

La protection et l'accès au foncier agricole : les collectivités peuvent agir

EN RÉSUMÉ :

La protection du foncier agricole est devenue un enjeu stratégique pour la résilience et l'autonomie alimentaire (1). Face à la disparition rapide des terres et à la difficulté croissante pour les agriculteurs de s'installer ou de transmettre leur exploitation, les collectivités disposent de leviers puissants pour agir (2).

Pourquoi est-ce important : quels sont les enjeux territoriaux du sujet ?

La disparition accélérée des terres agricoles fragilise la capacité des territoires à produire une alimentation saine, locale et accessible. Elle accentue la dépendance aux importations et fragilise les exploitations en place, tout en contribuant à l'artificialisation des sols, à l'augmentation des risques d'inondation et à la perte de biodiversité. Protéger le foncier agricole c'est défendre un bien commun. Pour les élus, agir sur le foncier est une manière concrète d'inscrire leur territoire dans une trajectoire de sobriété foncière, de justice sociale et de transition écologique.

La protection et l'accès au foncier agricole : un enjeu majeur pour maintenir la capacité productive de la France

A. Des terres agricoles qui se raréfient et sont difficilement accessibles

En France, près de la moitié du territoire métropolitain est aujourd'hui agricole. Pourtant, depuis quarante ans, environ 52 000 hectares disparaissent chaque année sous l'effet de

l'artificialisation, ce qui représente l'équivalent de la surface d'un département comme la Lozère tous les dix ans¹. Cette dynamique est largement liée à l'urbanisation diffuse, au développement des zones commerciales et des lotissements, ainsi qu'à l'extension des réseaux et infrastructures nécessaires pour desservir des habitats éloignés des centres urbains. L'artificialisation est définie dans la loi Climat et résilience comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* »².

Les conséquences de l'artificialisation des sols sont multiples. L'imperméabilisation des sols accélère la perte de biodiversité, augmente les risques d'inondation et contribue au réchauffement local. Sur le plan alimentaire, elle réduit la capacité de production du pays et reporte la pression sur les terres restantes, souvent déjà fragilisées.

L'artificialisation des terres agricoles réduit durablement leur vocation nourricière et exerce une pression croissante sur les surfaces encore disponibles. Cette dynamique alimente une concurrence entre agrandissement et installation, renchérit le prix du foncier, qui atteint déjà 6 000 euros en moyenne par hectare, parfois bien davantage en zone périurbaine et complique la transmission des exploitations. La transmission des exploitations agricoles est d'autant plus compliquée que leur surface moyenne a plus que doublé en quarante ans, passant de 28 hectares en 1988 à plus de 60 hectares aujourd'hui³. Le renouvellement des générations et l'accès au foncier agricole par des nouveaux porteurs de projets est pourtant un enjeu majeur : avec un âge moyen des agriculteurs de 51,4 ans et la perspective que la moitié d'entre eux partiront à la retraite d'ici 2030⁴. On constate par ailleurs un phénomène d'enfrichement des terres agricoles dans les zones proches des villes, où certains propriétaires préfèrent conserver des terrains en attente d'une plus-value immobilière plutôt que de les louer. Ensemble, ces facteurs fragilisent la capacité du pays à maintenir une production agricole diversifiée et accessible, rendant d'autant plus urgente la préservation et la mobilisation du foncier agricole.

B. Des cadres législatifs nationaux et européens en faveur de la préservation des terres agricoles

Le cadre national s'est considérablement renforcé au cours des dernières années en faveur de la préservation des terres agricoles. La loi Climat et Résilience de 2021 fixe un objectif ambitieux de zéro artificialisation nette des sols en 2050, avec une première étape consistant à réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie 2021-2031. Elle permet également aux collectivités de signer des contrats de sobriété foncière et renforce la prise en compte de la limitation de l'imperméabilisation

dans les PLU et les SCoT. La loi d'avenir agricole de 2014 et la loi de 2017 contre l'accaparement des terres ont consolidé les outils existants en faveur de la préservation et de la valorisation du foncier agricole, en renforçant les pouvoirs des SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), en créant les CDPENAF⁵ (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers) et en développant l'observatoire national des terres agricoles. À l'échelle européenne, la stratégie présentée en 2025 vise à doubler la part des jeunes agriculteurs d'ici 2040 et impose aux États membres d'élaborer des stratégies nationales pour soutenir le renouvellement des générations⁶.

Comment protéger, mobiliser et valoriser le foncier agricole ?

À travers la planification, la mobilisation du foncier, la protection réglementaire, l'accompagnement à l'installation ou encore la création de régies et d'espaces-tests, les collectivités peuvent préserver durablement les terres nourricières, soutenir l'agriculture locale et renforcer leur autonomie. Les expériences de nombreuses communes, intercommunalités et métropoles montrent que des actions ambitieuses, concrètes et adaptées permettent de transformer profondément la gestion du foncier pour offrir aux habitants une alimentation locale de qualité d'une part et permettre le déploiement de filières longues d'autre part.

A. Les documents d'urbanisme comme leviers majeurs de protection du foncier

La protection à court terme : zonage agricole et naturel dans les PLU/SCoT

Les documents d'urbanisme et notamment le PLUi et le SCoT, sont des outils essentiels pour préserver les terres agricoles car ils définissent leur vocation à long terme. Le PLU (ou le PLUi) permet de définir le devenir de chaque parcelle à long terme. Le SCoT joue un rôle complémentaire en fixant une vision globale du développement du territoire. Il oriente la localisation des futures zones urbaines, protège les continuités écologiques et définit l'équilibre entre urbanisation et protection agricole.

Ces documents doivent inclure un diagnostic agricole (qualité des sols, organisation du parcellaire, sièges d'exploitation, âge des agriculteurs, productions locales) et chiffrer des

objectifs de réduction de la consommation foncière, conformément aux lois Grenelle. Ils peuvent délimiter des zones à fort enjeu agricole et prévoir des zonages précis pour éviter le mitage, en définissant les zones constructibles ou non.

La protection à long terme : ZAP et PAEN

La Zone Agricole Protégée (ZAP) a pour objectif de protéger durablement la vocation agricole et pastorale des terres présentant un intérêt agronomique. Elle peut être instaurée à l'initiative de l'État, d'une ou plusieurs communes ou d'un établissement public compétent en matière de documents d'urbanisme tels que les PLU, PLUi ou SCOT. La ZAP concerne des espaces agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison de leur qualité, de leur situation géographique ou de leur valeur agronomique. Sa création traduit la volonté des élus de garantir la protection des terres sur le long terme et de limiter la rétention foncière des propriétaires en attente d'une évolution des documents d'urbanisme. En tant que servitude d'utilité publique, la ZAP est annexée au plan local d'urbanisme et devient opposable aux tiers. Elle s'applique pour une durée indéterminée et ne peut être modifiée ou supprimée que par arrêté préfectoral. Toute modification ou suppression doit respecter le principe du parallélisme des formes, ce qui implique de suivre la même procédure que pour sa création : production d'un rapport justifiant l'absence d'intérêt général, consultation des instances compétentes et réalisation d'une enquête publique.

Contrairement à la ZAP qui a vocation à protéger les terres agricoles (zone A des PLU), le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PAEN) s'applique quant à lui aux zones agricoles (A) et naturelles (N) des PLU. Leur vocation agricole et naturelle est ainsi prise en compte au-delà des révisions et modifications de SCoT ou de PLU, et seul un décret interministériel permet une modification à la baisse du périmètre. Cet outil de protection comprend également un nouveau droit de préemption spécifique pour réaliser des acquisitions foncières, à l'amiable ou par préemption. Bien que fortement recommandé lors de la création d'une ZAP, l'élaboration d'un "programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre"² n'est obligatoire que lors de la création d'un PAEN.

Par exemple, la Métropole de Lyon met en œuvre une politique de sanctuarisation des terres agricoles et naturelles pour lutter contre l'étalement urbain et garantir la pérennité des activités agricoles. À travers les périmètres PENAP, près de 10 000 hectares sont protégés, avec un objectif d'extension de 3 000 hectares supplémentaires. Le programme 2024-2028 vise à maintenir la vocation agricole et écologique des sols, faciliter l'accès au foncier pour les agriculteurs, soutenir des projets collectifs et renforcer la résilience face au

changement climatique. Il s'appuie sur des aides financières (jusqu'à 80 %), des appels à projets thématiques et une animation locale pour favoriser les circuits courts et la valorisation des espaces naturels.

B. Mettre en place une stratégie de mobilisation des terres agricoles

Pour pouvoir agir efficacement, les collectivités doivent d'abord connaître l'état réel du foncier. La réalisation d'un diagnostic agricole approfondi permet d'identifier les friches, les terres en mutation, les successions agricoles à venir et les zones stratégiques.

Cette connaissance ouvre ensuite la voie à une stratégie adaptée, qui peut reposer notamment sur des conventions foncières comme la Convention d'Intervention Foncière (CIF) ou la Convention d'Aménagement Rural (CAR).

- La CAR, quant à elle, facilite la structuration des espaces ruraux. Elle peut permettre d'aménager des chemins agricoles, d'améliorer l'accès aux exploitations, de restaurer des zones naturelles, d'accompagner la création de nouvelles infrastructures agricoles ou de revitaliser des espaces ruraux fragilisés.
- La CIF permet à une collectivité de confier à un opérateur foncier, souvent la SAFER, une mission d'acquisition et de portage de parcelles pour préparer des projets agricoles ou alimentaires. Le portage foncier donne du temps à la collectivité pour structurer son projet, mobiliser les financements ou rechercher un porteur de projet.

C. Valoriser le foncier agricole, les leviers d'actions

Installer un agriculteur ou une agricultrice sur du foncier communal, qu'est-ce que cela signifie et comment faire ?

Une collectivité propriétaire de foncier agricole peut le mettre à disposition dans le cadre d'une installation agricole ou pour conforter une activité. Il est fortement recommandé de réaliser une étude de faisabilité pour la remise en culture d'un terrain agricole, qui permet de dresser un état des lieux précis du potentiel des terrains, des aménagements nécessaires ainsi que des productions envisageables. Pour installer un agriculteur ou une agricultrice sur du foncier communal, deux possibilités existent :

- **La régie communale** dont l'objectif est de permettre à une collectivité d'être autonome et de porter elle-même une activité de production agricole. Cela permet également à une collectivité d'affirmer le principe selon lequel produire une alimentation saine, durable et accessible relève de l'intérêt général. Quelques

collectivités en France ont fait le choix de la régie communale qui permet d'approvisionner la restauration collective sur son territoire. Cependant, cela représente un investissement non négligeable pour une collectivité.

Par exemple, la commune de Lagraulet-du-Gers a créé une régie agricole municipale pour produire des légumes et fruits biologiques destinés principalement à sa cantine scolaire, certifiée 100 % bio. Cette régie repose sur une ferme communale de 6 hectares, comprenant un verger et une légumerie pour transformer et conditionner les produits, permettant ainsi un approvisionnement local, durable et de qualité.

- **Le bail rural à clauses environnementales**, qui est un contrat de location de terres agricoles qui intègre des obligations environnementales en plus des règles classiques du bail rural. Il a pour objectif de garantir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, de la biodiversité et des ressources naturelles. Il comporte des clauses spécifiques, par exemple le maintien des haies, des zones humides, la rotation des cultures ou la limitation des intrants chimiques. Ce dispositif permet aux propriétaires et aux collectivités de sécuriser la mise en œuvre de pratiques durables sur le long terme, même en cas de changement d'exploitant.

Par exemple, la Métropole Aix-Marseille-Provence a développé une offre en ingénierie à destination des communes du territoire. Pour en bénéficier, les communes candidatent à l'appel à projets (AAP) "Des agricultrices et agriculteurs pour demain!". Cet AAP vise à soutenir des projets communaux du maintien et de la dynamisation de l'agriculture locale : réalisation de diagnostics agricoles, études de faisabilité pour la remise en culture de terrains communaux, réalisation d'études complètes pour la création d'une Zone Agricole Protégée. La Métropole met à disposition des communes lauréates de l'ingénierie pour la réalisation de leurs projets via la signature d'un contrat de coopération public-public.

Créer un espace-test agricole

Un espace-test agricole est un dispositif qui permet à des porteurs de projet agricole de tester leur activité en conditions réelles avant de s'installer définitivement. Il met à disposition des terres, du matériel, parfois un accompagnement technique et administratif, et un cadre juridique sécurisé. Un espace-test :

- Réduit les risques pour les porteurs de projet en leur offrant une période d'expérimentation sans engagement lourd.
- Permet de valider la viabilité économique, technique et personnelle du projet.
- Favorise l'installation progressive et la transmission des savoir-faire.

- Offre un cadre collectif et un réseau d'accompagnement (mentorat, formation).

Aller plus loin : Les ressources existent et sont très complètes!

- **[PARCEL](#)** : PARCEL est un outil permettant d'évaluer pour un territoire donné les surfaces agricoles nécessaires pour se nourrir localement, ainsi que les emplois agricoles et les impacts écologiques associés à d'éventuels changements de mode de production agricole et/ou de régimes alimentaires (émissions de gaz à effet de serre, pollution des ressources en eau, effets sur la biodiversité...). Il est développé par Terre de Liens, la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique (FNAB) et le BASIC.
- **[RECOLTE](#)** : Récolte est une plateforme internet qui permet de diffuser et consulter des fiches expériences sur des projets fonciers menés à l'initiative ou avec le soutien des collectivités territoriales.
- **[Observatoire de l'artificialisation des sols](#)**: l'Observatoire national qui met à disposition des données et des ressources pour la mise en œuvre des mesures visant à réduire la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et l'artificialisation des sols.
- **[L'observatoire national des PAT \(OnPAT\)](#)** : l'OnPAT présente à toutes échelles les données les plus récentes sur les Projets Alimentaires Territoriaux ainsi que des analyses comparatives génériques et thématiques approfondies.
- **Les références essentielles sur le sujet**
 - Le guide pratique Terres de Liens [Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités](#)
 - [Luc Bodiguel, Thomas Bréger, Gilles Maréchal, Chloé Rochard. L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales \(régions, départements, communes\) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux.. CNRS UMR 6297. 2021. ffhal-01842263v3](#)

1. [Sols artificialisés : + 66 % en 40 ans mais un ralentissement depuis 2010 | AGRESTE | 2025 ↵](#)
2. [Artificialisation des sols | Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature | 2025 ↵](#)
3. Agir sur le foncier agricole, 4e édition | Terre de Liens | 2022 ↵
4. [Renouveler les générations | INRAE ↵](#)
5. La CDPENAF peut être consultée pour toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et à vocation ou à usage agricole et sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de ces espaces. La CDPENAF a le pouvoir d'émettre un avis, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, sur l'opportunité de certaines procédures d'urbanisme. ↵
6. [La Commission propose des mesures pour soutenir le renouvellement des générations dans l'agriculture - Représentation en France | Commission Européenne | 2025 ↵](#)
7. art. L-143-2 - Code rural et de la pêche maritime ↵

Ce contenu vous fait réagir ? Partagez-le.