

# INFO agricole

AVEC LES EXPERTS-COMPTABLES

ÉDITÉ PAR LA FÉDÉRATION DES CENTRES  
DE GESTION AGRÉÉS AGRICOLES

SUPPLÉMENT AU N° 183 - DÉCEMBRE 2025



## LA GOUVERNANCE DU FONCIER AGRICOLE : DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

SUPPLÉMENT AU BULLETIN D'INFORMATION DE VOTRE ORGANISME DE GESTION

# Sommaire

Introduction	2
<b>1 ETAT DES LIEUX SUR LE FONCIER AGRICOLE</b>	<b>3</b>
<b>2 LES OUTILS DE GOUVERNANCE : LA POLITIQUE DE RÉGULATION FONCIÈRE, UNE TRANSFORMATION INACHEVÉE</b>	<b>8</b>
<b>3 VERS UNE EVOLUTION DU DROIT DE PROPRIETE</b>	<b>12</b>
<b>4 QUELLES PERSPECTIVES ?</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>19</b>

*Ce numéro constitue un supplément au n° 183*

**Directrice de la publication:** Céline DUPUID-MOREUX

**Comité de lecture:** Rémy TAUFOR - Président,  
Philippe DONOSO, Véronique DEAUD

Responsable du comité de lecture : Jacques LOGEROT

**Édité par la F.C.G.A.A.**

Abonnement annuel: 21,54 € HT

Prix au numéro: 4,30 € HT

**Dépôt légal:** 4<sup>e</sup> trimestre 2025

ISSN 0764 - 4396

**Fabrication:** Calligraphy Print - Châteaubourg (35)

**N° Commission Paritaire:** 0416G87882

**Crédits photographiques:** • Couverture © Lotharingia / Adobe Stock • Page 3 © Gwenaëlle.R / Adobe Stock • Page 8 © Ramani / Adobe Stock • Page 8 © Jakub and Jędrzej Krzyszkowski/Stocksy / Adobe Stock • Page 10 © S. Leitenberger / Adobe Stock • Page 11 © Drazen / Adobe Stock • Page 12 © Антон Скрипачев / Adobe Stock • Page 14 © S. Leitenberger / Adobe Stock • Page 15 © kwanchaift / Adobe Stock • Page 17 © Prateek / Adobe Stock • Page 19 © Tinashe Njaku/peopleimages.com / Adobe Stock

Ce numéro a été tiré à 8 691 exemplaires

# Introduction

Avec l'abolition des privilèges féodaux pendant la Révolution française de 1789 beaucoup de terres ont été redistribuées ou vendues, ce qui a favorisé l'émergence d'une classe de paysans propriétaires exploitants. Puis, en 1946, le statut du fermage a permis de relancer l'agriculture après la guerre et nourrir la France. On octroie une sécurité via le bail rural au fermier qui peut alors investir pour développer son exploitation. Ensuite, les lois d'orientation des années 60-62 mettront en place les outils de régulation du foncier : le contrôle des structures et les SAFER.

Quelques décennies plus tard, le modèle de l'exploitation familiale prônée s'est transformé. Les exploitations se sont fortement agrandies et les villes, entre autres, ont utilisé beaucoup de foncier pour d'autres usages qu'agricole.

Ces évolutions nous amènent à s'interroger. Comment aujourd'hui, la gouvernance du foncier s'opère ? Qui possède le foncier agricole et qui en a le contrôle ? Le statut du fermage et les autres outils de pilotage répondent-ils aux nouvelles exigences que nous connaissons et au nouveau modèle d'agriculture ? Quid de la rentabilité du foncier ? Que reste-t-il du droit de propriété dans ces mille-feuilles de contraintes, de réglementations et de contrôles ? Qui seront les propriétaires de demain ?

Chacun pourra, au fil de ce numéro, appréhender toutes les problématiques liées au pilotage du foncier agricole et les pistes proposées pour une gouvernance rénovée, intégrée et décentralisée. Si elles peuvent interpeller, elles ressortent de travaux récents, richement documentés et publiés par l'Académie d'agriculture de France.

Bonne lecture !

**Nous devons ce numéro spécial à :**

**Marie-Claude MAUREL,**

Directrice d'études, Membre de l'Académie d'agriculture de France

**Gérard CHOUQUER**

Historien, Directeur de recherches au CNRS,  
honoraire et Membre de l'Académie d'agriculture de France

**Jacques LOGEROT,**

**Rémy TAUFOR,**

**Véronique DEAUD** du Comité de lecture

# 1

## ETAT DES LIEUX SUR LE FONCIER AGRICOLE

Les agriculteurs ont-ils encore le contrôle du foncier ? La France perd ses exploitations, le nombre d'actifs agricoles décline et le foncier agricole, ressource vitale, se réduit, subissant une forte concurrence avec les autres usages du sol. Dans le même temps, le prix des terres est en France bien moins élevé que dans le reste de l'UE, et si la rentabilité du foncier semble modeste, il s'agit d'un placement sûr.

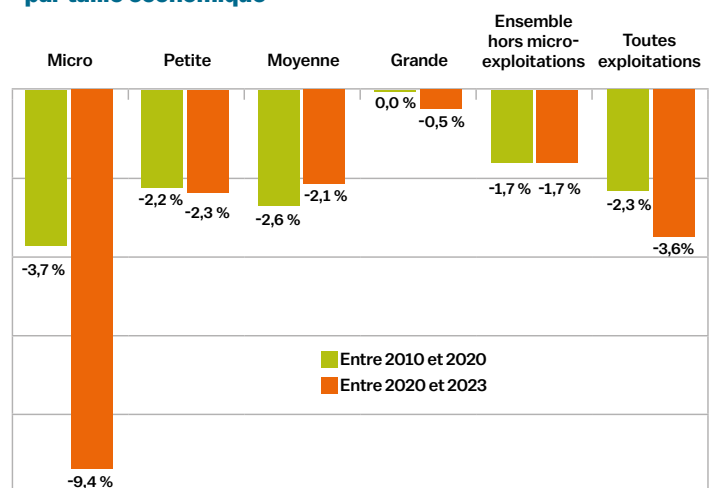
### 1 QUELQUES CHIFFRES CLÉS

Des exploitations agricoles qui disparaissent, une population agricole qui décline et une surface agricole grignotée...l'agriculture française se trouve embarquée dans une spirale infernale depuis plusieurs décennies. Les données chiffrées publiées montrent à quel point il est important de réagir pour préserver la souveraineté alimentaire, l'environnement et l'aménagement du territoire.

#### A. Depuis 2020, la France a perdu 40 000 exploitations

En 2023<sup>1</sup>, la France métropolitaine dénombre un peu moins de 350 000 exploitations agricoles contre 390 000 en 2020, soit une baisse de 3,6 % par an depuis 2020, contre 2,3 % par an en moyenne entre 2010 et 2020. Cette accélération s'explique par la baisse du nombre des micro-exploitations, en particulier celles détenues par des retraités de plus de 67 ans désormais exclus des aides de la PAC car ne répondant pas au critère de «l'agriculteur actif». Il y a peu de temps encore, dans les années 1970, on dénombrait 1,5 million d'exploitations agricoles...

#### Évolution annuelle moyenne du nombre d'exploitations par taille économique



Champ : France métropolitaine.  
Source : Agreste - Recensements agricoles (RA) 2010 et 2020, Enquête sur la structure des exploitations agricoles (ESEA) 2023.



Corollaire de la baisse du nombre d'exploitations, la population des exploitants agricoles diminue. En 2023, hors micro-exploitations, 608 900 personnes travaillent de manière permanente dans les exploitations agricoles, qu'ils soient exploitants, actifs familiaux ou salariés non familiaux. Leur effectif diminue en moyenne de 1,4 % par an depuis 2020.

1. Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2023 - Agreste juin 2025 n°2.

## ETAT DES LIEUX SUR LE FONCIER AGRICOLE

Autre fait marquant, le vieillissement. En 2020, l'âge moyen des chefs d'exploitation, coexploitants et associés de l'Hexagone atteignait 51,4 ans, contre 50,2 en 2010<sup>2</sup>.



### UN PEU MOINS DE 275 000 EXPLOITATIONS EN FRANCE MÉTROPOLITAINE À L'HORIZON 2035 ?

Une projection du nombre des exploitations agricoles en France métropolitaine a été réalisée, à l'horizon 2035. Si les tendances observées lors du dernier recensement se maintenaient dans les années à venir, la France métropolitaine pourrait ne plus compter que 274 600 exploitations agricoles à l'horizon 2035<sup>3</sup>.

## B. Les sols agricoles couvrent encore la moitié du territoire

Selon l'enquête Teruti<sup>4</sup>, en 2022, plus de la moitié de la France métropolitaine est constituée de sols agricoles. Le reste du territoire est couvert de sols naturels (40,1%) et de sols artificialisés (9,5%). Les sols agricoles sont répartis entre cultures (28 %), surfaces toujours en herbe (17 %), prairies temporaires et jachères (5 %). Les régions du nord-ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie, Hauts-de-France, et l'ancienne région Poitou-Charentes) abritent les départements les plus agricoles.

Mais chaque année, l'étalement urbain consomme de nombreux hectares. 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.



### QUI DÉTIENT LE FONCIER AGRICOLE ?

L'association «Terre de liens» a publié, en 2023, une étude sur la propriété foncière en France<sup>5</sup>, la première depuis trente ans.

Contrairement à une idée reçue, le foncier agricole est exploité majoritairement en faire-valoir indirect, seuls 35 % des terres cultivées - soit 9 millions d'hectares - appartiennent aux agriculteurs qui les travaillent.

Au fil des générations, la propriété foncière s'est morcelée. Pour environ 490 000 chefs d'exploitation agricole (chiffre 2020) on compte 4,2 millions de propriétaires privés. Selon l'enquête, ces propriétaires détiennent en moyenne des parcelles de cinq hectares, alors que la surface moyenne d'une exploitation est de 69 ha. Si bien qu'un «agriculteur qui travaille des terres en location, loue des terres à quatorze propriétaires différents en moyenne, contre 3 ou 4 dans les années 1980».

Ces propriétaires sont majoritairement des hommes qui sont dans l'ensemble plutôt âgés.

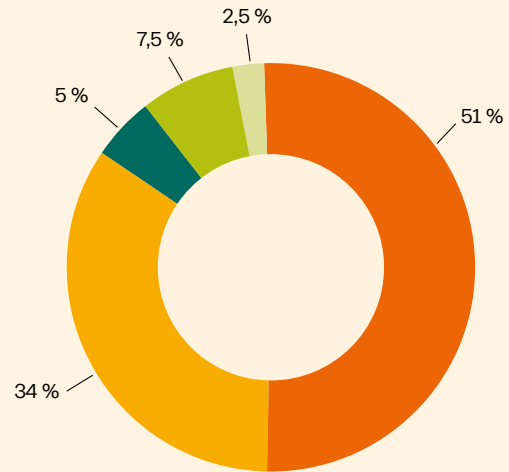
2. Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires – Edition 2024 - Insee Références.

3. Démographie des exploitations agricoles : quelles perspectives à horizon 2035 ? - publié le 16 avril 2024.

4. Agreste Primeur - février 2025 n°1.

5. La propriété des terres en France - février 2023 - Terre de liens.

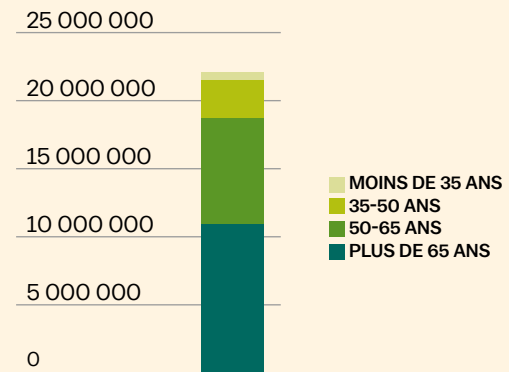
## Répartition des surfaces agricoles par type de propriétaire



- Propriétaires privés (personnes physiques)
- Indivisions (constituées de personnes physiques)
- Entités publiques (État, Région, Département, Collectivité territoriale)
- Sociétés agricoles (personnes morales)
- Autres sociétés (personnes morales non agricoles)

Source : Étude CEREMA / Terre de liens, 2022

## Répartition des surfaces agricoles selon l'âge des propriétaires



Source : Étude CEREMA / Terre de liens, 2022

## 2 LA RENTABILITÉ DU FONCIER

Le foncier agricole est la ressource essentielle pour produire les besoins primaires que sont les aliments d'origine végétale ou animale. La terre est une ressource précieuse qui devient rare et qui est menacée par divers facteurs liés notamment au climat, ou par certaines pratiques culturales qui l'appauvrissent.

### A. Quel est le prix du foncier agricole en France et dans l'UE ?

En France, le prix moyen à l'hectare des terres et prés libres s'est élevé à 6 400 € en moyenne en 2024 (voir encadré).

Ce prix moyen renferme de grandes disparités puisqu'il varie énormément selon la région, la localisation, les potentialités agronomiques. Ainsi, les prix moyens des terres libres à l'ha peuvent atteindre 20 000 € dans certains secteurs des Bouches-du-Rhône par exemple, et seulement 2 500 € dans la Creuse !

En matière de prix du foncier agricole, les prix des terres et prés libres (non grevés de baux) se sont élevés, en 2024, à 6 400 € par hectare en moyenne (+ 3,2 % par rapport à 2023), ceux des terres et prés loués à 5 220 € par hectare en moyenne (+ 2,0 % par rapport à 2023). Les prix des vignes ont chuté (vignes AOP : - 1,1 % à 176 400 euros/ha ; vignes à eaux-de-vie AOP : - 9,8 % à 51 100 euros/ha, vignes hors AOP : - 7,0 % à 13 800 euros/ha).

(Source FNSAFER)

La progression des prix du foncier est constante. Entre 1997 et 2023, elle est de 2,8 % en moyenne pour les terres libres (source SAFER) et à peu près équivalent pour les terres louées. De plus, ces prix sont très peu volatiles.

D'une manière générale, les prix des terres sont assez élevés et rendent l'accès au foncier difficile pour des jeunes agriculteurs souhaitant s'installer.

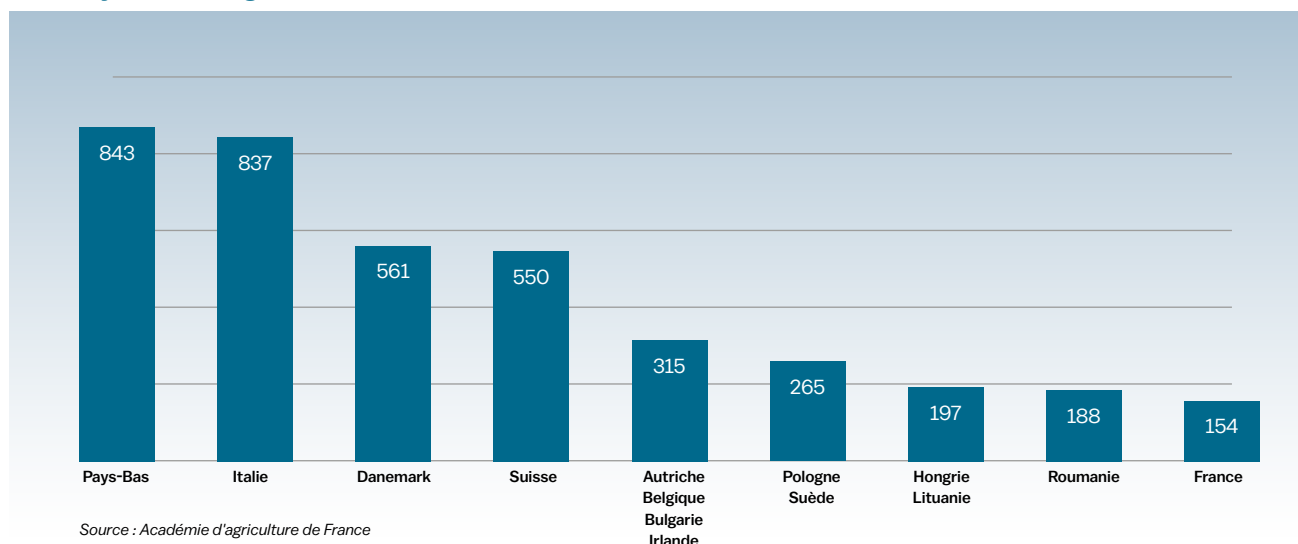
Pourtant, ils restent encore très en deçà de ce que l'on peut observer dans d'autres pays européens comme le montre le tableau ci-après :

**Prix moyens des terres arables dans l'UE, en 2023 (€/ha)**

Prix moyen	
Pays-Bas	91 150 €
Autriche	37 900 €
Irlande	35 140 €
Italie	35 000 €
Slovénie	26 520 €
Danemark	24 420 €
Grèce	13 980 €
Pologne	13 900 €
République Tchèque	13 800 €
Espagne	12 420 €
Suède	10 780 €
Finlande	8 880 €
Roumanie	8 420 €
Estonie	6 350 €
<b>France</b>	<b>6 200 €</b>
Hongrie	5 940 €

Source : Eurostat

**Prix moyen de fermage à l'hectare (euros - 2022)**



La France demeure un des pays où le foncier est le plus bas en moyenne.

**B. Quelle rentabilité pour le foncier ?**

La rentabilité dépend de la localisation du foncier, de la qualité des sols, des cultures pratiquées et des aides publiques (ex PAC). Elle s'exprime à partir du revenu dégagé (location fermage), diminué des différentes charges (taxes foncières...), divisé par le prix d'achat du foncier.

**a) Concernant la situation d'un propriétaire bailleur,** la rentabilité du foncier semble « modeste » au regard d'autres placements et se situe entre 1,5 et 3,5 % brut qu'il faut ensuite diminuer des taxes. Pour 2023, la FNSAFER a établi le rendement moyen locatif à **2,84 % brut** (hors vignes) en évolution de + 0,16 % par rapport à l'année précédente.

Ajoutons que le fermage, qui est le principal revenu pour le bailleur, connaît de forte disparité selon les départements et au sein même d'un département et qu'il est encadré par un arrêté préfectoral publié chaque année. Exemple dans l'Aube pour 2024, les minimas de prix du fermage pour des baux à long terme sur des terres nues sont à 130 € par ha et les maximas sont à 316 € par ha (hors baux cessibles).

Par ailleurs, notons aussi que le fermage moyen en France (soit 154 € par ha) est bien plus faible que dans la majorité des pays de l'UE, comme l'indique le tableau ci-dessous.

La rentabilité du foncier agricole est également impactée par les différentes taxes à savoir la taxe foncière qui finance les collectivités, la taxe chambre d'agriculture, l'impôt sur le revenu (Bénéfice Agricole ou revenu foncier) et éventuellement l'IFI (Impôt sur la Fortune Immobilière).



**b) Exemple d'un calcul de rentabilité pour l'achat de 40 ha (40ha à 12 000 €) d'une exploitation de grandes cultures.**

Charges en+		Produit en+	
<b>Charges opérationnelles</b>	40 ha x 910 €	36 400 €	<b>Produit brut</b>
Charges externes	40 ha x 750 €	30 000 €	40 x 2 643 € <sup>2</sup>
Taxes foncières		2 000 €	105 720 €
Amortissements : Matériel...	40 ha x 302 €	12 080 €	
MSA en +		6 540 €	
<b>Total</b>		<b>87 020 €</b>	<b>105 720 €</b>
<b>Résultat courant</b>		<b>18 700 €</b>	
Loyer calculé <sup>1</sup>	40 ha x 180 €	7 200 €	
<b>Résultat net</b>		<b>11 500 €</b>	
Soit une rentabilité nette <b>de 2,40 %</b> 11500/(12000x40) x 100			

1. Ce « loyer calculé » représente les frais inhérents à l'acquisition du foncier (ex. remboursement d'emprunt).

Dans cet exemple, si l'acquisition de ce foncier semble viable (à condition que les résultats suivent...), le retour sur investissement s'effectuera sur une très longue durée et l'apport de fonds propres sera nécessaire.

2. Données issues des statistiques FCGAA 2024 (campagne 2023 sur un échantillon de 982 exploitations) zone 1 grandes cultures (moyenne des fermes : 160ha).

**C. Le foncier : un placement sûr et une valeur refuge**

C'est un placement qui repose sur un actif concret : la terre, qui globalement ne se déprécie pas (peu corrélé aux marchés financiers) et qui sera toujours nécessaire pour nourrir la population même en temps de crise. En revanche, un tel investissement reste souvent « peu liquide ». En effet, il n'est pas toujours facile d'acheter ou de vendre des terres avec des baux car, d'une part, elles sont décotées par rapport à des terres libres et d'autre part, il faut souvent attendre la fin du bail pour les céder.

L'acquisition de foncier agricole constitue une bonne stratégie de diversification patrimoniale, avec des perspectives de revente intéressantes, mais qui reste difficile d'accès car elle est encadrée par une réglementation stricte (droit de préemption des SAFER, contrôle des structures...).

**D. Des avantages fiscaux à la clef en cas de transmission**

Du point de vue transmission (donation et succession), le foncier bénéficie d'exonération importante des droits de succession au profit des héritiers à hauteur de 75 % jusqu'à 600 000 € (et 50 % au-delà) à condition que la terre ait été louée par bail à long terme et conservée pendant 5 ans<sup>1</sup>.

Il existe ces mêmes exonérations en cas de transmission des parts de GFA (décès ou donation).

En matière d'IFI, une exonération de 75 % de la valeur des terres agricoles peut s'appliquer sous certaines conditions.

Même si la rentabilité du foncier agricole reste modeste, il n'en demeure pas moins que ce type d'investissement est pertinent sur le plan patrimonial, mais nécessite des capitaux importants pour son acquisition notamment pour l'agriculteur exploitant.

1. Dispositif étendu jusqu'à 20 000 000 € avec obligation de conservation des terres pendant 18 ans.

**3 UN FONCIER AGRICOLE SOUS TENSION**

Ressource d'importance stratégique à tous égards, le foncier agricole appelle un mode de gouvernance exigeant la prise en considération d'un ensemble d'enjeux d'ordre économique, social, environnemental et sanitaire, en pratique difficiles à concilier.

**A. Un foncier multifonctionnel, des usages concurrents**

Terre, sol, foncier, autant de termes pour désigner un même objet qui est le support de fonctions, d'usages et de rapports sociaux multiples. De nature juridique, le vocable *foncier* est relatif à un fonds de terre (*fundus*), à son appropriation et à son exploitation. Objet premier du droit de propriété, le fonds de terre relève des biens immeubles, ainsi que l'établit l'article 518 du Code civil qui appréhende le sol en tant qu'assise de la propriété foncière.

Dans sa matérialité, le foncier renvoie à une terre, à la fois surface et matière, substrat vivant et socle de la production agricole et forestière qui remplit – en tant que ressource naturelle – une gamme de fonctions vitales (production de biomasse, stockage du carbone, épuration et réservoir d'eau, habitat d'une biodiversité, etc.). Ainsi caractérisé, le sol se prête à des usages multiples, diversement codifiés par des règles juridiques participant d'un *droit foncier* qui n'existe pas sous forme de référentiel cohérent.

Une pression croissante s'exerce sur une ressource foncière convoitée pour des usages concurrents qui intéressent un large cercle d'acteurs, en premier lieu des propriétaires fonciers et des exploitants agricoles, mais également d'autres catégories sociales. En marge des activités agricoles principalement dédiées à la fonction nourricière, d'autres utilisations se sont développées, ainsi l'accueil du tourisme vert et des loisirs de plein air, plus récemment, la production d'énergie renouvelable

avec la méthanisation et l'agrivoltaïsme. De fait, la coexistence d'usages et de fonctions de plus en plus diversifiés est assujettie au respect d'un ensemble de normes, transcrites dans divers codes juridiques (code rural et de la pêche maritime, de l'environnement, de l'urbanisme, des collectivités territoriales, etc.) qui formalisent des dispositifs législatifs et réglementaires en constante évolution.

Dans ces conditions, de quelle manière réguler les utilités plurielles du foncier agricole et arbitrer les éventuels conflits d'usage ? Un difficile équilibre est à rechercher entre le respect des intérêts économiques et sociaux des agriculteurs et l'attention à prêter aux attentes du corps social au nom d'un « bien commun » dont la portée est loin de faire consensus. Tels sont quelques-uns des défis auxquels la gouvernance foncière devrait être en mesure de répondre.

## **B. Un outil de production en profonde mutation (concerne l'exploitation agricole)**

Au cours des cinquante dernières années, les conditions d'accès au foncier, support indispensable à l'activité de production agricole, n'ont cessé d'évoluer sous l'effet d'un délestage continu des actifs agricoles autorisant une concentration foncière à l'avantage d'exploitations agricoles agrandies en superficie comme en taille économique, mais sensiblement réduites en nombre. L'effacement progressif du modèle dominant de l'exploitation familiale caractérisée par la réunion du capital, du travail et du foncier au sein d'une même entité, le développement spectaculaire de formes d'entreprises sociétaires fondées sur des agencements juridiques inédits et variés des facteurs de production, ont bouleversé les rapports entre l'outil foncier et l'exploitation agricole. La plupart des formules sociétaires opèrent une dissociation du capital de production et du patrimoine foncier, de telle manière que la réalité physique de l'exploitation (son appareil technique) se trouve disjointe du statut juridique de l'entreprise. Des modes de portage complexes permettent de regrouper la propriété foncière, de mettre en œuvre des stratégies de reconstitution du patrimoine familial (GFA), de faire appel à de nouveaux investisseurs. Dans le contexte d'une agriculture de firme en plein essor, le capital foncier, réparti en parts sociales qui peuvent être l'objet de transactions sur le marché foncier, tend à devenir une abstraction. La nature même des rapports entre la terre, le capital et le travail en sortent complètement modifiés. De ce fait, les politiques foncières qui ont traditionnellement assuré la régulation de l'accès au foncier agricole, se trouvent partiellement remises en cause par le processus de financiarisation de l'agriculture. Toutefois, un grand nombre d'exploitants agricoles sont à l'écart d'un tel modèle capitalistique et n'entendent pas le rallier. Leurs intentions de transmission ainsi que les projets d'installation des exploitants non issus du milieu agricole peinent à bénéficier de facilités comparables.

## **C. Une ressource exposée et menacée : déprise agricole et artificialisation des sols**

Qualifié de « ressource vitale, limitée, non renouvelable et irremplaçable » (selon les termes de

la directive européenne de surveillance des sols), le foncier agricole est exposé à divers risques et menaces. Au nom du « bon usage » des sols agricoles, support de la production de biens agricoles et alimentaires, une prise de conscience s'est opérée au sein de larges couches de la société, inquiètes des atteintes portées à l'environnement et soucieuses de le protéger.

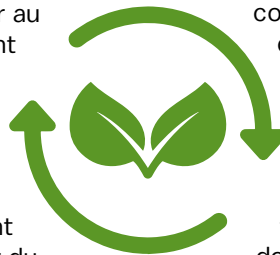
Dans le contexte d'un dérèglement climatique accéléré mais également en raison de l'aggravation des incertitudes géopolitiques, la capacité de l'agriculture à développer et maintenir une production de biens agricoles assurant la souveraineté et la sécurité alimentaire de la Nation représente un enjeu primordial dont l'objectif est à présent inscrit dans la loi du 24 mars 2025.

Au-delà de la fourniture de biens alimentaires, l'activité agricole façonne les paysages et entretient les espaces ruraux de faible densité, participe à la prévention des risques, notamment d'incendies. Les enjeux environnementaux sont multiples : préservation des fonctions écosystémiques, protection de la qualité et de la santé des sols, restauration écologique des espaces naturels, agricoles et forestiers, renaturation des terres agricoles délaissées, du fait de la déprise agricole responsable de l'extension des friches, en particulier en zones de montagne. Au niveau européen, une réflexion est engagée en vue de définir un cadre juridique pour la protection et l'utilisation durable des sols ; en France, l'INRAE a engagé une réflexion

concernant les indicateurs de mesure de la qualité et de bonne santé des sols, selon des critères qui vont au-delà de l'amélioration de leur fertilité. L'abandon de terres cultivées du fait de la déprise agricole, l'extension des friches et de manière plus générale la perte de biodiversité des espaces naturels, agricoles et forestiers constituent autant de signaux d'alerte de la détérioration de la ressource foncière. À cela

s'ajoutent les conséquences d'une consommation excessive des terres agricoles (souvent parmi les meilleures) par un processus non maîtrisé d'étalement urbain, entraînant une artificialisation irréversible des sols. D'où la mise en œuvre de stratégies visant un objectif de « sobriété foncière » afin de limiter au maximum la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. C'est ainsi que la loi climat et résilience (2021) propose d'en réduire la progression en imposant aux collectivités locales de respecter l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN). L'utilisation du foncier doit être envisagée à l'aune d'une nouvelle sobriété que les collectivités locales doivent traduire en termes de stratégie d'occupation des sols. Dans ce contexte, le foncier agricole est devenu l'objet d'une attention croissante de la part des élus territoriaux qui le considèrent comme un levier déterminant de l'aménagement de leurs territoires.

Parce que la préservation de la ressource foncière est une condition de la souveraineté agricole et de la sécurité alimentaire de la Nation, elle doit bénéficier de la vigilance de tous dans le cadre d'une gouvernance en capacité de répondre aux tensions qui la menacent. Cette constatation invite à s'interroger sur les visées et les instances de la gouvernance d'une ressource foncière gravement exposée à des tensions de nature et d'origine diverses.



# 2

## LES OUTILS DE GOUVERNANCE : LA POLITIQUE DE RÉGULATION FONCIÈRE, UNE TRANSFORMATION INACHEVÉE

La politique de régulation foncière est fonction du regard que la société porte sur l'agriculture et du rôle qu'elle confie aux agriculteurs. À cet égard, les conceptions ont notablement évolué. En témoignent les grandes orientations mises en œuvre, dès l'après-guerre et au début de la V<sup>e</sup> République, puis les changements apportés par le législateur durant les dernières décennies, qui ont contribué à élargir les visées de la régulation foncière à d'autres enjeux que le seul accès à la terre agricole.

### 1

#### AU FONDEMENT DE LA MODERNISATION AGRICOLE, UNE COGESTION INÉDITE

La modernisation de l'agriculture française a été conduite dans le contexte des deux grandes lois cadres du 5 août 1960 et du 8 août 1962. Leurs objectifs, essentiellement d'ordre économiques, visaient à remédier aux freins démographiques, techniques, fonciers et juridiques susceptibles d'entraver l'essor d'une agriculture intensive, de manière à assurer par des gains de productivité l'amélioration des revenus

des agriculteurs. Au plan politique, ce projet était porté par une vision sociale et économique de promotion de l'exploitation agricole de type familial au service d'une production de biens alimentaires accessibles à tous. La solution de la cogestion s'est appliquée à une forme de gouvernance foncière à travers laquelle l'État et le syndicalisme agricole dominant ont mis en place une régulation de l'accès au foncier agricole fondée sur trois piliers : le statut du fermage instauré par la loi du 13 avril 1946, le contrôle des structures des exploitations agricoles par les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, et la création des SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) issues des mêmes lois d'orientation. Le droit d'exploiter, principalement assuré par l'intermédiaire du bail rural, confère une liberté culturelle quasi totale au fermier, tandis que son encadrement, assuré par la législation relative au contrôle des structures, s'applique aux conditions de reprise des terres, tandis que les SAFER contribuent à la mobilisation du foncier en faveur de l'activité agricole et forestière. Durant plus d'un demi-siècle, ce corpus juridique a encadré une politique de soutien du modèle

de l'exploitation familiale, fondée sur une cogestion État/profession agricole quasi exemplaire. Dans son principe toujours vivace, ce système de gouvernance a toutefois changé de visage.

Les grandes réformes de la Politique agricole commune (PAC) introduites à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont radicalement transformé les rapports entre l'État et les syndicats puisque désormais les négociations essentielles se déroulent à Bruxelles. Le monopole syndical de la FNSEA a pris fin avec la loi d'orientation agricole de 1999 qui imposait le pluralisme syndical à toutes les instances de concertation. La crise actuelle de représentativité que traversent les syndicats agricoles renvoie aux divergences de vision de la société et de la classe politique concernant les orientations à donner à l'agriculture.

À la demande de la société, des modifications ont été apportées aux diverses instances de gouvernance foncière, de manière à élargir le cercle des acteurs sociaux consultés. À titre d'exemple, les conseils d'administration des SAFER comportent désormais trois collègues (au lieu de deux précédemment), un seul demeurant le porte-parole des organisations syndicales d'exploitants agricoles et des chambres d'agriculture. Dans la lutte contre le gaspillage des espaces agricoles, naturels et forestiers, la Commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA), est devenue, avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt du 13 octobre 2014, la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Elle est chargée de donner un avis avant tout déclassement d'une terre agricole. Cette instance comprend des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des chambres d'agriculture, des propriétaires fonciers, etc., et dispose d'une compétence générale en matière de lutte contre la consommation excessive des espaces agricoles, naturels et forestiers.

## 2 DES OUTILS DE RÉGULATION DEVENUS INEFFICACES

### A. Un statut du fermage dépassé et inadapté

Le statut du fermage occupe une place à part dans le paysage foncier par son extension puisqu'il couvre près des trois quarts de la SAU du pays. En conférant au fermier, une « quasi-propriété » sur le fonds, le statut du fermage limite nombre d'évolutions qui seraient à présent nécessaires. Le caractère prépondérant, quasi exclusif des droits du fermier sur le fonds, voulu par le législateur à des fins de protection de l'exploitant, interdit la reconnaissance d'une pluralité de droits de jouissance sur la terre et freine l'émergence d'une reconnaissance de la multifonctionnalité du sol agricole. Le statut souffre de plusieurs insuffisances : une parité des rapports propriétaire/bailleur à rééquilibrer, des sous-locations illégales mais fréquentes (par exemple dans la région des Hauts-de-France), une incompatibilité

des baux actuels avec les nouveaux usages du sol tels que la production d'énergie (agrivoltaïsme) ou la diversification des activités. Des innovations ont été introduites, telles que le bail rural environnemental (BRE) qui s'accompagne de clauses environnementales visant au maintien ou au changement de pratiques jugées favorables à l'environnement, ou encore l'obligation réelle environnementale (ORE) qui permet à un propriétaire de mettre en place une protection environnementale sur son bien. Mais ces dispositifs sont-ils à la hauteur des enjeux ?

Force est de constater que les règles encadrant les baux, l'absence de valeur patrimoniale du droit au bail classique entraînent une perte d'attractivité de la terre pour les bailleurs et les investisseurs. Le renouvellement générationnel des exploitants est rendu difficile, alors que le nombre des candidats à l'installation hors cadre familial ne cesse de progresser. Seuls les enfants d'agriculteurs désireux de reprendre l'exploitation familiale peuvent en tirer parti. La désaffection des bailleurs à l'égard du statut du fermage devient de plus en plus criante. Certains propriétaires, contrariés par le carcan du statut, ne souhaitent plus louer, de crainte de s'enfermer dans une nouvelle relation contractuelle quasi perpétuelle. La Fédération Nationale de la Propriété Privée Rurale qui représente les intérêts de plus de 4 millions de propriétaires agricoles et ruraux dénonce les rigidités d'un statut qui entrave la liberté contractuelle et propose de rechercher un nouvel équilibre entre preneurs et bailleurs qui permettrait d'améliorer la transmissibilité du patrimoine foncier. Les contraintes inhérentes au statut du fermage exercent des effets pervers, par exemple, en incitant à recourir au travail à façon, opéré par des entreprises de travaux agricoles (ETA) pour le compte des propriétaires fonciers. Le recours à cette solution n'est actuellement assujéti à aucun contrôle. Le développement sans précédent de l'agriculture déléguée est en partie le fruit d'une stratégie de contournement d'un statut du fermage devenu inadéquat.



## B. Un contrôle des structures en décroissance

À l'origine, le contrôle des structures des exploitations agricoles entendait réguler l'accès au foncier pour éviter les agrandissements excessifs et favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs. Le dispositif avait essentiellement pour intention de contribuer à la consolidation et à la préservation d'exploitations familiales à responsabilité personnelle, en soutenant l'agrandissement de structures d'exploitation dont les dimensions étaient alors considérées insuffisantes.

Ces visées ont été profondément remaniées par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014. L'intention prioritaire est de favoriser l'installation et que d'autres objectifs traduisent l'évolution vers un modèle agro-écologique d'exploitation agricole, tandis que l'agrandissement des structures est désormais écarté. Il s'agit de consolider des exploitations agricoles qui soient viables, de promouvoir le développement de systèmes de production agro-écologiques et de maintenir une agriculture diversifiée à forte valeur ajoutée.

La procédure d'attribution des autorisations d'exploiter a été revue et renforcée, sans apporter une réelle simplification aux conditions de mise en



œuvre du contrôle des structures, désormais définies par le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA). Établis à l'échelle des régions, ces documents déterminent les critères permettant de limiter les agrandissements excessifs lors d'un changement de titulaire du droit d'exploiter, et ceci quelle que soit la nature du titre (propriété, bail, prêt), au profit d'une seule personne, physique ou morale, sans autre distinction de statut. Le contrôle porte sur les opérations d'installation, d'agrandissement et de réunion d'exploitations, qui sont subordonnées à l'obtention d'une autorisation administrative délivrée par le Préfet de région.

Jadis au centre de la politique de régulation, le contrôle des structures a vu sa raison d'être faiblir dès lors que s'accélère la réduction du nombre d'exploitations agricoles. Le recours décroissant à un contrôle des structures jugé générateur de contentieux signale le manque d'effectivité d'une mesure dont l'application se révèle très contrastée selon les départements.

## C. Des SAFER omniprésentes mais impuissantes

D'un champ d'application à l'origine essentiellement agricole, les SAFER ont vu leurs missions s'étendre à l'aménagement des territoires ruraux tandis que leurs moyens d'action se renforçaient. Devenues un opérateur majeur du monde agricole et de l'espace rural, les SAFER constituent un outil de régulation de premier plan grâce au droit de préemption dont elles disposent pour intervenir dans les transactions foncières. Réaffirmé et précisé par la loi d'avenir du 13 octobre 2014, l'exercice de ce droit de préemption cristallise la critique des praticiens.

Le problème que rencontrent les SAFER qui sont des sociétés de droit privé délégataires d'une mission de service public tient principalement à leur mode de financement. Privées de subventions étatiques et de ressources fiscales, elles trouvent pour l'essentiel leur source de financement dans le déploiement de leurs activités et peuvent se comporter comme des « marchands de biens », ce qui nuit à leur image.

L'élargissement de leurs missions pour répondre à la multifonctionnalité du foncier au-delà de la simple sphère agricole, leur confère une vision d'ensemble permettant de répondre aux attentes en matière d'accompagnement des projets fonciers portés par les collectivités territoriales, et de protection de l'environnement (au moyen du droit de préemption environnemental qui permet d'acquérir des terrains situés en espace naturel sensible). Les SAFER constituent un outil de régulation du foncier agricole mais aussi un instrument de connaissance du marché foncier rural. À l'évidence, elles ont su évoluer et s'adapter en développant les fonctions contribuant à l'aménagement de la ressource foncière à d'autres fins que la seule activité de production agricole. Les SAFER font aujourd'hui l'objet d'un assez large consensus professionnel. Aucun syndicat agricole ne remet en cause leur utilité, bien que la question de leur mode de financement continue à se poser.

### 3 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. Jusqu'à l'adoption de la loi *Sempastous* portant mesure d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole par le biais de structures sociétaires, les outils de régulation du marché foncier agricole ne permettaient qu'un contrôle partiel des transactions sociétaires. Adoptée le 23 décembre 2021, cette loi a mis en place une procédure spécifique et autonome 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, et la délivrance de l'autorisation administrative relève de la compétence du Préfet du département. Destiné à favoriser l'installation d'agriculteurs, la consolidation d'exploitations agricoles et le renouvellement des générations agricoles en luttant contre la concentration excessive des terres et leur accaparement, ce nouveau dispositif tend à faciliter l'accès au foncier, notamment en contrôlant le respect des prix du marché foncier local. Le seuil d'agrandissement significatif est arrêté en hectares par le Préfet de région après avis de la

chambre d'agriculture. Compris entre une fois et demie et trois fois la surface agricole utile régionale moyenne fixée par le schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA), il est relatif à la procédure de délivrance de l'autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole.

Pourtant, même après l'entrée en vigueur de la loi *Sempastous*, les comités techniques des SAFER et les commissions départementales d'orientation agricole (CDOA) des structures se révèlent impuissants à exercer leur droit de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole dès lors que la valeur de celui-ci a été préalablement transformée en parts sociales.

Tels se présentent les éléments d'un diagnostic qui soulignent que les outils de régulation du foncier issus des lois d'orientation agricole des années 1960-1962 ne sont plus adaptés aux attentes. Ce constat invite à engager une remise à plat du mode de pilotage d'un foncier agricole devenu multifonctionnel, de manière à préserver une ressource d'intérêt primordial pour assurer la souveraineté agricole et alimentaire. C'est toute l'architecture juridique de la gouvernance foncière, les instances comme les modalités d'intervention, qui demande à être réformée.

- Dans le cadre du contrôle des structures des exploitations agricoles, plus de 20 000 dossiers sont examinés chaque année, par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAF) (chiffre 2022 du ministère de l'Agriculture).
- En matière d'action des SAFER, plus de 300 000 déclarations d'intention d'aliéner ont été reçues et traitées en 2024 (évolution 2024-2023 : - 3,7 %). Le marché des terres et prés a représenté cette même année 98 350 transactions, portant sur 431 200 hectares et pour un montant de 6,17 milliards d'euros. Le marché des terres et des prés accentue son repli amorcé en 2023. Le marché immobilier viticole a représenté en 2024 plus de 8 650 transactions, 16 000 hectares et 1,11 milliard d'euros (chiffres FNSAFER 2025).





# 3

## VERS UNE EVOLUTION DU DROIT DE PROPRIETE

Le droit de propriété n'est pas figé, il répond à de multiples exigences (environnementales, sociales, économiques...), faisant émerger une forme alternative à la propriété individuelle : le portage du foncier.

### 1 LE SENS D'UNE ÉVOLUTION : UN DROIT DE PROPRIÉTÉ PLURIEL

Craignant qu'un maintien de formes de partage des utilités de la propriété ne reconduise vers des relations de dépendance et des territoires d'exceptionnalité, le Code civil de 1804 a opté pour des définitions strictes de la propriété foncière. On a alors réduit d'anciens droits en simples servitudes et repoussé la solution des cas difficiles (communaux, propriétés collectives, usages), laissant aux cours judiciaires le soin de proposer des solutions jurisprudentielles. Mais ces formes ont continué une vie souterraine que masquait la définition carrée de l'article 544 et que ne couvraient pas suffisamment les articles 542 (qui définit la propriété ou le produit des biens communaux)

et 543 (qui ouvre le faisceau des droits aux droits de jouissance et aux services fonciers à prétendre).

Sur fond de débats idéologiques tendus (libéraux contre socialistes), les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ont néanmoins entrouvert la porte à des formes de propriété partagée. On peut citer les Parcs naturels et les espaces remarquables ; les monuments historiques ; les édifices du culte catholique ; les formes de reconnaissance et d'établissement de la propriété en Alsace-Moselle après 1918. On doit surtout relever les exceptions au Code civil que sont le statut du fermage de 1946 (qui entoure l'exploitation agricole de protections et de verrous, car le statut est d'ordre public), l'attribution préférentielle (qui contrevient aux règles civiles sur l'héritage), voire le refus jusqu'à très récemment de rendre cessible le bail rural. Dans le même temps, on observait la prudence, en France, face à des techniques reposant sur des montages et des portages, plus courants en droit anglo-saxon (d'où l'introduction très tardive de la fiducie).

Aujourd'hui, les évolutions en cours – que l'acuité des

problèmes agricoles, alimentaires, environnementaux favorise – font que nous observons de plus en plus d'entorses au principe exclusif de propriété. À côté des propriétés spéciales, déjà citées, il faudrait aussi parler des restrictions de droit public à la propriété privée, qui font que le propriétaire se retrouve en situation de mettre sa propriété au service d'un objectif collectif, par exemple en matière environnementale. Les montages sociétaires de plus en plus ramifiés participent de ce mouvement.

Il est alors nécessaire de nommer ce qui se produit. On voit s'installer un nouveau régime de domanialité qui redéploie le faisceau des droits et des utilités et nous invite à penser en termes de pluralité. Rien n'est plus parlant et souvent bénéfique (parce que cela libère le jeune exploitant reprenneur du poids de l'acquisition initiale du foncier) que la dissociation entre la propriété du foncier et l'exploitation agricole, quand elle est portée par des entreprises, les unes spéculatives, les autres solidaires.

Il faut alors parler de néodomanialité de fait, car ce pluralisme est encore innommé, en ce sens qu'il n'est pas posé comme architecture explicite.

On le voit aux conflits de droit qui ne manquent pas de se poser. Le public a compris qu'il existe dans les pratiques, un conflit entre des normes agricoles et des normes environnementales. Mais d'autres conflits de droits sont présents, par exemple autour de la brevetabilité du vivant animal et végétal. Plus globalement, l'irréductibilité se creuse entre un droit civil qui étend le champ de la propriété de façon confuse, des droits environnementaux qui la restreignent et ces droits de réserve et de protection que sont le droit rural et le droit forestier.

Quant à la projection territoriale des droits, c'est probablement l'enjeu du moment car leurs aires d'application ne sont pas coordonnées et sont même souvent incommensurables. La définition thématique des zonages (eau, sols, trames verte et bleue, urbanisation, communication...) favorise les fonctionnements en îlots territoriaux, et cette situation est renforcée par les expertises elles-mêmes quand elles sont mono-disciplinaires. Devant ces interférences, on espère que la gouvernance saura être l'instrument politique de transaction sociale au sein du maquis des zonages et des droits, mais c'est un peu se défaire sur les échelons subsidiaires, lesquels n'ont pas le droit de changer le droit !

Globalement, on peut penser que les mutations des pratiques et des politiques conduiront, à terme plus ou moins lointain, à adopter des bases juridiques renouvelées.

## 2 LE PORTAGE DU FONCIER AGRICOLE : UNE SOLUTION ALTERNATIVE

Même si la propriété reste encore largement aux mains des agriculteurs et de leur famille, il semble néanmoins que petit à petit la détention du foncier s'éloigne de l'exploitation. La charge financière est de plus en plus lourde, ce qui constitue un frein à l'installation et une vraie problématique quant à la transmission des exploitations.

Comment attirer les investisseurs tout en préservant l'indépendance de l'agriculteur exploitant ? Le portage du foncier agricole constitue sans doute une première réponse à cette interrogation.

### A. Qu'est-ce que le portage foncier ?

C'est un dispositif qui permet à un candidat à l'installation de s'affranchir du poids financier de l'acquisition du foncier. Ce futur agriculteur peut, soit acquérir le foncier d'une manière différée (au terme du bail par exemple), soit même ne jamais l'acquérir.

Dans sa forme classique, le portage fait généralement intervenir trois acteurs :

- ① Une société de portage qui fait l'acquisition du foncier agricole et en devient propriétaire. Cette société peut être une SAFER, une SCIC<sup>1</sup> ou une société d'initiative citoyenne (Citoyens épargnants).
- ② Un établissement bancaire qui propose un financement à une société de portage.
- ③ Un agriculteur qui loue le foncier en contrepartie du paiement d'un fermage à la société de portage, avec la possibilité d'en faire ou pas l'acquisition définitive.

### B. Quels sont les différents types de portage foncier ?

Selon les différentes sociétés de portage et les besoins des candidats à l'installation, ce dispositif peut prendre différentes formes :

- ① **Le portage temporaire** (ou portage en propriété différée). Par exemple : SAFER, FEVE<sup>2</sup>. L'agriculteur est locataire des terres durant une période définie au préalable entre 5 et 25 ans, avec obligation de se porter acquéreur au terme de la location. A défaut, les terres sont proposées à un autre candidat à l'installation. Ce type de portage répond à une stratégie patrimoniale. Il nécessite toutefois une capacité d'investissement suffisante pour le rachat des terres.
- ② **Le portage de carrière** (ex : Terres de liens). L'agriculteur est locataire des terres jusqu'à la fin de sa carrière (départ en retraite ou arrêt de l'exploitation). A l'issue du bail, il peut transmettre celui-ci à son héritier ou restituer le foncier au propriétaire. Il ne peut pas en faire l'acquisition.

1. Société Coopérative d'Intérêt Collectif (entreprise coopérative sous forme commerciale : SARL, SAS...).

2. Ferme en Vie.

Ce type de portage repose sur une vision plus collective et non capitalistique : la terre n'appartient pas à l'exploitant mais est considérée comme « un bien commun ».

④ **Le portage foncier cessible** (ex : TERRAFINE). Le candidat à l'installation signe un bail cessible<sup>3</sup> avec la société de portage. Il devient ainsi « propriétaire » d'un droit au bail, actif immobilier réel constitutif de son fonds agricole. Ce droit d'accès au foncier constitue l'élément essentiel de la valorisation économique de l'entreprise agricole.

A défaut de pouvoir devenir propriétaire des terres, il est titulaire du bail qu'il peut transmettre ou revendre à sa convenance car il dispose d'un droit d'usage des sols et ce, dans une logique entrepreneuriale.

### C. Quels sont les avantages du portage foncier agricole ?

L'agriculteur n'ayant plus l'obligation de consacrer la majorité de ses investissements à l'acquisition des terres, il peut donner la priorité sur le financement de la reprise, et par la suite au développement de son exploitation (diversification, nouveaux ateliers, modernisation de l'outil de production...).

Dans sa forme classique, le portage temporaire va permettre à l'agriculteur de faire l'acquisition des terres, préalablement louées, aux prix auxquels la société de portage les a elle-même achetées des années auparavant. Ainsi, le coût de l'opération est connu à l'avance et cela peut faciliter le montage financier.

Ce dispositif répond aussi aux enjeux de la transformation de l'agriculture. En effet, il permet d'unifier la propriété (en moyenne un exploitant doit louer les terres de 14 propriétaires) et la régule. Par rapport à la tendance actuelle des propriétaires à garder leurs terres en réserve dans un espoir spéculatif (à voir selon les régions), le portage du foncier peut encourager la location à des jeunes agriculteurs. Il constitue également une alternative pour réussir à revendre son exploitation au terme du contrat.

### D. Quels en sont les inconvénients ?

Le coût à long terme peut s'avérer important car le montant cumulé des loyers peut dépasser celui de l'achat direct des terres, même si au départ l'agriculteur est allégé de la charge financière du foncier.

Selon les termes du bail, l'exploitant peut être limité dans ses choix cultureux et ses modes de production et une situation de dépendance vis-à-vis du bailleur peut s'exercer.

Enfin, la mise en place d'un tel dispositif peut s'avérer complexe sur le plan administratif et juridique.

Pour favoriser le renouvellement des générations futures et l'installation de jeunes agriculteurs, le portage foncier semble être une solution prometteuse.

Cependant, pour assurer le succès de ce dispositif et son efficacité, des ajustements seront nécessaires pour créer une véritable « structure de protection et de transformation agroécologique et ne pas ouvrir la porte à la spéculation et la dérégulation<sup>4</sup> ».



3. Créé par la loi d'orientation du 5 janvier 2006.

4. Selon un rapport récent de l'Académie d'agriculture de France sur la gouvernance du foncier agricole.

# 4

## QUELLES PERSPECTIVES ?

Plusieurs propositions sont avancées pour rénover la gouvernance foncière, dans une vision élargie, et avec un préalable : l'émergence d'une vision commune de l'agriculture.

### 1 VERS UN ÉLARGISSEMENT DES VISÉES DE LA GOUVERNANCE FONCIÈRE : ESSAI DE DIAGNOSTIC

Au-delà du constat d'une inadéquation croissante des instruments de régulation du foncier agricole, c'est la montée en force des préoccupations environnementales qui est à l'origine de la complexité des visées et des modes d'action de la gouvernance foncière. Les difficultés observables procèdent d'un changement de perspectives, sous l'effet conjugué d'une prise de conscience environnementale par la société et d'un renouvellement des modes d'action publique en lien direct avec le processus de décentralisation politique. De nouvelles modalités de régulation des usages du foncier sont venues s'ajouter qui ont créé un effet d'empilement des normes et des réglementations. Faute de réunir un consensus socio-politique largement partagé par tous les acteurs concernés, la mise en œuvre des mesures ciblant la protection de l'environnement a pu soulever un cortège de protestations, voire susciter des conflits d'intérêt.

L'édification d'un droit de l'environnement, depuis

la loi sur la nature (1976), la Charte de l'environnement (2004) et de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2, 2010), n'a cessé de progresser et de dicter sa prééminence. Pourvoyeur de réglementations accompagnées du traçage de zonages divers et variés, le droit de l'environnement façonne une transformation lente, mais inéluctable, de la conception de la propriété privée du foncier, en assignant des limitations d'usages qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction, ainsi dans le cas des distances de sécurité à respecter par les zones de non traitement (ZNT). Portée par un État qui se veut le gardien du patrimoine commun, l'émergence d'un nouvel ordre public urbanistique, environnemental et social touche un cercle composite d'acteurs sociaux, porteurs des intérêts des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et sociales, des associations de défense de l'environnement. À ce titre, leurs représentants sont invités à siéger dans les instances de concertation et de délibération présentes aux divers niveaux territoriaux.

Dans le contexte de la décentralisation et de la régionalisation, la territorialisation des politiques publiques s'est traduite par la délimitation de cadres de planification et de périmètres d'action publique dont la conception et l'agencement relèvent d'une logique essentiellement sectorielle. Les risques de cacophonie sont patents lorsque le pilotage des

## QUELLES PERSPECTIVES ?

politiques publiques est ainsi organisé en silos, sans articuler des dispositifs juridiques qui peuvent manquer de cohérence entre eux. Nombreux sont les documents et plans d'urbanisme prescrivant des mesures de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ou exhortant à maîtriser le rythme de consommation du foncier. C'est ainsi que l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN), introduit par le Plan biodiversité (2018), puis repris par la loi Climat et résilience (2021), ne manque pas d'ambitions, mais rencontre des difficultés certaines, dès lors qu'il s'agit de le mettre en œuvre au niveau des communes rurales et des intercommunalités. La gouvernance du foncier agricole devrait intégrer l'ensemble des objectifs d'ordre économique, social, sanitaire et environnemental, dans une approche transversale qui prendrait en compte la diversité des situations à l'échelle des territoires. Le diagnostic posé demanderait de rassembler en un seul projet unificateur, dans la perspective d'une grande loi foncière sans cesse repoussée, les éléments d'un droit foncier dispersés entre plusieurs codes de droit public. C'est donc le mode de gouvernance foncière dans son intégralité qui devrait faire l'objet d'un vaste travail de rénovation.

“  
**Redéfinir**  
**Repenser**  
**Assurer**  
”

2

### PROPOSITIONS : POUR UNE GOUVERNANCE FONCIÈRE AGRICOLE RÉNOVÉE, INTÉGRÉE ET DÉCENTRALISÉE

La mise en évidence des points faibles de l'actuelle gouvernance foncière invite à réfléchir aux perspectives d'avenir. Le texte ci-dessous résume les propositions avancées par le rapport élaboré par un Groupe de travail de l'Académie d'agriculture de France, réunissant des juristes, des économistes, des historiens et des géographes, tous spécialistes des questions foncières. Le lecteur peut se référer à l'ensemble du rapport, disponible sur le site de l'Académie<sup>1</sup>.

#### A. Un préalable : l'émergence d'une vision commune de l'agriculture

Pour avoir une chance d'aboutir, l'entreprise de rénovation doit reposer sur une vision partagée de l'avenir de l'agriculture proposant en quelque sorte un nouveau pacte social entre l'agriculture et la Nation. Cette condition préalable consisterait à reconnaître la place centrale de l'agriculture dans l'économie et la société, ainsi que le lien fondamental de cet ensemble d'activités avec le sol et les territoires. La souveraineté agricole et alimentaire est la première mission confiée par la Nation à l'agriculture, elle requiert de préserver le potentiel des terres agricoles

disponibles. Un premier pas en ce sens a été franchi par l'adoption de la loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture du 25 mars 2025 dont l'article 1<sup>er</sup> consacre « la protection, la valorisation et le développement de l'agriculture » au nom d'un « intérêt général majeur ». 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, mais également pour assurer la sauvegarde des paysages et des traditions culinaires.

Cette vision partagée invite :

- ① 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. Elle passe par un élargissement de la définition juridique des activités agricoles qui prendrait en compte les nouvelles fonctionnalités environnementales de l'agriculture ;
- ② 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, notamment par la création d'un GFA territorial et la mise en chantier d'une réforme du statut du fermage afin de le rendre plus attractif et mieux adapté à la réalité économique, sociale et environnementale ;
- ③ à assurer le financement des nouvelles fonctionnalités de l'agriculture et de la transition agroécologique des sols, autrement que par une augmentation du prix des denrées alimentaires. La reconnaissance des services écosystémiques rendus pourrait s'appuyer sur le versement d'une compensation territoriale à la charge des responsables d'aménagements fonciers qui portent atteinte non seulement à la biodiversité mais en réalité, plus largement à l'environnement et à l'agriculture. 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<sup>2</sup>.

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

L'imbrication actuelle de l'urbain et du rural pose 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

1. <https://www.academie-agriculture.fr/publications/publications-academie/avis>

2. Dans l'attente d'une directive européenne des sols, le projet MUSE, piloté par le CEREMA, prépare une méthodologie permettant d'estimer et de cartographier les fonctionnalités exercées par les sols, ainsi qu'un indicateur de multifonctionnalité.

<https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/comprendre-et-sensibiliser/bases-donnees/muse-integrer-les-fonctions-des-sols-dans-les-documents>

qui s'attache à l'agriculture. La nécessité de se doter d'outils juridiques performants permettant non seulement de sauvegarder les sols, en quantité comme en qualité, doit demeurer l'objectif prioritaire de toute politique foncière. La mise en place d'un schéma intégrateur déclinant au niveau local les enjeux nationaux et européens, offrirait la perspective d'une rationalisation nécessaire des politiques publiques. Il installerait l'agriculture comme l'élément central de la planification.

Ce schéma intégrateur devrait 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. Il devrait également, pour être complet, s'appuyer sur les données du *Schéma directeur régional des exploitations agricoles* (SDREA). Une telle approche aurait l'intérêt de faciliter l'intégration de nombre de documents existants et de penser l'agriculture en lien avec l'ensemble des politiques publiques foncières (ville, transport, eau, activités industrielles, commerciales, artisanales...).

L'intérêt de formaliser et de généraliser l'adoption d'un document intégrateur des politiques publiques répondrait aux exigences d'une planification plus globale et moins fragmentée, d'une programmation 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.

### C. Une gouvernance foncière décentralisée : réfléchir à l'échelle de la gouvernance

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. La situation d'émiettement du maillage communal écarte l'éventualité de retenir ce niveau de base. Le glissement des compétences de l'échelon communal à celui des intercommunalités témoigne de la pertinence d'une nouvelle conception de l'organisation territoriale. 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.

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

Le défaut juridique majeur de notre époque réside dans un ordonnancement juridique bancal et peu lisible qui exprime les tensions qui traversent notre société. D'où un sentiment d'amoncellement de normes car chaque strate de l'organisation territoriale produit du droit, sous forme de normes, sans que soient posées clairement les règles du jeu de leur agencement juridique. Quel texte l'emporte sur quel autre texte et avec quelle intensité normative ?

Quel rôle doit être dévolu à l'État par rapport aux collectivités locales ? La question est d'importance, elle revient avec insistance. 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. La validation par le Préfet du département ou de région d'un tel document intégrateur, sous forme d'un arrêté préfectoral avec en préalable un contrôle de légalité permettrait en outre de conférer une valeur normative certaine au *Schéma local de cohérence territoriale*.



### E. Pour une gouvernance foncière représentative et participative : réfléchir aux parties prenantes

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...), invite à sortir 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 ne doit pas être ignorée par l'État. Il ne saurait être question de mettre la gouvernance du foncier agricole sous tutelle de la société civile. Le maître mot est ici celui de partage. Un tel mouvement est au demeurant 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. Une fois le principe du partage de la gouvernance foncière entériné, il conviendrait de s'interroger sur les acteurs ou les opérateurs qui feront vivre celle-ci.

Nombreux sont ceux qui considèrent que la gouvernance actuelle du foncier est illisible car elle repose sur l'intervention d'une pléthore d'instances et 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 critiquée. La sécurité juridique des projets de transmission et d'installation des exploitations agricoles s'en trouve même atteinte.

Plutôt qu'une gouvernance foncière unifiée qui supposerait de créer une nouvelle structure (une énième agence ?), l'option d'une gouvernance foncière coordonnée serait assurément plus réaliste. 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 et les chambres d'agriculture, devraient être pleinement associés à la conception de ce *Schéma local de cohérence territoriale*. La procédure d'avis conformes sur tous sujets en lien avec l'agriculture serait de nature à préserver leurs prérogatives.

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

Une rationalisation de l'action publique paraît salutaire 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, dispositif issu de la loi *Sempastous*), et en confiant au seul Préfet (de région ou de 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 de 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 tout 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*.

## LES PROPOSITIONS CLÉS

Le rapport ci-dessus référencé 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 ou 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.



# CONCLUSION

Le foncier agricole reste une ressource stratégique en tension pour de multiples raisons et les outils de pilotage hérités de l'après-guerre et des années 60-62, ne paraissent plus adaptés à la réalité multifonctionnelle des terres. C'est ainsi que la rigidité du statut du fermage et les droits accordés aux fermiers, poussent les propriétaires à utiliser les services d'entreprises de travaux agricoles. En effet, de plus en plus d'exploitations agricoles ont recours au travail à façon.

Le statut du fermage a contribué au développement de notre agriculture et rendu de vrais services notamment à des jeunes qui s'installent et a satisfait des propriétaires. Les baux de carrière et baux cessibles ont aussi apporté des réponses. Si nous pouvions être d'accord pour que le statut du fermage évolue, ceci permettrait d'avoir des contrats qui tiennent compte de la réalité, de la rentabilité du sol et rendre libre l'arbitrage entre les parties. Aujourd'hui, le curseur mériterait d'être repositionné car notre modèle est en perte d'équilibre.

La préservation du foncier agricole est essentielle pour la souveraineté alimentaire, l'aménagement du territoire et la lutte contre le changement climatique. Mais de toute évidence, la gouvernance du foncier échappe aujourd'hui aux agriculteurs qui n'ont pas la capacité financière d'acheter les terres pour exploiter. Seuls 35 % du foncier sont en faire-valoir direct.

Qui mène le monde ? Les politiques manquent de courage pour mener les réformes utiles à la préservation de l'agriculture française tandis que les puissances financières, industrielles et commerciales prennent la main. Le revenu du prêteur et du banquier pour le financement du foncier est supérieur à celui du propriétaire. Le revenu de la grande distribution qui fait sa loi est sans commune mesure par rapport à ses fournisseurs (par exemple le fournisseur de légumes qui met un an pour produire selon des normes toujours plus rigides et coûteuses). Les systèmes d'intégration soulèvent les questions de l'autonomie de l'exploitant et de l'équilibre contractuel... Posons-nous la question de qui tire les ficelles et pourquoi le monde agricole en est là aujourd'hui ?

Il n'est jamais facile de traiter d'un sujet qui peut opposer les propriétaires, les fermiers et les représentants de la société civile, avec en toile de fond la puissance de ceux qui agissent dans leurs propres intérêts.

*« Nous n'héritons pas de la terre de nos parents, nous l'empruntons à nos enfants »*

Antoine de Saint Exupéry.

**Rémy Taufour**





**Fédération des  
Centres de Gestion  
Agréés Agricoles**

---

**E-mail: [fedeagri@orange.fr](mailto:fedeagri@orange.fr)  
[www.fcga.fr](http://www.fcga.fr)**