

# COMPRENDRE LES INSTRUMENTS LOCAUX DE RÉGULATION DU FONCIER AGRICOLE

## Safer, contrôle des structures, SDREA et dispositif Sempastous

Les cahiers pro de DEFIBIO | N°7 | Décembre 2024



Cette note présente le rôle des instruments locaux de régulation des marchés fonciers agricoles. Elle apporte les éléments de base indispensables pour comprendre les modalités de mise en œuvre de politiques foncières agricoles complexes. Elle sera suivie d'une seconde note sur les pistes à explorer pour que ces instruments favorisent l'agriculture biologique et la préservation de l'environnement.

### LE FONCIER AGRICOLE, RESSOURCE LIMITÉE

A l'échelle du territoire français, le foncier est un stock fini, une ressource limitée. L'usage agricole de cette ressource est concurrencé par d'autres usages, notamment l'urbanisation et d'autres formes d'artificialisation. Pour préserver la vocation agricole de cette ressource, l'État français a créé au début des années 1960 plusieurs instruments restreignant la libre concurrence, dont les Safer qui régulent le marché de l'achat/vente de terres agricoles et ce qu'on appelle le contrôle des structures, qui régule le droit d'exploiter et concerne l'ensemble des opérations foncières (acquisition, location, installation, agrandissement, etc.).

### PRÉSENTATION DE LA SAFER

Les Safer sont des sociétés anonymes de droit privé, à but non lucratif, chargées de missions d'intérêt général : « dynamiser l'agriculture et la forêt, accompagner le développement local, participer à la protection de l'environnement, assurer la transparence du marché foncier de l'espace rural » (FNSafer, 2022a). Elles ont pour rôle l'observation, la transparence et le contrôle du marché des ventes de biens agricoles et ruraux, bâtis ou non bâtis (Sanglier et al., 2017). Elles ont notamment un droit de préemption qui leur permet d'acquérir les biens en priorité, à la place de l'acquéreur initial et de les attribuer à un autre acquéreur. Les décisions d'attribution des Safer s'appuient essentiellement sur l'avis de leurs comités techniques réunis à l'échelle départementale.

### De quel marché parle-t-on ?

Les compromis de ventes de biens agricoles sont notifiés à la Safer par les notaires sous forme de déclarations d'intention d'aliéner (DIA). Bien que la Safer ait un droit de regard sur l'ensemble des ventes de biens agricoles, elle ne peut intervenir en préemption que sur le marché dit accessible. Échappent à son intervention les acquisitions des fermiers en place depuis plus de 3 ans, certaines ventes intra-familiales, l'essentiel du marché des parts sociales, ainsi que de très petites surfaces (en fonction du type de zonage). En 2021, le marché agricole accessible représentait en Occitanie 46% du marché de l'espace rural. Au sein de ce marché agricole accessible, un hectare sur deux a été transmis via la Safer (Safer Occitanie, 2022).

# VENTE DE BIENS AGRICOLES : L'ACTION DE LA SAFER

Lorsqu'une terre est à vendre sur le marché accessible, deux cas de figure sont possibles, tels que présentés sur la figure ci-dessous.

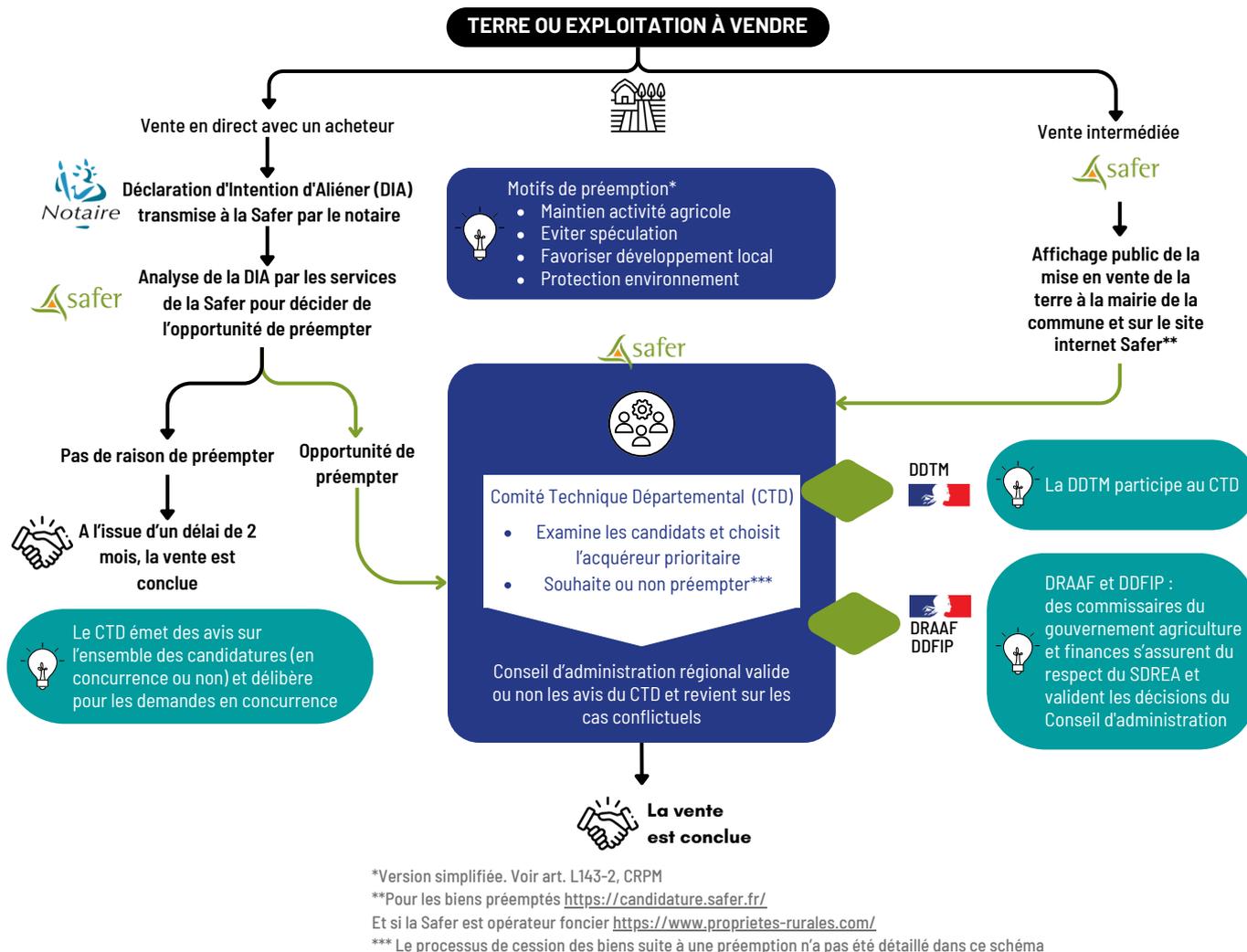


Figure 1 : L'action de la Safer sur le marché accessible

## Vente en direct

A gauche sur le schéma, vendeur et acheteur signent de leur propre initiative une promesse de vente chez un notaire. Ce dernier transmet la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) à la Safer. La Safer analyse les demandes de préemption venant de personnes publiques ou privées intéressées par le bien vendu. Elle vérifie que la préemption peut être justifiée par l'intérêt général, la préservation du foncier agricole ou de l'environnement, le développement local, ou la lutte contre la spéculation foncière. Les services de la Safer présentent cette analyse en CTD. Cette instance rend un avis sur l'opportunité de préempter ou non, confirmé ou non par le CA. En l'absence de préemption dans un délai de 2 mois, la vente est conclue chez le notaire avec l'acquéreur initial.

## Vente intermédiée

A droite sur le schéma, la vente est intermédiée. C'est-à-dire que la Safer agit comme un opérateur foncier. Dans certains cas, elle acquiert les terres, les stocke et les revend, ce qui peut permettre une restructuration ou un aménagement parcellaire. Mais le plus souvent, elle intervient simplement par substitution, c'est-à-dire qu'elle se fait consentir une promesse de vente puis se fait remplacer par un acheteur qu'elle aura choisi. La SAFER publie les biens à vendre sur son site internet. Les offres d'achat sont systématiquement analysées en CTD, qu'elles soient ou non concurrentes.

## Le droit de préemption Safer

Sur la France entière, la Safer utilise son droit de préemption sur moins de 1% des DIA qu'elle reçoit (FNSafer, 2022b). En Occitanie, 327 ventes ont été préemptées pour 41 000 notifications en 2023. En préemptant, la Safer peut demander une révision du prix de vente pour s'aligner sur les prix observés pour des biens similaires aux alentours. En cas de révision de prix, le vendeur peut retirer le bien de la vente. La Safer doit revendre les biens acquis en préemption dans un délai de 5 ans, mais elle essaie le plus souvent d'identifier un acquéreur de substitution dans le délai des deux mois pour éviter d'avoir à stocker le bien. Le CTD Safer émet un avis pour départager les candidats à l'acquisition.

## LE RÔLE DU CTD SAFER

Le comité technique départemental est la principale instance consultative des Safer. Son rôle est d'émettre un avis sur le ou les candidats qui souhaitent acquérir un bien agricole ou rural. Le cas échéant, il départage les candidats. Ensuite, le conseil d'administration régional de la Safer valide (ou non) cet avis, et parfois revient sur les cas conflictuels. La vente est ensuite conclue.

### La composition du Comité Technique Départemental

Comme le CA régional, les CTD sont composés de trois collèges : agriculteurs, collectivités et société civile. Le CTD est présidé par le président de la Safer (ou son représentant) et comprend :

- des actionnaires de la Safer,
- des représentants des syndicats agricoles,
- un représentant de l'association des maires,
- un représentant du directeur de la DDTM,
- de celui la DDFIP et de celui la Safer,
- un représentant d'une association de protection de l'environnement agréée,
- un représentant de la fédération départementale des chasseurs.

La composition précise varie d'un département à l'autre. Elle est fixée par un règlement intérieur établi par chaque Safer départementale, agréé par le CA et approuvé par les commissaires du Gouvernement.



# CONTRÔLE DES STRUCTURES ET CDOA

Le contrôle des structures est le nom donné aux politiques publiques qui attribuent les autorisations d'exploiter. Il traduit la façon dont la puissance publique définit les conditions nécessaires à ce qu'elle estime être un modèle désirable d'exploitation agricole. Quand une personne souhaite mettre en valeur une parcelle (qu'elle la loue ou en soit propriétaire), elle doit dans certains cas demander une autorisation d'exploiter auprès de la DDTM. Différents critères déterminent si une personne doit se soumettre ou non à ce contrôle des structures, via une simple déclaration ou une demande d'autorisation. Le régime de déclaration se résume en un dossier à déposer auprès de la DDTM. Le régime d'autorisation est détaillé dans le schéma ci-dessous ([figure 2](#)). La DDTM suit toutes les demandes d'autorisation d'exploiter sur son territoire. Une fois la demande transmise à la DDTM, un affichage est fait pendant un mois à la mairie de la commune où sont localisées les terres ainsi que sur le site de la préfecture. Cette fenêtre de temps peut permettre à un autre candidat de déposer une demande concurrente, après information du propriétaire.

- Dans le cas où il n'y a pas de concurrence, l'autorisation se fait de manière tacite, sauf dans certains cas d'agrandissement excessif (art. 5, loi n°2021-1756).
- Lorsqu'il y a deux personnes en concurrence (par exemple pour reprendre des terres données à bail), la DDTM peut réunir la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) pour valider ou invalider les différentes demandes. Le Préfet de région délivre alors une autorisation d'exploiter et un ou plusieurs refus d'autorisation en fonction des critères de priorité mentionnés dans le SDREA et éventuellement de l'avis de la CDOA. Dans de très rares cas, le Préfet peut délivrer plusieurs autorisations pour un même bien.

## La composition de la CDOA

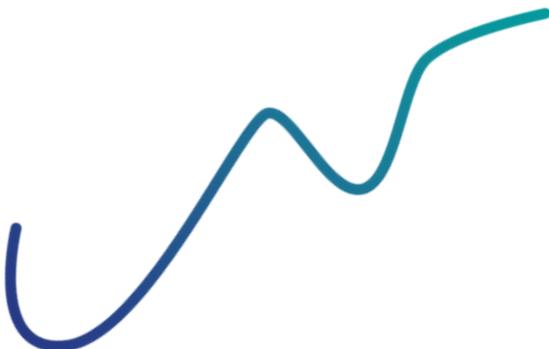
La composition de la CDOA est identique d'un département à l'autre (avec quelques exceptions) et définie par l'article R313-2 du Code Rural. Elle est présidée par le Préfet de département ou son représentant et inclut une trentaine de membres environ :

- Acteurs publics à différentes échelles (représentants d'EPCI, du département et de la région, etc.),
- Services déconcentrés (DDTM, DDFIP),
- Organisations agricoles (chambre d'agriculture, syndicats, etc.),
- Acteurs de la société civile (associations environnementales, représentants de la distribution des produits agroalimentaires, etc.).

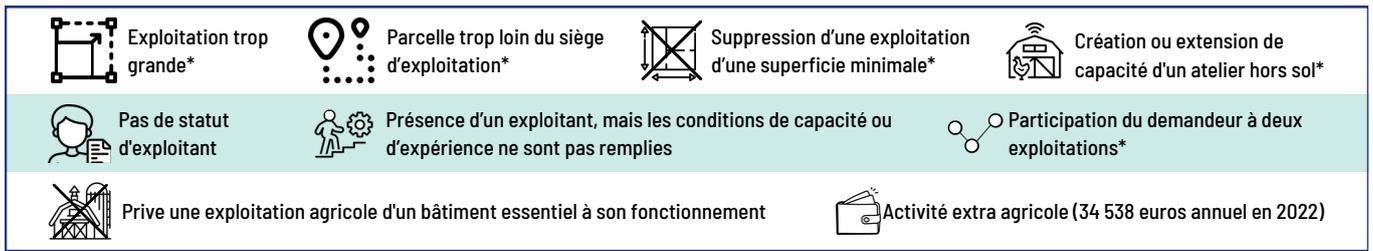
## Les refus d'autorisation d'exploiter

Les refus d'autorisation ne peuvent être opposés que dans quatre situations :

- Lorsqu'un candidat se situe sur un rang de priorité inférieur à un autre au regard du SDREA,
- Lorsque l'opération compromet la viabilité de l'exploitation qui cède les terres,
- Lorsque l'opération entraîne une réduction du nombre d'emplois salariés ou non-salariés sur l'exploitation qui cède les terres,
- Lorsque l'opération conduit l'exploitation qui reprend les terres à dépasser le seuil d'agrandissement excessif (sauf s'il n'y pas d'autres candidats à la reprise).



## POUR ACQUÉRIR OU LOUER DES TERRES AGRICOLES, UNE DEMANDE D'AUTORISATION D'EXPLOITER EST NÉCESSAIRE SI



\*Au regard de seuils fixés dans le SDREA

Demandes adressées en DDTM 

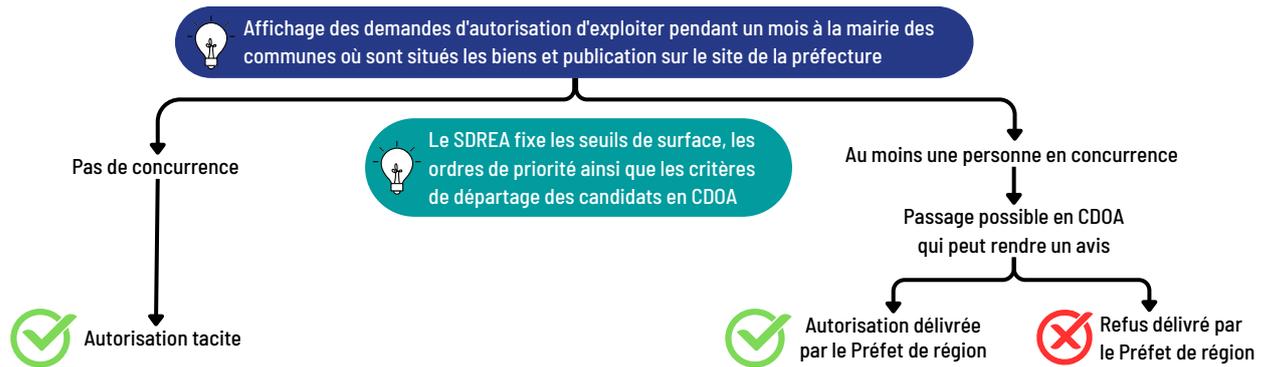


Figure 2 : Processus de délivrance de l'autorisation d'exploiter

## LE RÔLE DU SDREA DANS LES INSTANCES DE RÉGULATION

Le SDREA (schéma directeur régional des exploitations agricoles) est un document cadrant l'action des instances de régulation décrites précédemment : il détermine les critères permettant de départager les candidats en comité technique Safer ainsi que pour les décisions relatives aux autorisations d'exploiter, ce qu'on appelle un ordre de priorité. Selon le code rural (art. L331-1), les SDREA doivent favoriser l'installation et la transmission d'exploitations agricoles économiquement viables, préserver la destination agricole des terres, développer une agriculture diversifiée, ainsi que favoriser le développement local.

Toutefois, les critères précis pour atteindre ces objectifs varient d'une région à l'autre car le SDREA est publié par la DRAAF (arrêté préfectoral) après concertation à l'échelle régionale entre services de l'État et représentants agricoles. En Occitanie, lorsqu'il y a une concurrence pour l'accès à la terre, un candidat est prioritaire par rapport à un autre si, dans l'ordre :

- il reprend une parcelle après avoir été exproprié ailleurs,
- il s'installe avec DJA (dotation jeune agriculteur) ou restructure son parcellaire selon certaines limites,
- il est en phase de consolidation (hausse de la surface agricole pour atteindre le seuil de viabilité fixé dans le SDREA) ou s'installe hors DJA,
- il prend cette parcelle pour réduire le nombre de parcelles isolées au sein de son exploitation,
- pour un agrandissement,
- la nouvelle mise en valeur de cette parcelle est demandée par une société dont une partie du capital social n'est pas détenue par les exploitants.

## SDREA : DES RÈGLES DIFFÉRENCIÉES POUR UNE RÉGULATION FONCIÈRE TERRITORIALISÉE

Les SDREA sont inégalement contraignants selon les régions (Guéringier, 2023). Un des points essentiels du SDREA est la fixation du seuil de surface au-dessus duquel une exploitation qui s'agrandit doit se soumettre au contrôle des structures. Ce seuil est différent dans chaque région, et au sein de chaque région, il peut varier selon la production et la localisation géographique. Plus le seuil fixé dans le SDREA est bas, plus les services de l'État auront une visibilité sur les transactions conduisant à une concentration foncière, et ainsi des possibilités de régulation. Certains SDREA peuvent comporter des critères environnementaux, comme le maintien des terres en agriculture biologique pour départager deux candidats de rang de priorité égal (en Bretagne, par exemple).

Le SDREA fixe ainsi un cadre légal pour prioriser l'accès à la terre agricole, mais il existe des marges de manœuvre dans les instances locales de régulation. Le CTD Safer doit en principe respecter les ordres de priorité du SDREA lorsqu'il départage les candidats, tout comme les CDOA. Un CTD Safer peut toutefois y déroger en motivant son choix. Et il en va de même pour le Préfet, qui valide ou non la conformité juridique de l'avis de la CDOA. Une transaction qui passe par la Safer n'a pas besoin d'être soumise ensuite au contrôle des structures auprès de la DDTM, car c'est l'avis positif du commissaire de gouvernement lors du passage en CA régional Safer qui vaut autorisation d'exploiter.

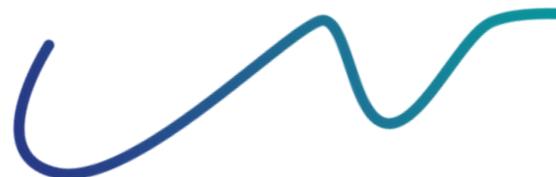


## LA RÉGULATION DU MARCHÉ DES PARTS SOCIALES PAR LE DISPOSITIF D'AUTORISATION SEMPASTOUS

Depuis 2023, un nouveau dispositif d'autorisation administrative (dit Sempastous) régule le marché foncier agricole des parts sociales, auparavant exclu du contrôle de la Safer et des Préfets. Deux conditions cumulatives sont nécessaires pour soumettre l'opération à cette nouvelle autorisation :

- Lorsqu'une personne (physique ou morale) acquiert la majorité du capital ou des droits de vote d'une société cible,
- Et lorsque l'opération conduit la société à dépasser un seuil de surface agricole déterminé à l'échelle de chaque région, par zones agricoles et par type de culture, en fonction des seuils définis dans le SDREA.

Certaines opérations sont exemptées (opérations gratuites, intrafamiliales, entre associés ou gérées par la SAFER, sous conditions). Les dossiers de demande d'autorisation sont confiés à la Safer pour avis. La Safer publie la demande sur son site Internet durant un mois, puis a deux mois pour émettre un avis qui tient compte, lors du passage en CTD, des observations des organisations interprofessionnelles, des demandes d'installation en attente et des besoins de consolidation des exploitations existantes, ainsi que du développement du territoire et de la diversité des systèmes de production. La décision appartient cependant au Préfet de département. Lorsqu'il refuse, le Préfet peut exiger des mesures compensatoires pour permettre une installation ou une consolidation d'exploitations, au regard des seuils fixés dans le SDREA. Les opérations de cessions de parts n'entrent dans le champ d'application du droit de préemption Safer que si l'intégralité des parts d'une société agricole est cédée et uniquement pour y installer un agriculteur. Le contrôle du marché des parts sociales par la Safer reste donc limité (Bosse-Platière & Sahut, 2023).



## QUE RETENIR

- Le contrôle des structures a pour objectif le développement et l'installation d'exploitations économiquement viables et la lutte contre la concentration foncière.
- La Safer et le Préfet sont les deux instances en charge de la régulation du foncier agricole à l'échelle départementale. La Safer a un droit de regard et de préemption sur les ventes de biens agricoles, tandis que la CDOA émet un avis en cas de concurrence pour l'exploitation d'une même parcelle.
- Le cadre de l'action de ces deux instances est régulé à l'échelle nationale par le code rural, ainsi qu'à l'échelle régionale par le SDREA, mais des marges de manœuvre existent au niveau local.

## POUR ALLER PLUS LOIN

- Boinon, J.-P. (2011). Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. *Economie et statistique*, 444(1), 19-37. <https://doi.org/10.3406/estat.2011.9641>
- Lallouët-Geoffroy, J., Baldos, R. (2023). Enquête sur le foncier agricole : Une menace pour les terres agricoles en France. *Splann*, 09/2023. <https://splann.org/enquete/foncier-agricole/>

## RÉFÉRENCES

- **Bosse-Platière, H., & Sahut, M.** (2023). Domaine de l'autorisation administrative. *Lexis Pratique Agriculture & Forêt-3595*. Agridroit. <https://www.agridroit.fr/public/>
- **Safer Occitanie** (2022). PPAS Safer Occitanie 2022–2028.
- **FNSafer** (2022a). Analyse des marchés fonciers ruraux.
- **FNSafer** (2022b). Rapport d'activité.
- **Guéringer, A.** (2023). Applications différenciées d'une politique foncière agricole : Une lecture comparée des SDREA. *Économie rurale*, 383, 19-33. <https://doi.org/10.4000/economierurale.10906>
- **République française** (2014). Code rural et de la pêche maritime - Article L331-1. Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000029594526](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000029594526)
- **République française** (2014). Code rural et de la pêche maritime - Article R141-5. Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000028665692](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028665692)
- **République française** (2015). Code rural et de la pêche maritime - Article L143-2. Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000031219294/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031219294/)
- **République française** (2021). Code rural et de la pêche maritime - LOI n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000044553579](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000044553579)
- **Sanglier, M., Martin, T., & Rioufol, V.** (2017). La SAFER, Instruments de régulation des marchés fonciers (p. 16). Acesstoland, Terre de Liens.

### LES AUTEURS DE LA NOTE

Amaury Felgerolles, INRAE, UMR Innovation  
Coline Perrin, INRAE, UMR Innovation

Crédits photo : © INRAE  
Bertrand NICOLAS

Maquettage :  Terre Nourricière

### POUR CITER CE DOCUMENT

Felgerolles A., Perrin C., 2024. Comprendre les instruments locaux de régulation du foncier agricole Safer, CDOA, SDREA et dispositif Sempastous. Les cahiers pro de DEFIBIO,7, programme TETRAE-Occitanie

### Plus d'informations sur les sites DEFIBIO

<https://www.tetrae.fr/les-projets/defibio> | <https://www.interbio-occitanie.com/projet-defibio>

Le projet DEFIBIO  
est cofinancé par :



Le projet DEFIBIO  
est copiloté par :