p.

Agreste Primeur, Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010, février 2025, n°1, 6 p.

Agri Droit. Tout le droit des territoires. <https://www.agridroit.fr/public/>

Barbier R., Hamman P. (dir). 2021. *La fabrique contemporaine des territoires*, Le cavalier bleu, 144 p.

Baysse-Lainé A., 2018. *Terres nourricières ? La gestion de l'accès au foncier agricole en France face aux demandes de relocalisation alimentaire*. Thèse, Géographie, Université de Lyon, 507 p.

Boinon J.-P. 2011. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. *Economie et statistique*, n° 444, 19-37.

Bosse-Platière H. 2019. Incertains regards sur la propriété foncière, *Revue de l'Académie d'agriculture*. N°17, 50-56.

Bosse-Platière H. 2020, La relocalisation des systèmes alimentaires : un défi pour le droit, Colloque de Poitiers, mars 2020.

Carbonnier J., 1992. *Les dimensions personnelles et familiales de la propriété*, repris in Flexible droit, LGDJ.

CESE, avis, janvier 2023, Du sol au foncier, quelle politique foncière, 99 p.
<https://www.lecese.fr/actualites/du-sol-au-foncier-des-fonctions-aux-usages-quelle-politique-fonciere-le-cese-adopte-son-avis>, consulté le 23 septembre 2024.

CESE, avis, 29 Janvier 2025, Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir.
<https://www.lecese.fr/actualites/la-restauration-de-la-nature-face-lurgence-donnons-lenvie-dagir>

Chomel C. 2024. Coopératives agricoles et questions foncières, *Le quinzezomadaire*, n°9.
https://www.agridroit.fr/actualite/2024/Actu-2024-05-01_01/

Chouquer G. 2019. *Le foncier. Entre propriété et expertise*, éd. Académie d'Agriculture de France et Presses des Mines, Paris, 227p.

Chouquer G., Maurel M-C. (dir.). 2019. *Les mutations récentes du foncier et des agricultures en Europe*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 296 p.

Chouquer G., Jessenne J-P. 2019. La propriété foncière : de la sacralisation à l'érosion ? *Revue de l'Académie d'agriculture*. N°17, 33-38.

Chouquer G. 2022. *Les régimes de domanialité foncière dans le monde de l'Antiquité à nos jours : une proposition d'architecture juridique* [halshs-03836767](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03836767)

CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux). 2023. *Dynamiques agricoles, alimentaires et forestières, quelle place dans les outils de planification ?* Rapport n° 23033, 72p.

CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux). 2023. *Evolution des modes de portage du foncier*. Rapport n° 21039, 89 p.

CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux). 2023. *Stratégies d'usages des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité*. Rapport n° 22107, 58 p.

CGAAER (Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux). 2024. *Prospective relative aux terres agricoles délaissées à l'horizon 2050*. Rapport n° 21131p, 111 p.

Collart Dutilleul F. 2021. *Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table*, éd. LLL. Les liens qui libèrent, 224 p.

Collart Dutilleul F. 2022. Le droit à l'alimentation dans la perspective de l'économie sociale et solidaire, *RECMA*, 2, n° 364, 98-109.

Colson F., 2008, Que reste-t-il de la cogestion État-profession ? *Pour*. N° 196-197, p. 107-113.

Conseil d'État. 2024. *Etude annuelle sur la souveraineté*. La documentation française, Paris, 592 p.

Davideau E., 2021. *Le droit du sol, journal d'un vertige*, Futuropolis.

Desrousseaux M., Béchet B., Le Bissonnais Y., Ruas A. (pilotes), Aguilera A., Andrieu H., Barbe E., Billet P., Cavailhès J., Cohen M., Cornu S., Dabanc L., Delolme C., Géniaux G., Hedde M., Mering C., Musy M., Polèse M., Weber C., Frémont A., Le Perchec S., Schmitt B., Savini I., 2019. *Sols artificialisés : déterminants, impacts et leviers d'action*, éditions Quæ, 182 p.

Etrillard C., Pech M., 2015. Compensation écologique : de la compensation « par la demande » à la compensation « par l'offre », *Environnement & Technique*, n° 344, p. 58.

Faure A., 2010. Territorialisation, in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, (623-632)

FNSafer. 2023. Analyse des marchés fonciers ruraux, 72 p.

Hernandez-Zakine C. 2019. Droit de l'environnement et droit de propriété : la révolution silencieuse de la propriété commune. *Revue de l'Académie d'agriculture*. N°17, 45-49.

Hernandez-Zakine C., 2024. La protection de l'agriculture inscrite dans la loi comme d'intérêt général, *Agriculture et environnement*, <https://www.agriculture-environnement.fr/2024/06/19/la-protection-de-l-agriculture-inscrite-dans-la-loi-comme-d-interet-general>

Hubert B., Couvet D. 2021. *La transition écologique. Quelles perspectives en France et ailleurs dans le monde ?* Académie d'agriculture de France-Presses des Mines, 2 tomes.

Grimonprez B. 2017. « Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier » *Revue de droit rural*, n° 452, Etude 11 ;

- Grimonprez B. 2018. *La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible*. LexisNexis, 210p.
- Grimonprez B. 2019. Demain, quel statut juridique du sol ? Partager et protéger la terre – Plaidoyer pour une nouvelle loi foncière, Paris. hal-02398272 4 p.
- Grimonprez B. 2021. La compensation écologique, *Agridroit*, Lexique pratique, <https://www.agridroit.fr/lpaf/?id=LEXPAP-7080#17>
- Grimonprez B. 2022. La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière. <https://www.jean-jaures.org/publication/la-terre-en-commun-plaidoyer-pour-une-justice-fonciere/>
- Grimonprez B. 2024. « L'action collective territoriale : chaînon manquant politique de la transition agroécologique », *Revue juridique de l'environnement* (à paraître).
- Guilluy C. 2014. *La France périphérique*, Flammarion.
- Haut Conseil de la Coopération Agricole (HCCA)., 2013. *L'enjeu du foncier agricole : quel rôle de l'outil coopératif ?* 24 p.
- Lascoumes P., Le Galès P. 2007. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Laurentin E., 2012, *La France et ses paysans*, Bayard, Paris, 220 p.
- Laurens L., Margétic C. 2023. Introduction. Foncier agricole et enjeux alimentaires au prisme des relations villes-campagnes, *Noréis*, 267, 7-9.
- Le Galès P. 2010. « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, (297-308).
- Léger-Bosch C., Fromage M. 2023. Le portage foncier de terres agricoles au nom d'intérêts publics et collectifs : une diversité d'arrangements institutionnels. *Économie rurale*, n° 383, 85-106.
- Lombard P., Baysse-Lainé A. 2019. Terre de Liens, un levier foncier militant au service d'un projet politique pour l'agriculture. *Économie rurale*, n°369, 83-101.
- Lorvellec L., 1988, *Droit rural*, Masson, Paris, 552 p.
- Luneau G. 2023. *Les paysans face au changement climatique*, éd. Impact éditions. p. 81.
- Lyautey M., Hubert L., Bonneuil C. 2021. *Histoire des modernisations agricoles au XXe siècle*, Presses universitaires de Rennes.
- Maurel M-C., 2023. « La gouvernance foncière dans les territoires ruraux ». *QUESTIONS SUR...*n°07.02. Q02.<https://www.academie-agriculture.fr/publications/encyclopedia/grand-theme-7-environnement-territoires/chapitre-0702-territoires>
- Maurel M-C., 2023. « Le projet de territoire un instrument d'action publique », *QUESTIONS SUR...*n°07.Q2. Q04. <https://www.academie-agriculture.fr/publications/encyclopedia/grand-theme-7-environnement-territoires/chapitre-0702-territoires>

Padilla B., Gelot S., Guette A., Carruthers-Jones J., « La compensation écologique permet-elle vraiment de tendre vers l'absence de perte nette de biodiversité ? », *Cybergeo: European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 1060, mis en ligne le 15 février 2024, consulté le 08 octobre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/40826> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cybergeo.40826>

Perrin C., Nougaredes B. 2020. *Le foncier agricole dans une société urbaine ? Innovations et enjeux de justice*. Cardère éd., Avignon, 355 p.

Pisani E. 1977. *Utopie foncière*, Gallimard

Potier D., Blanc P., Grimonprez B., 2019. « La terre en commun. Plaidoyer pour une justice foncière », Fondation Jean-Jaurès, 90 p. <https://www.jean-jaures.org/publication/la-terre-en-commun-plaidoyer-pour-une-justice-fonciere/>

Purseigle F., Hervieu B., 2022. *Une agriculture sans agriculteurs*, Sciences-Po Les presses, 222 p.

Sainteny G., 2024, La taxation et la rentabilité des terres agricoles, Séance publique de l'Académie d'agriculture de France, <https://www.academie-agriculture.fr/actualites/academie/seance/academie/la-taxation-et-la-rentabilite-des-terres-agricoles-en-europe?150524>

Selosse M.-A., 2021, L'origine du monde. Une histoire naturelle du sol à l'intention de ceux qui le piétinent. Actes Sud, 480 p.

Sencébé Y., Rivière-Honegger A., 2018. Les gouvernances plurielles de la terre, *Etudes rurales*, n° 201, 8-25. (p.19)

Séronie J.-M., 2022. *2041 L'Odyssée paysanne, pour la santé de l'Homme et de la planète*. Editions France agricole, 216 p.

Supiot A., 2015. *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 608 p.

Torre A., Wallet F., Huang J., 2023. Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace. *Economie rurale*. N° 383, 7-13.

Viaud V., Legrand M., Squidant H., Parnaudeau V., André A., Bera R., Dupé S., Pot M., Cerf M., Revelin F., Toffolini Q., Levain A., 2023. Farming by the sea. A qualitative-quantitative approach to capture the specific traits of coastal farming in Brittany and France, *Land Use Policy*, Vol. 125.

Glossaire

Activité agricole – La définition de l'activité agricole est plurielle. Elle est issue de la loi relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social du 30 décembre 1988 : « *Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation* » (L. n° 88-1202, 30 déc. 1988 ; C. rur. art. L. 311-1).

Agriculture écologiquement intensive (AEI) – L'agriculture écologiquement intensive (AEI) est un mode de production agricole basé sur l'utilisation durable des services écosystémiques dans les agroécosystèmes.

AFAFE – Un Aménagement foncier agricole forestier et environnemental (AFAFE) est un outil foncier, à compétence exclusive du Département, qui permet de restructurer le parcellaire en zone rurale.

Agrivoltaïsme – Association originale des productions agricole et solaire sur les mêmes parcelles, l'agrivoltaïsme a été consacré légalement (L. n° 2023-175, 10 mars 2023, art. 54,) . L'agrivoltaïsme s'entend des modules, situés sur une parcelle agricole, où ils contribuent durablement à l'installation, au maintien ou au développement d'une production agricole (C. énergie, art. L. 314-36).

Agroécologie – L'agroécologie est l'utilisation intégrée des ressources et des mécanismes de la nature dans l'objectif de production agricole. Elle allie les dimensions écologique, économique et sociale et vise à mieux tirer parti des interactions entre végétaux, animaux, humains et environnement.

Agrosylvopastoralisme – Ensemble de pratiques agricoles qui associent les arbres, les cultures et l'élevage.

ALUR – La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014) permet de grandes avancées pour faciliter la régulation des marchés immobiliers et encadrer les pratiques abusives, favoriser l'accès au logement des ménages et développer l'innovation et la transparence.

Bail – Contrat de location pour lequel le bailleur s'engage, moyennant le paiement d'un prix et de charges et pour un temps déterminé, à mettre un immeuble à la disposition du locataire.

Bail cessible – Inspiré du bail commercial, le bail cessible hors du cadre familial est un contrat d'une durée de 18 ans qui se renouvelle pour une période de 9 ans, offrant au preneur la possibilité de céder librement son droit au bail moyennant finance et autorisant le pas-de-porte éventuellement versé par le preneur lors de la conclusion du bail. En créant ce bail, le législateur de 2006 a souhaité faciliter la transmission de l'exploitation agricole dans sa globalité. Il a été pensé comme le corollaire du fonds agricole Ce bail relève du statut du fermage mais les dispositions particulières qui le régissent y dérogent largement (C. rur., art. L. 418-1 et s.).

Bassin de vie – Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Le découpage de la France « en bassins de vie » a été réalisé par l'INSEE pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine.

BRE – Bail rural environnemental

Cadastre – Le *cadastre* est un document administratif qui recense et identifie les *propriétés* foncières d'une commune, dans un but fiscal.

CDOA – Créées en 1995, les commissions départementales d'orientation de l'agriculture ont un rôle consultatif auprès du préfet, dans le cadre du PAD (Projet Agricole Départemental). Leur champ de compétences comprend depuis 2006 l'aquaculture, la chasse, la pêche, la forêt, la nature et l'environnement.

CDPENAF – la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers émet des avis concernant : la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole (NAF), et les moyens de contribuer à la limiter la consommation de ces espaces. Elle comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales et leurs groupements, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture et organismes nationaux à vocation agricole et rurale, des propriétaires fonciers, etc.

Chambres d'agriculture – Établissements publics d'État présents dans les départements qui ont pour mission première de représenter l'ensemble des agents économiques de l'agriculture sur le territoire par l'intermédiaire d'élus syndicaux renouvelés tous les six ans. Elles sont chargées d'apporter assistance et conseils techniques aux agriculteurs par le biais de leurs salariés et d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales et territoriales agricoles sur les territoires.

CITEPA – Centre national de référence des inventaires, des projections et des expertises en matière de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, association scientifique à but non lucratif.

Confédération paysanne – Syndicat agricole français, créé en 1987, membre fondateur de la coordination paysanne européenne, de Via Campesina et d'Attac. Le projet pour une agriculture paysanne qu'elle porte défend des valeurs de solidarité et de partage

Conservatoire d'espaces naturels – Association de protection de la nature, participant à la gestion et la protection de la biodiversité et des *espaces naturels* de France.

Contrôle des structures – La réglementation du contrôle des structures des exploitations agricoles a pour objet de régir le fait d'exploiter des immeubles à usage agricole. En vertu de ce dispositif, la mise en valeur de terres, de bâtiments, mais aussi d'ateliers hors sol peut être subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative délivrée par le préfet de région. Le contrôle porte, plus précisément, sur les opérations d'installation, d'agrandissement ou de réunion d'exploitations agricoles (C. rur., art. L. 331-2).

Coordination rurale – Née en 1991 d'une contestation de la réforme de la politique agricole commune (PAC) et des positions de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la CR s'est transformée en syndicat en 1995, et défend selon ses termes « une vision nourricière et rémunératrice de l'agriculture ».

DDT – La Direction départementale des Territoires est un service déconcentré de l'État français créé en 2010 officiant auprès du préfet de département dans les domaines des politiques d'aménagement des territoires et de leur développement durable.

DIA – La déclaration d'intention d'aliéner est un acte juridique par lequel le propriétaire d'un bien immobilier notifie au bénéficiaire du droit de préemption son intention de vendre ce bien ainsi que les conditions de la vente, en particulier le prix.

EARL – Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée, est une société civile destinée à exercer une activité dans le secteur agricole. Ce statut juridique permet à plusieurs exploitants agricoles de se regrouper pour exercer en société.

EGALIM* 1 2 3 –Trois lois, dites « Egalim I », « Egalim II » et « Egalim III », votées entre 2018 et 2023, protègent les exploitants agricoles des effets pervers du bras de fer commercial qui oppose chaque année la grande distribution et les industriels de l'agroalimentaire.

ENAF – On parle de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), quand on utilise ces espaces pour la création ou l'extension d'espaces urbanisés.

EPCI – Un établissement public de coopération intercommunale est une structure administrative regroupant plusieurs communes afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun. Il s'agit de la forme la plus aboutie d'intercommunalité.

EPTB – Un établissement public territorial de bassin est un établissement public français qui intervient pour l'aménagement et la gestion des fleuves et des grandes rivières dans le cadre géographique d'un bassin hydrographique.

ENR – La loi d'accélération des énergies renouvelables (mars 2023) prévoit que les communes peuvent désormais définir, après concertation avec leurs administrés, des zones d'accélération, où elles souhaitent prioritairement voir des projets d'énergies renouvelables s'implanter.

ENS – Espace naturel sensible « dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du développement des activités économiques ou de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces végétales ou animales qui s'y trouvent ». Les ENS ont été institués par la loi 76.1285 du 31 décembre 1976.

ERC – La séquence "éviter, réduire, compenser" est une démarche à la fois d'action préventive et de correction des risques d'atteintes à l'environnement.

Fermage (statut du) – Le statut du fermage est le corps de règles qui encadre les droits et obligations du bailleur (propriétaire) et du preneur (locataire), parties à un bail rural (code rural Articles L411-1 à L418-5)

FNSEA – Fondée en 1946, la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, premier syndicat agricole français, rassemble l'ensemble des productions de toutes les régions.

GAEC – Le groupement agricole d'exploitation en commun est « une forme de société civile agricole d'un type particulier ». Créé en 1962, il a été conçu à l'origine pour permettre l'exercice en commun de l'agriculture « dans des conditions comparables à celles existant dans les exploitations de caractère familial ». Le principe de cette société est que les associés sont ensemble pour travailler et vendre la production commune.

GFA – le Groupement Foncier Agricole (GFA) a été créé par une loi 31 décembre 1970 (*L. n°70-1299, 31 déc. 1970 ; JORF 1^{er} janv. 1971*). Cet outil sociétaire a été pensé afin de créer ou conserver une ou plusieurs exploitations agricoles. Le GFA a pour objet soit la création ou la conservation d'une ou plusieurs exploitations agricoles, soit l'une et l'autre de ces opérations. Il assure ou facilite la gestion des exploitations dont il est propriétaire, notamment en les donnant en location dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV du Code rural et de la pêche maritime portant statut du fermage et du métayage (*C. rur. art. L. 322-6*).

GFR – Le groupement foncier rural est une société civile particulière constituée en vue de rassembler et gérer des immeubles à usage agricole et forestier (*C. rur. art. L. 322-22, al. 1^{er}*). Il permet de gérer au sein d'une seule structure des biens qui, sans cela, auraient vocation à être apportés : à un groupement foncier agricole (GFA) pour les uns ; et à un groupement forestier (GF) pour les autres.

JA – Créé en 1957, les Jeunes agriculteurs est un syndicat professionnel agricole est représenté sur l'ensemble du territoire par des agriculteurs âgés de moins de 38 ans. Il a pour vocation d'assurer le renouvellement des générations en agriculture en facilitant les conditions d'accès au métier et en assurant des perspectives de long terme pour les jeunes qui s'installent.

MRAe – Les missions régionales d'autorité environnementale ont été créées en 2016, aux côtés de l'Autorité environnementale, afin de pouvoir exprimer des avis indépendants sur tous les "plans/programmes" et de contribuer à un meilleur fonctionnement démocratique pour la préparation des décisions environnementales.

Natura 2000 – Outils fondamentaux de la politique européenne de préservation de la biodiversité, les sites Natura 2000 visent une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité dans les activités humaines. Ces sites sont désignés pour protéger un certain nombre d'habitats et d'espèces représentatifs de la biodiversité européenne. Le réseau Natura 2000 rassemble des aires protégées sur la base d'une liste d'habitats et d'espèces menacés, définies par les deux directives européennes Oiseaux et Habitats, Faune, Flore.

NOTRe – Promulguée le 7 août 2015, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

OAP – Les Orientations d'Aménagement et de Programmation sont des dispositifs d'urbanisme opérationnel apparus en France en 2010 avec la loi Grenelle II et codifiés à l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme.

ONF – L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à caractère industriel et commercial français chargé de la gestion des forêts publiques, placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi que du ministère de la Transition écologique et solidaire.

ORE – Obligation réelle environnementale. Introduite en droit français par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n° 2016-1087 du 8 août 2016, l'ORE est un dispositif foncier de protection de l'environnement reposant sur la liberté contractuelle de ses auteurs.

PAD – Le projet agricole départemental a pour objectif de déterminer les priorités d'orientation des productions et d'aménagement des structures d'exploitation au niveau départemental. Il est réalisé par la Direction départementale des Territoires (DDT) en concertation avec les organisations professionnelles agricoles puis présenté en session de la Chambre d'Agriculture, du Conseil général et en Commission départementale d'orientation agricole avant d'être approuvé par le Préfet.

PADD – Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable est un document d'urbanisme de référence occupant une place majeure dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) qui régit l'usage du sol urbain.

PAEN – La protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (souvent dite PENAP, PAEN ou ENAP) est un dispositif de protection de ces espaces que peuvent mettre en oeuvre les départements et les structures porteuses de schémas de cohérence territoriale (SCoT).

PAT – Les projets alimentaires territoriaux ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Issus de la Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, ils sont élaborés de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire (collectivités, entreprises agricoles et agroalimentaires, artisans, citoyens etc.).

Pays – Catégorie administrative française d'aménagement à caractère géographique désignant un territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement. Ce statut a été créé en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite Loi Pasqua, du 4 février 1995, et renforcé par la LOADDT, dite Loi Voynet, du 25 juin 1999.

PCAET – Le plan climat-air-énergie territorial est un outil de planification, à la fois stratégique et opérationnel, qui permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat sur leur territoire.

PETR – Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre associés dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d'un syndicat mixte.

PLU – Le *Plan Local d'Urbanisme* est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

PLUi – Le Plan local d'urbanisme intercommunal est composé de plusieurs documents : Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) définit la stratégie et les orientations du projet d'aménagement du territoire. Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) définissent les dispositions spécifiques des secteurs de projet.

Portage foncier – Situations de déport ou de décalage entre un propriétaire, un bénéficiaire, un tiers, notamment financier, un bien et la forme de son exploitation, qui vont au-delà des formes courantes du bail ou du mandat, pour diverses raisons complémentaires et qu'il convient d'associer. On propose ainsi de qualifier de portage foncier les situations nationales et internationales qui, au-delà des formes courantes de location, associent quelques-uns des caractères suivants : des situations asymétriques ; qui reposent sur la tenure inversée ; qui impliquent une forme minimale de transfert foncier ; qui séparent le patrimoine personnel du bénéficiaire du patrimoine foncier objet du contrat ; qui font du bail un objet de commerce ; qui font intervenir des tiers et reposent sur un montage triangulaire ; qui dépassent les frontières nationales et opèrent des transferts de ressources ; enfin, qui font intervenir un terme (*ad tempus*).

Portage foncier agricole en France — Le portage foncier agricole est, en France, un dispositif dont le but principal est de permettre à un agriculteur qui s'installe de ne pas avoir à affronter le poids financier de l'acquisition du foncier. Ce candidat à l'installation peut alors soit l'acquérir de façon différée, soit même ne jamais l'acquérir. Le montage d'un projet de portage foncier agricole suppose trois parties : une société de portage qui possède les terres ; une banque qui finance la société de portage ; un agriculteur qui loue le foncier à la société de portage. Le portage foncier est en lien étroit avec la question du bail cessible.

PNR – Un Parc naturel régional est un territoire ayant choisi volontairement un mode de développement fondé sur la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels considérés comme riches et fragiles. Ils ont été créés en 1967 et sont à présent au nombre de 58.

SAFER – Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont une création *sui generis* du droit rural français. Les SAFER sont des sociétés privées agissant sous contrôle de l'État et sans but lucratif, elles ont une compétence territoriale limitée, fixée par agrément. Les SAFER restent aujourd'hui encore, un acteur majeur de l'espace rural ainsi, plus spécifiquement, que du monde agricole. Elles constituent un outil de régulation foncière de premier plan grâce au droit de préemption dont elles disposent pour intervenir. Les SAFER sont des sociétés autonomes dotées de leur propre personnalité morale, tout en s'insérant dans un réseau de relations entre SAFER assurant une coordination de leurs actions.

SAURM – la surface agricole utile régionale moyenne (SAURM), créée en remplacement de l'historique surface minimum d'installation (SMI). Sa fonction est similaire : elle fixe un seuil au-delà duquel l'autorisation d'exploiter est nécessaire.

SCEA – La SCEA est une société civile d'exploitation agricole. Il s'agit donc d'une structure de forme civile, donc non commerciale.

SCI – En droit civil français, une société civile immobilière est une société civile, qui a un objet immobilier.

SCIC – Société coopérative d'intérêt collectif pour la structuration des exploitations, capables de rassembler, dans son actionnariat, personnes privées et personnes publiques comme les collectivités locales.

SCoT – Les schémas de cohérence territoriale sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en décembre 2000, dont le périmètre et le contenu ont été revus par l'ordonnance du 17 juin 2020 de modernisation des SCoT, afin d'être adaptés aux enjeux contemporains.

SDDS – Les schémas directeurs départementaux des structures agricoles, mis en place en 1993, ont été remplacés par les SDREA en 2014.

SDREA – Le Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles instauré par la loi du 13 octobre 2014 a modifié le dispositif du contrôle des structures en remplacement des schémas directeurs départementaux des structures agricoles (SDDS). Il permet essentiellement de réguler l'accès au foncier, que les terres soient en fermage ou en propriété et de définir les conditions de délivrance des autorisations préalables d'exploiter de nouvelles parcelles dans le but de faciliter l'installation d'exploitants agricoles ainsi que la transmission des exploitations familiales.

SRDEII – schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRADDET – Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires est un schéma régional de planification qui fusionne plusieurs documents sectoriels ou schémas existants. Il a été institué par la loi NOTRe dans le contexte de la mise en place des nouvelles régions (en 2016).

SRCAE – schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie

SRCE – schéma régional de cohérence écologique

SRU – La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), adoptée en décembre 2000, a modifié en profondeur le droit de l'urbanisme et du logement en France.

TDL – Le mouvement Terre de Liens tire son originalité de l'articulation entre un réseau associatif actif dans toute la France, une entreprise d'investissement solidaire et une fondation reconnue d'utilité publique. En mobilisant de l'épargne solidaire, des dons, des legs et des donations, Terre de Liens acquiert des terres, préserve leur vocation agricole à long terme, facilite l'installation de nouveaux paysans et accompagne la transmission et la reconversion des fermes vers des pratiques agricoles respectueuses des sols et de l'environnement.

Trame verte et bleue – La Trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de planification de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

ZAN – La loi "*Climat et résilience*" du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon de 2050. Cette loi vise à mieux prendre en compte les conséquences environnementales lors de la construction et de l'aménagement des sols, sans pour autant négliger les besoins des territoires en matière de logements, d'infrastructures et d'activités.

ZAP – La zone agricole protégée est un outil qui permet de protéger durablement la vocation agricole de certains espaces et de les soustraire à la pression de l'urbanisation.

ZNIEFF – Une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique est un espace naturel inventorié en raison de son caractère remarquable. L'inventaire des ZNIEFF est un programme d'inventaire naturaliste et scientifique lancé en 1982 et confirmé par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

Zones de non traitements – Les zones de non traitements peuvent être prévues par l'autorisation de mise sur le marché ou être imposée par voie réglementaire.

Zones humides – Les zones humides sont des « terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » (Art. L.211-1 du code de l'environnement).

ZNT – Zones de protection des riverains. Depuis le 1^{er} janvier 2020, les riverains de parcelles agricoles font l'objet d'une protection spécifique. L'épandage de produits phytosanitaires – autres que ceux à faible risque – à proximité des habitations, des lieux publics et des lieux de travail est subordonné à l'observation de distances de non traitement et au respect d'une charte départementale de bon voisinage (*C. rur.*, art. L.253-8, III).

.

Table des matières - Tome 1

<i>Avant-propos</i>	2
Résumé exécutif	4
Introduction	8
I. Les évolutions majeures de la régulation foncière dans les années 1945-2000	11
1.1. Conceptions et pratiques au temps de la modernisation agricole après 1945	11
1.2. Les transformations de la fin du 20^e siècle	12
1.3. La multiplication et l'amplification des enjeux	13
II. Au-delà des mots : le sens renouvelé de « foncier agricole » et « gouvernance »	20
2.1. Le foncier agricole : un objet à redéfinir pour une meilleure gouvernance	20
2.2. La gouvernance foncière : un mode de pilotage de l'action publique	23
III. Diagnostic sur la gouvernance foncière actuelle	29
3.1. La quadruple performance économique, sociale, environnementale et sanitaire de l'agriculture	29
3.2. La gouvernance foncière et le déclin du traditionnel contrôle des structures	30
3.3. La gouvernance foncière au défi des enjeux actuels	37
IV. Des perspectives d'avenir pour une gouvernance foncière renouvelée	48
4.1. Un préalable indispensable à une réforme de la gouvernance : l'émergence d'une vision commune de l'avenir de l'agriculture	48
Redéfinir la place de l'agriculture dans notre société	51
- Redéfinir l'acte agricole	
- Redéfinir le métier de l'agriculture	
Repenser l'association du capital et du travail en agriculture	52
- Création du GFA territorial	
- Une réforme du statut du fermage	
Assurer le financement des transitions	54
- Ouvrir la politique de la compensation	
4.2. Les propositions de réforme de la gouvernance : pour une gouvernance unifiée, locale et globale, réellement représentative, et rationalisée	57

Pour une gouvernance foncière unifiée : <u>le périmètre</u> d'action de la gouvernance	57
Pour une gouvernance foncière décentralisée sous le contrôle de l'Etat : <u>l'échelle</u> de la gouvernance	58
Pour une gouvernance foncière représentative et participative : <u>les parties prenantes</u> de la gouvernance foncière agricole.....	.60
Pour une gouvernance simplifiée : la rationalisation <u>des instruments et des modes d'action</u> de la gouvernance foncière agricole.....	62
Proposition alternative aux recommandations 7, 8 et 9.....	68
Conclusion.....	71
Avis complémentaires des sections de l'Académie d'agriculture de France.....	74
Références bibliographiques.....	78
Glossaire.....	82
Table des matières.....	89

