



N° 2486

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2026.

## PROPOSITION DE LOI

*visant au renforcement des outils de contrôle des cessions en nue-propriété,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Claudia ROUAUX,

députée.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

*« Nous sommes aujourd’hui sans moyen, lorsque nous assistons dans une commune où existent une grande exploitation et plusieurs petites exploitations, pour éviter que toutes les ventes ne se fassent pas au profit de la grande et au détriment des petites »* déclarait Edgard Pisani, ministre de l’agriculture, lors de la deuxième séance du 18 juillet 1962 à l’Assemblée nationale en présentant une loi qui allait façonner le paysage agricole français.

Soixante ans après, alors que l’édifice législatif d’après-guerre s’est largement effrité, l’accumulation des terres reste, plus que jamais, une menace pour le renouvellement des générations et par là même notre souveraineté alimentaire. Le « pacte d’orientation pour le renouvellement des générations en agriculture » défendu par le ministre de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire en décembre 2023, et traduit dans un projet de loi en avril 2024 visait à répondre au départ à la retraite de la moitié de nos agriculteurs, d’ici 2030. Celui-ci érigeait le « renouvellement des générations » comme étant le « second défi immédiat pour notre souveraineté alimentaire et agricole ». En effet, en 2020, la moitié des exploitations agricoles étaient dirigées par au moins un exploitant de 55 ans ou plus, qui a déjà atteint ou atteindra l’âge légal de la retraite dans la décennie qui vient. En 2022, seules 6 % des exploitations comportant un exploitant âgé de 60 ans ou plus devaient être reprises par un tiers non-membre de la famille des exploitants d’ici 2025 <sup>(1)</sup>, tandis que plus d’un tiers des exploitations comportant un exploitant âgé de 60 ans ou plus n’avaient, quant à elles, trouvé aucun repreneur.

Le renouvellement générationnel est une condition essentielle pour assurer la sécurité et la qualité de l’alimentation, produire de la valeur ajoutée économique et environnementale dans l’agriculture, aménager l’ensemble du territoire et contribuer à la création d’emplois. C’est une priorité nationale qui repose sur un outil majeur : la régulation du marché foncier.

Seulement, moins de la moitié des hectares disponibles chaque année permet des installations. Ce foncier disponible est alloué majoritairement à l’agrandissement des fermes. Fondée sur la dérive individualiste de la

---

1 [https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2210/Primeur %202022-10\\_RA\\_Age %20des %20exploitations.pdf](https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2210/Primeur%202022-10_RA_Age%20des%20exploitations.pdf)

course à l'agrandissement, un relâchement du contrôle administratif, des failles législatives et l'arrivée de fonds spéculatifs à partir de 2008, une libéralisation est à l'œuvre dans notre pays depuis plus de dix ans, ce qui fragilise ce pacte foncier. Cette libéralisation conduit à « des fermes spécialisées, démesurées (...) qui sont hors de portée financièrement et qui correspondent trop rarement aux projets d'installation et aux demandes de la société » <sup>(2)</sup>. En 2020, une exploitation agricole dispose en moyenne de 69 hectares, soit 14 hectares de plus qu'en 2010 et 27 de plus qu'en 2000 <sup>(3)</sup>.

Depuis une décennie, des organisations de la société civile et quelques parlementaires tentent de porter cette question dans le débat public. Ils ont contribué à une prise de conscience désormais largement partagée et obtenu quelques avancées législatives en incluant un volet foncier dans la loi d'avenir agricole de 2014, à partir d'une première proposition de loi déposée en 2013. En 2017, à l'aube d'un nouveau mandat législatif, une vision élargie et renouvelée de ce combat s'est imposée. C'était le sens de la mission d'information parlementaire conduite en 2018 afin de dresser un état des lieux et ouvrir des perspectives politiques nouvelles. En 2020, au vu du calendrier parlementaire, le constat a été posé d'un mandat perdu pour l'adoption d'une grande loi foncière. La loi de régulation de l'accès au foncier (dite « loi Sempastous ») de 2021 répond de façon imparfaite à l'objectif attendu. Elle fait d'ores et déjà l'objet de contournements massifs et porte ainsi le risque d'accentuer le phénomène qu'elle entend combattre. L'espoir résidait dans le projet de loi d'orientation agricole d'avril 2024 qui a malheureusement fait l'impasse sur une réforme systémique de l'accès au foncier.

La régulation du marché du foncier agricole apparaît alors être un outil majeur favorisant l'installation. Les règles qui régissent ce marché doivent rendre possible la liberté d'entreprendre dans ce secteur économique et garantir l'usage du foncier comme celui d'un bien commun dans la durée. Une politique agricole responsable doit privilégier le modèle d'une agriculture familiale à taille humaine, au modèle des très grandes exploitations, et favoriser la diversité des entreprises et des systèmes d'exploitation au détriment de concentrations et de spécialisations excessives.

---

2 [https://terredeliens.org/national/actu/renouvellement-des-génération-lindépassable-plafond-de-terre-de-linstallation-20-02-2024/](https://terredeliens.org/national/actu/renouvellement-des-generations-lindépassable-plafond-de-terre-de-linstallation-20-02-2024/).

3 [https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2213/Primeur%202022-13\\_RA2020\\_%20VersionD%C3%A9finitive.pdf](https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Pri2213/Primeur%202022-13_RA2020_%20VersionD%C3%A9finitive.pdf)

Or les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), à travers leur droit de préemption, ont vocation à réguler ce marché agricole. L'article 141-1 du code rural et de la pêche maritime établissant les missions des SAFER dispose que ces dernières doivent, par leur intervention, favoriser « l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles [...] ». L'instauration de ce droit de préemption doit permettre d'éviter de dénaturer l'environnement, de vendre à des prix corrects et de conserver la vocation agricole lors de la transaction.

Seulement, les acteurs du monde rural ont constaté que les outils de gestion du foncier, tels que le contrôle des structures et le droit de préemption des SAFER, font parfois l'objet de stratégies d'évitement ou de contournement. Les SAFER sont pourtant des acteurs indispensables à la régulation du foncier agricole.

Ainsi, aujourd'hui, les ventes en démembrement de propriété se sont multipliées. En 2022, le marché des biens démembrés a atteint un niveau record en surface et en valeur puisque 270 ventes d'usufruit ont été notifiées aux SAFER pour 2 350 hectares et une valeur de 44,1 millions d'euros. Les cessions de nue-propriété notifiées sont quant à elles au nombre de 980 pour 11 440 hectares et 183,6 millions d'euros <sup>(4)</sup>.

Si les SAFER constatent une augmentation des cessions en démembrement de propriété, elles ne disposent pas de la temporalité et des leviers suffisants pour prouver le caractère frauduleux du recours à ce montage juridique. De plus, la charge de cette preuve, difficile à rapporter, pèse exclusivement sur les SAFER.

Ainsi, en raison de la vente en nue-propriété, il est difficile pour les SAFER de poursuivre leur mission d'intérêt général, qui vise notamment à promouvoir l'installation des agriculteurs et à lutter contre la spéculation foncière.

Par conséquent, pour répondre à cette utilisation abusive de la pratique du démembrement de propriété et afin de garantir le droit de préemption des SAFER, essentiel à la maîtrise du foncier et donc au renouvellement générationnel des agricultrices et des agriculteurs, il apparaît indispensable de renforcer leurs prérogatives et notamment leur droit de préemption.

Tel est l'objet de cette proposition de loi.

---

4 FNSAFER, note sur le développement des opérations en démembrement de propriété et les limites d'intervention des SAFER, 2024, page 3.

Le 1<sup>o</sup> de l'**article 1<sup>er</sup>**, permet à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'avoir à sa disposition des informations supplémentaires sur les opérations en démembrement de propriété du foncier agricole. Le respect du renforcement de cette obligation déclarative *via* les notaires permet à la SAFER de vérifier la sincérité et l'exactitude des informations ainsi que la réalité juridique et économique des opérations, afin de limiter le contournement de l'exercice du droit de préemption. Cet article renforce également les obligations déclaratives du cédant et du cessionnaire dans le cas des cessions d'usufruit ou de nue-propriété. Il renforce la transparence en donnant à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural davantage d'informations sur la structure juridique, la valeur de l'exploitation, les propriétés en jouissance et les participations dans des sociétés. Il permet donc à la SAFER d'avoir une meilleure appréciation du marché foncier agricole <sup>(5)</sup>.

Le 2<sup>o</sup> de l'**article 1<sup>er</sup>**, opère un renversement de la charge de la preuve en cas de contentieux sur des cessions d'usufruit ou de nue-propriété. Il incombe désormais au cédant et au cessionnaire de démontrer l'absence d'intention frauduleuse visant à contourner le droit de préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. Cette dernière est souvent dans l'incapacité de réunir les informations et preuves suffisantes. Cet article vise à permettre à l'établissement public de mieux exercer son rôle de régulateur du marché foncier agricole, en étant délesté d'une charge juridique importante <sup>(6)</sup>.

Le 1<sup>o</sup> de l'**article 2**, allonge la durée de l'usufruit restant à courir permettant une préemption de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural à neuf ans contre seulement deux ans actuellement. Cet article permet de renforcer le droit de préemption de l'établissement public qui constitue la clé de voûte du système de régulation du marché du foncier agricole.

Le 2<sup>o</sup> de l'**article 2**, étend ce droit de préemption au dispositif juridique de la vente en viager. Cette extension expresse du droit de préemption à ce mode de vente permet d'éluder les risques de contournement de l'exercice du droit de préemption.

L'**article 3**, quant à lui, prévoit les dispositions financières nécessaires pour garantir la recevabilité de cette proposition de loi.

---

5 Cette obligation déclarative prendrait la forme d'un formulaire à transmettre comme cela existe déjà dans le cadre de la déclaration de biens immobiliers qui s'effectue en ligne sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr).

6 L'inversion de la charge de la preuve est un dispositif utilisé dans d'autres branches du droit à l'image du droit de la consommation.

L'**article 4**, établit les conditions d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article L. 141-1-1 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase du I est ainsi modifiée :
- ③ a) Les mots : « sont notamment » sont remplacés par les mots : « doivent être » ;
- ④ b) Sont ajoutés les mots : « la durée et le sort de l'usufruit, notamment sa destination et son mode d'exploitation, auquel est joint, le cas échéant, le bail et l'autorisation d'exploiter y afférente, ainsi que les pouvoirs des titulaires des droits, l'objet ou la finalité de l'opération ainsi que la méthode de valorisation retenue et la ventilation du prix ou de la valeur effectuée pour chacun des droits démembrés et, enfin, sauf pour les cessions consenties à des parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclus, la superficie de tous les biens immobiliers à usage ou à vocation agricole, toutes productions confondues, que chacune des parties à l'opération exploite ou possède, directement ou indirectement par l'interposition d'une ou de plusieurs personnes morales. » ;
- ⑤ 2° Le II est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Elle peut également, dans le même délai, sauf pour les opérations exemptées en application de l'article L. 143-4, demander au tribunal judiciaire d'annuler une cession de droits démembrés si elle estime, au vu de la déclaration qui lui a été notifiée, que cette cession à l'apparence d'une opération constitutive d'un abus de droit en ce qu'elle aurait notamment pour principal motif de faire échec à son droit de préemption. Dans ce cas, sur la seule base de leur déclaration, qui doit se suffire à elle-même, la charge de la preuve de la réalité des motifs ayant déterminé l'opération de démembrement et fondé sa régularité incombe au notaire instrumentaire et aux parties prenantes à l'opération critiquée. »

### Article 2

- ① Le septième alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime est modifié comme suit :
- ② 1° La seconde phrase est ainsi modifiée :

- ③ a) Le mot : « deux » est remplacé par le mot : « neuf » ;
- ④ b) Après le mot : « ans », sont insérés les mots et une phrase ainsi rédigée : « lorsque l'exercice de ce droit a pour objet de permettre, de manière différée, dans des conditions fixées par un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État, à un agriculteur de conforter son installation ou de consolider son exploitation, en lui permettant d'acquérir directement ou indirectement, au besoin avec les différents dispositifs de portage ou de stockage existants, la nue-propriété des biens concernés avant qu'il ne les exploite directement après la reconstitution de la pleine propriété. Dans tous les cas, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural peut faire usage de la procédure de révision du prix de vente prévue à l'article L. 143-10 » ;
- ⑤ 2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « L'exercice de ce droit de préemption s'applique également en cas d'abandon, à titre onéreux ou gratuit, de l'usufruit viager réalisé du vivant de l'usufruitier au profit du nu-propriétaire avant le terme du délai de neuf ans à compter de la date de notification de la cession de la nue-propriété ; dans ce cas, le 8° de l'article L. 143-4 ne s'applique pas et n'est pas opposable à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural. »

### **Article 3**

Les dispositions prévues à l'article 2 entrent en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la présente loi.

### **Article 4**

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.