



Guide au service de la préservation des ENAF : vers des nouveaux modèles de portage foncier

*ENAF (espaces naturels agricoles et forestiers) :

- **Espaces agricoles** : les champs, les cultures sous serre, les prairies, les vergers, les jachères, les divers espaces d'accompagnement des terres productives de l'agriculture (chemins d'exploitation, en terre ou enherbés, haies, bâtiments agricoles). Ils correspondent à **52%** du territoire métropolitain français.¹
- **Espaces boisés ou forestiers** : forêts, bois, bosquets et peupleraies, occupant **31%** du territoire métropolitain².
- **Espaces naturels (8%)** : espaces qui regroupent les lieux où l'intervention humaine est faible et qui sont non artificialisés, non agricoles, et non forestiers (garrigue, landes, zones humides, friches, etc.).

*Le **portage foncier** consiste à faire porter le poids du capital foncier sur des propriétaires-bailleurs qui ne sont pas nécessairement les occupants, usagers ou exploitants. Cette stratégie vise à acquérir des terrains en vue de les préserver ou de les réserver pour des projets d'intérêt public, notamment des projets d'aménagement ou de protection de l'environnement.

1. Présentation du contexte

La nécessité de protéger les ENAF, et derrière eux les sols vivants, s'impose : la surface agricole utile se réduit et est menacée par l'érosion (7% des terres agricoles en France sont aujourd'hui concernées) ; les inondations, aggravées par l'artificialisation des sols, concernent 19M de Français ; la capacité de stockage du carbone par les sols diminue.

Il existe en France plusieurs modalités juridiques de protection d'espaces naturels : la protection réglementaire qui encadre les usages, la protection contractuelle qui délègue à un tiers la gestion d'un espace, les servitudes environnementales comme les ORE (Obligations réelles environnementales), et enfin la maîtrise ou acquisition foncière. Cependant, cette dernière étant coûteuse, seuls les Conservatoires se sont traditionnellement saisis de l'acquisition foncière. Outre la SAFER dont le rôle est justement de porter temporairement des terrains

¹ [GRAPH'AGRI 2023 \(agriculture.gouv.fr\)](https://agriculture.gouv.fr/graph-agri-2023)

² [Infographie - La forêt française | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](#)

agricoles afin de leur retrouver un exploitant et que perdure l'usage agricole, les ENAF constituaient, pour la plupart des acquéreurs, des réserves foncières pour l'urbanisation. Or, la récente prise de conscience du caractère "fini" de la ressource sol rend l'optique d'une mutabilité, et donc une augmentation significative de la valeur de ces fonciers, peu probable. Une question se pose alors désormais sur la stratégie foncière, et le modèle économique associé, à adopter afin de préserver et d'améliorer la fonctionnalité des espaces naturels non bâtis.

En effet, un nouveau cadre normatif encadre désormais les ENAF :

- La loi 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages crée les sites de compensation (SNC aujourd'hui SNCRR)
- La loi 2021 Climat et résilience établit l'objectif zéro artificialisation nette qui, à partir de 2031, invite à la compensation de toute artificialisation
- La loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables qui soustrait au décompte de l'artificialisation certaines activités telles que l'agrivoltaïsme
- La loi industrie verte 2023 invite les EPF à freiner l'artificialisation voire à être opérateur de renaturation

Dans ce cadre, le **besoin de gestion de ces espaces est fort** pour les collectivités territoriales (îlot de fraîcheur, souveraineté alimentaire, zone de captage, verger, jardins pavillonnaires, acquisition de zones d'expansion de crue), mais aussi pour les aménageurs qui bientôt devront compenser leur artificialisation. Les ENAF pourraient ainsi faire face à une **concurrence des usages** (préservation, compensation, support d'une énergie moins carbonée consommatrice de foncier, fonction nourricière, etc.) dans un contexte où leur valeur se transforme.

En parallèle, le **besoin de maîtrise foncière est de plus en plus prégnant**, visible notamment dans l'augmentation du nombre d'outils existants ou en cours de constitution : foncières de redynamisation commerciale, foncières logement, foncières territoriales, foncières solidaires, etc. Qu'elles aient pour but de revitaliser un quartier, d'assurer l'accès au logement ou aux terres agricoles, ou de participer à la planification territoriale, elles acquièrent des terrains pour mieux anticiper et orienter leur utilisation future.

Il apparaît donc nécessaire de définir des modalités de gestion et des modèles économiques du portage foncier des espaces naturels non bâtis : anciens et nouveaux acteurs du foncier sont amenés à anticiper et à se positionner sur ces espaces qui sont voués à prendre une valeur économique pour leurs caractéristiques *in se*, et non plus en anticipation de leur transformation, notamment via l'urbanisation.

2. Cadre de production de l'étude

- **Objectif** : Créer un guide pour la conception de stratégies de portage, maîtrise et gestion foncières en vue d'améliorer la fonctionnalité des espaces naturels non bâtis, intégrant des propositions d'évolutions réglementaires.
- **Problématiques** :
 - Comment trouver les outils de portage et de maîtrise pour la préservation et la gestion des espaces naturels non bâtis ? Comment les financer ?
 - Quels mécanismes financiers ou fiscaux doit-on élaborer pour favoriser l'émergence et le changement d'échelle des structures de portage d'ENAF à des fins de préservation ou de refunctionalisation des sols ?

- Comment participer à redonner au sol sa dimension de commun par les stratégies foncières ?
- **Méthode :**
 - recenser les outils de maîtrise, portage et gestion d'ENAF sous forme de fiches techniques avec des exemples concrets (budgets publics, opérateurs de compensation, politique de renaturation, fondation espaces naturels CEN, mécénat privé, etc.) ;
 - élaborer un arbre de décision permettant aux différents acteurs de naviguer dans les fiches afin de construire leur stratégie ;
 - aboutir à des recommandations d'évolutions réglementaires en identifiant les conditions de viabilité économique d'un modèle de portage foncier garant de la préservation des sols.
- **Public cible prioritaire :**
 - 1) **Collectivités territoriales**
 - Villes, qui portent par exemple un projet alimentaire territorial, sont au contact de zones d'expansion des crues, ou qui souhaitent intervenir sur des zones de captage d'eau, etc.
 - Régions qui se posent par exemple la question de la création d'une foncière agricole territoriale ou d'une foncière de renaturation/compensation.
 - Départements qui possèdent des espaces naturels sensibles (ENS), gèrent les périmètres de protection d'espaces agricoles et naturels (PEAN) et souhaitent par exemple les multiplier.
 - 2) **Opérateurs d'Etat**
 - SAFER qui accompagnent d'autres acteurs vers le portage ou l'acquisition d'ENAF
 - Établissements Publics d'Aménagement (EPA) qui souhaitent créer des modèles de maîtrise foncière mixte (bâti et non bâti) de long terme
 - Etablissements Publics Fonciers (EPF) qui souhaitent faire évoluer leur activité vers l'accompagnement des territoires dans leur projet de renaturation ou face au recul du trait de côte
 - 3) **Foncières**
 - Foncières qui possèdent d'importantes réserves foncières d'ENAF
 - Foncières solidaires qui souhaitent partager leur retour d'expérience et penser les leviers de massification

3. Calendrier

- Enquête exploratoire : juin-octobre 2024.
- Note de cadrage : novembre 2024
- Compte rendu rédigé de la phase exploratoire* : décembre 2024
- Lancement de l'étude : janvier à mai 2025
- Publication : juin 2025

4. Plan du compte rendu rédigé de la phase exploratoire*

1. Présentation de l'étude

2. Rappel des besoins

2.1. Risques et opportunités réglementaires

- 2.1.1. Lois en vigueur
- 2.1.2. Propositions de loi ou outils réglementaire en projet
- 2.2. Un besoin de régulation supplémentaire et d'un modèle économique pour le foncier NAF : préservation des sols, gouvernance locale et maîtrise foncière
- 3. Etat de l'art
 - 3.1. Guides, modèles et ressources publiques
 - 3.2. Propositions juridiques ou financières déjà formulées
 - 3.3. Travaux de recherche
 - 3.4. Quels types d'outils juridiques et financiers pour agir sur le foncier naturel agricole ou forestier ?
 - 3.4.1. Les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
 - 3.4.2. Les obligations réelles environnementales
 - 3.4.3. Les Espaces naturels sensibles
 - 3.4.4. Associations foncières pastorales
 - 3.4.5. Fonds de dotation et Fondations
 - 3.4.6. Outils spécifiques au portage agricole
- 4. Enjeux de terrain pour les différents acteurs
 - 4.1. Un portage public à plusieurs échelles qui peine à trouver sa soutenabilité
 - 4.1.1. Les instances d'Etats, pionnières de l'acquisition foncière des espaces NAF, outils au service des collectivités
 - 4.1.2. Des collectivités territoriales de plus en plus propriétaires du foncier : pourquoi, comment, quelles limites ?
 - 4.1.2.1. Actionner les outils fonciers : des stratégies foncières ambitieuses
 - 4.1.2.2. Relocalisation alimentaire
 - 4.1.2.3. La naissance des foncières territoriales
 - 4.2. Un portage privé protéiforme face aux risques d'une financiarisation accrue : rentabilité d'usages, unités de compensation ou constitution de communs citoyens
 - 4.2.1. Les CEN, un entremetteur central sur-sollicité
 - 4.2.2. Nouvelle rente énergétique des espaces agricoles et forestiers : quelles limites et opportunités pour le portage foncier ?
 - 4.2.3. Nouvel "usage" des espaces naturels ou nouveau marché : crédits carbone, certificats biodiversités et compensation des dégradations des sols
 - 4.2.4. Des initiatives citoyennes de préservation à échelle modeste : épargne citoyenne, baux emphytéotique sous contrainte d'usages, et fonds de dotation