



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGRO-ALIMENTAIRE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Extension du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) aux espaces boisés

Rapport n° 26024

établi par

Frédéric VEAU

Inspecteur général

Jean-Rémi DUPRAT

Inspecteur

Avril 2026

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION	7
1. LES POUVOIRS PUBLICS DISPOSENT DEJA D'OUTILS POUR INTERVENIR DANS LES PARCELLES EN NATURE REELLE DE BOIS OU CLASSES EN BOIS AU CADASTRE (ESPACES BOISES).....	9
1.1 Les SAFER peuvent déjà intervenir, sous conditions	9
1.2 Les droits de préemption et de préférence en matière forestière sont mal connus et leur opérationnalité reste incertaine	13
1.3 La combinaison des codes de l'urbanisme et du code forestier permet de protéger les espaces boisés du mitage et de la cabanisation.....	15
1.4 La fiabilisation du cadastre forestier demeure un prérequis majeur, à régler	17
2. UN BILAN CONCLUANT DU DISPOSITIF FRANCILIEN, LES ENJEUX DE SON EXTENSION.....	21
2.1 Un droit évolutif jusqu'à sa stabilisation en 2020	21
2.2 Un bilan concluant en Île-de-France sur la période 2017-2026.....	24
2.3 Quelques exemples d'opérations significatives : une diversité de situations.....	25
2.4 Pour quels enseignements ?	27
3. PRECONISATIONS POUR UNE EXPERIMENTATION CIBLEE, EN CORSE ET EN NOUVELLE-AQUITAINE :..	29
3.1 Le besoin est concentré dans certaines zones littorales et périurbaines et appelle une réponse adaptée à chaque région	29
3.2 Une extension par voie d'expérimentation législative en Corse et en Nouvelle-Aquitaine pour les parcelles de moins de 4 hectares.....	31
3.3 Un cadre d'extension qui génère de la confiance entre les partenaires	32
3.4 Quels objectifs quantitatifs raisonnables se fixer ?	33
CONCLUSION.....	35
ANNEXES	37
Annexe 1 : Lettre de mission	39
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	41
Annexe 3 : Synthèse des retours régionaux (DRAAF).....	44
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	49
Annexe 5 : Liste des textes de références	50
Annexe 6 : Repères bibliographiques	51
Annexe 7 : Convention petites forêts privées.....	52
Annexe 8 : Courrier de l'association des maires de Gironde	58

RESUME

Fragilisées par le morcellement de la propriété privée foncière (75 % de la surface forestière nationale), les forêts françaises sont de moins en moins gérées par leurs propriétaires. Des pressions foncières et spéculatives s'exercent, en particulier en zones périurbaines et littorales. Elles conduisent au mitage de certains massifs forestiers et à leur artificialisation, notamment par un phénomène spontané et protéiforme de « cabanisation ».

En Ile-de-France, région la plus artificialisée de France, un dispositif singulier œuvre, depuis 2017, à la protection des forêts. La SAFER Ile-de-France, sur demande des acteurs du territoire, est la seule SAFER à pouvoir exercer un droit de préemption sur des parcelles boisées de moins de trois hectares. Il existe pourtant une multitude de droits de préemption et de préférence, que le législateur a créés au fil des années, mais ils sont pour la plupart peu opérants et méconnus. Ce droit, propre à la SAFER Ile-de-France, semble avoir trouvé une certaine efficacité et est utilisé comme un catalyseur de la protection des petites parcelles forestières vis-à-vis des risques spéculatifs. Le bilan du dispositif est positif et concluant.

Pour autant, d'autres initiatives d'intérêt permettent de lutter contre ces phénomènes de mitage forestier. Certains départements, sous l'égide des préfets, ont par exemple créé des guides de lutte contre la cabanisation et des chartes mobilisant des outils principalement curatifs ou répressifs ; d'autres régions ont engagé des travaux contractuels et amiables pour regrouper la gestion forestière ; enfin, certains territoires ont mobilisé leurs propriétaires forestiers pour que les outils du code forestier soient opérants, notamment le droit de préférence des propriétaires riverains d'une parcelle boisée.

A la lumière de tous ces résultats, la mission a jugé opportun d'expérimenter une extension de droit de préemption de la SAFER pour les terrains de moins de quatre hectares boisés, en Nouvelle-Aquitaine et en Corse. Il sera nécessaire au préalable de réunir les ingrédients de la réussite, notamment :

- en associant une gouvernance davantage forestière au sein des instances SAFER, décisionnaires de l'avenir des parcelles ;
- en évaluant la mise en œuvre de cette extension de droit ;
- en veillant au contrôle de conformité au droit ;
- en garantissant la soutenabilité financière de ces opérations pour la SAFER concernée.

Mots clés : SAFER, forêts, droit de préemption, cabanisation, mitage

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. (*Gouvernement, associations de collectivités, FNSAFER au plan national, préfets de départements*) Définir, dans les massifs forestiers où c'est opportun, des priorités d'intervention entre SAFER et collectivités locales en développant des conventions territoriales (Vigimitages, Vigifoncier ou autres).

R2.

- (*MAASA, CGAAER*) Evaluer, de façon partenariale (avec la Chambre régionale d'agriculture du Grand-Est, la SAFER Grand Est, le CNPF Grand-Est et Fransylva) au deuxième semestre 2027, la mise en œuvre de la convention « petites forêts privées ».
- (*initiative préfets de région et collectivités locales, Chambres régionales d'agriculture, SAFER, propriétaires forestiers*) En fonction des résultats de l'évaluation ci-dessus, mettre en place, dans les régions où c'est pertinent, des démarches contractuelles complémentaires et amiables, telles que les conventions "petites forêts privées" (inspirées du modèle du Grand Est) pour favoriser les restructurations foncières forestières. Associer les propriétaires via des chartes d'engagement pour une gestion durable post-rétrocession, avec un accès facilité aux aides financières (FEADER, régions).

R3. (*MTE – DGUHC / DGALN / DGPE*) Editer un guide national de la lutte anti cabanisation à partir des travaux menés dans certains départements.

R4. (*DGFIP / IGN*) "*Lancer une campagne nationale de régularisation du cadastre forestier [d'ici 2025], en ciblant prioritairement les régions où l'écart IFN/cadastre dépasse 40 %. Intégrer les données géographiques de l'IGN pour automatiser 70 % des mises à jour, et sanctionner les non-déclarations par une exclusion des aides publiques.*" (rapport CGAAER/IGF/IGEDD n° 23080 de mars 2024).

R5. (*Gouvernement / Parlement*) Étendre le droit de préemption des SAFER aux terrains boisés de moins de 4 hectares, en priorité en Corse et Nouvelle-Aquitaine, pour une durée expérimentale de cinq ans (2026-2031) sur le modèle de l'Île-de-France. Relever le plafond du droit de préemption francilien de 3 à 4 hectares.

R6. (*DGPE / DGFIP, animation du réseau des commissaires du Gouvernement*) Instaurer un mécanisme de suivi-évaluation annuel, piloté par les commissaires du gouvernement, avec des indicateurs précis sur la lutte contre la cabanisation (nombre de préemptions, surface protégée), la gestion durable des parcelles préemptées (nombre de Plans Simples de Gestion - PSG - signés, surface en gestion active), l'acceptabilité sociale (enquêtes auprès des propriétaires et des collectivités).

INTRODUCTION

La forêt privée française (continentale et Corse) représente 13,1 millions d'hectares (soit 75 % de la surface forestière nationale)¹. Elle est en croissance continue depuis deux siècles. Elle est confrontée à des défis majeurs, exacerbés par un émiettement de la propriété (3,3 millions de propriétaires) qui entrave sa gestion durable.

Le prix à l'hectare des terrains forestiers a augmenté de 40 % en 10 ans. Celui des massifs forestiers de plus de 50 hectares a même doublé depuis 2018 (FNSAFER 2025). En volume de transactions, le marché forestier demeure assez stable et est régi par différentes motivations d'achats : l'exploitation forestière, le patrimoine, l'agrément, le loisir, la chasse et la cueillette, mais aussi la future construction. Cette hausse est tirée en particulier par les prix des zones périurbaines et des forêts littorales maritimes ou lacustres. Cette augmentation est notamment marquée en Île-de-France, région la plus artificialisée de France, en PACA, en Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, où la demande en résidences secondaires et en terrains constructibles est forte.

La spéculation et le mitage du foncier forestier menacent la cohérence des massifs français et leur vocation écologique et économique. 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont ainsi artificialisés² chaque année en France au profit de l'urbanisation et de constructions, légales ou bien parfois illégales.

En particulier, la cabanisation consiste en l'implantation sans autorisation de constructions ou d'installations diverses occupées épisodiquement ou de façon permanente le plus souvent dans des zones inconstructibles³. Ce phénomène se manifeste par diverses typologies de bâtis (caravane, bus aménagé, résidence mobile de loisirs, habitation légère de loisirs, yourte, cabanes de chasse, construction en dur ou en matériaux hétéroclites précaires, container, etc.). Si cet habitat correspond souvent à des modes de vie atypiques, la cabanisation répond également à plusieurs types d'usages (résidences principales ou secondaires) et concerne de nombreuses strates de la société (ménages pour certains aisés, gens du voyage, étudiants, travailleurs aux revenus très modestes ou saisonniers, voire exclus et marginaux). Mode d'habitat subi ou choisi, la cabanisation investit principalement des territoires naturels, agricoles, ou bien souvent forestiers, qui peuvent être situés en zone de risques (inondation, feu de forêt...). Sous l'égide des préfets, plusieurs départements, principalement du sud de la France, ont engagé des plans de lutte contre la cabanisation. Ils mobilisent de nombreux outils, en premier lieu curatifs et liés au code de l'urbanisme. Ils peuvent également faire intervenir les SAFER comme un outil de gestion foncière en prévention d'installations illégales. Mais ces interventions des SAFER dans les territoires ne font pas l'unanimité, et notamment entraînent la défiance de propriétaires privés ruraux forestiers.

¹ <https://inventaire-forestier.ign.fr/>

² <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/actualites/publication-lanalyse-la-consommation-despaces-naturels-agricoles-et-forestiers-entre>

³ Définition issue de la plateforme Lucca administrée par la DDTM66 : Lutte contre la cabanisation et autres infractions à l'urbanisme.
<https://lucca.din.developpement-durable.gouv.fr/>

La lettre de mission (annexe 1) des ministres en charge de l'agriculture (MAASA) et de la transition écologique (MTE) demande une étude en opportunité de l'extension du dispositif francilien de préemption de la SAFER sur les terrains boisés. Ce dispositif singulier, introduit en Ile-de-France par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 puis pérennisé en 2020, y a généré des résultats concrets pour les parcelles de moins de trois hectares. La mission vise donc à analyser sa pertinence, ses conditions de réussite et ses limites pour une éventuelle extension ciblée à d'autres régions.

En méthode, la mission s'est appuyée sur une approche pluridisciplinaire mêlant analyse documentaire approfondie, entretiens avec une soixantaine d'acteurs-clés, exploitation de questionnaires adressés aux DRAAF, aux commissaires du Gouvernement auprès des SAFER, ainsi qu'à certains acteurs territoriaux, pour recueillir des retours d'expérience et identifier les attentes locales.

Le manque de données statistiques disponibles sur le volume total des transactions foncières forestières n'a pas permis à la mission de rendre la situation totalement objective. La mission remercie les SAFER d'avoir reconstitué l'état de leur activité en matière forestière pour l'année 2024.

A l'issue de ses travaux et entretiens, la mission retient :

- qu'il existe un nombre important de possibilités juridiques de préemption ou de droit de préférence qui peuvent intervenir lors de la vente d'une parcelle boisée, tandis que la lutte contre la « cabanisation » s'inscrit principalement dans le code de l'urbanisme (I) ;
 - que l'exercice, en Ile-de-France, depuis bientôt 10 ans, du droit de préemption sur les terrains boisés de moins de trois hectares afin de protéger les espaces forestiers apparaît concluant (II) ;
 - qu'une expérimentation, pour cinq ans, de ce droit de préemption dans deux territoires ciblés, la Corse et la Nouvelle Aquitaine, apparaît pertinente (III).
-

1. LES POUVOIRS PUBLICS DISPOSENT DÉJÀ D'OUTILS POUR INTERVENIR DANS LES PARCELLES EN NATURE REELLE DE BOIS OU CLASSEES EN BOIS AU CADASTRE (ESPACES BOISES)

L'inventaire des dispositifs en vigueur met en évidence que les pouvoirs publics disposent déjà d'une palette étendue d'outils d'intervention pour protéger les espaces boisés et forestiers. Si les SAFER peuvent intervenir, sous conditions, sur les terrains boisés et forestiers, les codes forestiers et de l'urbanisme prévoient une série, relativement volumineuse, d'instruments de protection à l'occasion des transactions, à la main soit de l'Etat, soit des collectivités locales, mais aussi des propriétaires riverains. Le code de l'urbanisme permet aussi des interventions curatives, voire répressives, lorsque des formes de mitages sont constatées.

1.1 Les SAFER peuvent déjà intervenir, sous conditions

La préemption sur les terres agricoles peut s'étendre à des terrains boisés, annexes à l'exploitation

Lors de leur création en 1960, et compte tenu de leur objectif premier de concourir au remembrement agricole, le droit de préemption des SAFER était exclu sur les terrains constructibles et les espaces boisés.

Néanmoins, le **Code rural et de la pêche maritime (CRPM) (art. L. 143-1 et suivants)** permet désormais aux SAFER d'intervenir sur les **terres agricoles** et les **espaces naturels**. Cependant, les **terrains boisés** restent généralement **exclus** de ce périmètre, sauf en **Île-de-France** (depuis 2017) et sauf pour les exploitations agricoles comprenant des terrains boisés (**« biens mixtes »**, agricoles et forestiers).

Certaines SAFER estiment que le droit de préemption sur des biens mixtes comporte des fragilités juridiques⁴ et peuvent s'obliger, en certains cas, à exercer une préemption partielle pour sécuriser l'opération.

De plus, l'arrêt n°24-13-064 du 04 septembre 2025 de la Cour de cassation (Cass. 3ème civ.) exige à présent qu'**une exploitation agricole soit effective** au jour de la vente pour que la SAFER puisse exercer son droit de préemption sur un bien mixte.

Hors Île-de-France, les SAFER ne peuvent pas directement préempter les terrains boisés, ce qui limite leur capacité à lutter contre la spéculation ou la cabanisation.

Les rétrocessions de « biens mixtes » (il peut s'agir de propriétés à forte dominante forestière, des biens mixtes agricoles et forestiers ou des biens comprenant quelques parcelles boisées résiduelles) ont constitué en 2024 un total de 4 189 opérations au niveau national (sur environ 14 340 rétrocessions SAFER de toutes natures), pour une surface totale de boisement de 14 587 hectares (sur un total de 96 900 ha rétrocédés par les SAFER).

⁴ Par le risque que, au contentieux, les parcelles boisées ne soient pas reconnues comme parties de l'exploitation agricole.

SAFER	Nb rétrocessions	Surface totale des rétrocessions comprenant des parcelles cadastrées en bois (ha)	Dont surfaces cadastrées en bois (ha)
AURA	593	7206,32	2326,82
BFC	420	4735,02	979,3
BRET	182	5025,3	400,55
CEN-VDL	137	4972,45	1342,18
CORSE	24	186,47	109,88
GD-EST	309	2395,48	857,75
HDF	46	1102,96	128,44
IDF	101	905,8	665,15
NAQ	933	11416,8	2446,4
NORM	126	1823,71	161,18
OCCI	806	12170,94	3508,57
PDL	131	2967,9	199,42
PACA	381	3851,55	1471,91
TOTAL	4189	58 760,70	14 597,55

Figure 1 : (source FNSAFER) En 2024, de nombreuses parcelles forestières sont rétrocédées par les SAFER, acteurs du marché, sans nécessairement préemption préalable.

Encadré : (art. L143-4 du CRPM) sur le droit de préemption des SAFER sur les biens mixtes

« Ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption (...) les acquisitions de parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre, sauf :

- a) Si ces dernières sont mises en vente avec d'autres parcelles non boisées dépendant de la même exploitation agricole, l'acquéreur ayant toutefois la faculté de conserver les parcelles boisées si le prix de celles-ci a fait l'objet d'une mention expresse dans la notification faite à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural ou dans le cahier des charges de l'adjudication ;
- b) S'il s'agit soit de semis ou plantations sur les parcelles de faible étendue dont la commission communale d'aménagement foncier a décidé la destruction en application de l'article L. 123-7, soit de semis ou plantations effectués en violation des dispositions de l'article L. 126-1 ;
- c) Si elles ont fait l'objet d'une autorisation de défrichement ou si elles sont dispensées d'une déclaration de défrichement en application du 1° de l'article L. 342-1 du code forestier ;
- d) Si elles sont situées dans un périmètre d'aménagement foncier agricole et forestier en zone forestière prévu aux articles L. 123-18 à L. 123-22 ; »

Ce cadre comporte deux grandes catégories de limites :

- **une absence de levier juridique** pour les forêts privées, sauf si, au cadastre, elles sont toujours classées en **terres agricoles**, ce qui serait le cas pour environ 3,6 millions d'hectares de terres agricoles enfrichées et enforestées, dont le cadastre n'est pas à jour⁵ ;
- **une dépendance de la volonté des propriétaires**, qui ne sont pas forcément dans une logique de gestionnaire forestier.

L'approche contractuelle et amiable peut prévaloir :

Les modalités d'intervention à l'amiable sont utilisées par les SAFER. Elles peuvent acheter ou échanger des parcelles avec l'accord du propriétaire. Dans ce cas, elles ne peuvent, comme avec le droit de préemption, ni obliger à la vente, ni faire jouer la révision de prix. En 2024, elles ont réalisé **860 opérations amiables au niveau national impliquant des terrains uniquement boisés** (source FNSAFER). Ces opérations sont pour la plupart de faible superficie (1,1 ha en lot médian) et cumulent 5800 hectares. Mais elles marquent néanmoins la présence régulière des SAFER dans les opérations foncières forestières.

Souvent également, ces interventions s'appuient en amont sur des conventions de veille foncière notamment avec les collectivités locales du bloc communal (*Vigimitage*, *Vigifoncier*). Ces conventions sont utiles aux collectivités pour détecter les atteintes à la nature de certaines parcelles qui, en matière forestière, peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble du massif boisé.

R1. (Gouvernement, associations de collectivités, FNSAFER au plan national, préfets de départements) Définir, dans les massifs forestiers où c'est opportun, des priorités d'intervention entre SAFER et collectivités locales en développant des conventions territoriales (*Vigimitages*, *Vigifoncier* ou autres).

D'autres approches territoriales permettent de réaliser des opérations associant toutes les parties prenantes locales.

Sur le fondement de conventions passées avec les partenaires locaux (CNPFF, représentants de propriétaires forestiers, éventuellement collectivités locales), les SAFER peuvent concourir à faciliter le regroupement de parcelles forestières, par échanges, substitutions ou par transactions, pour aboutir à des entités soumises à plan simple de gestion, faisant l'objet d'une exploitation forestière plus structurée.

C'est le cas par exemple de l'opération AMIBOIS en Haute-Saintonge (Charente-Maritime) qui, depuis 2015, a permis la mutation de plus de 2 200 parcelles, améliorant ainsi 700 ha de surface boisée (environ 50 % de la surface totale du massif). Le nombre des îlots a été divisé par deux, la surface moyenne des îlots logiquement multipliée par deux et le nombre d'îlots par propriétaire a diminué d'un tiers.

⁵ Rapport CGAAER/IGF/IGEDD n°23080 – Mars 2024

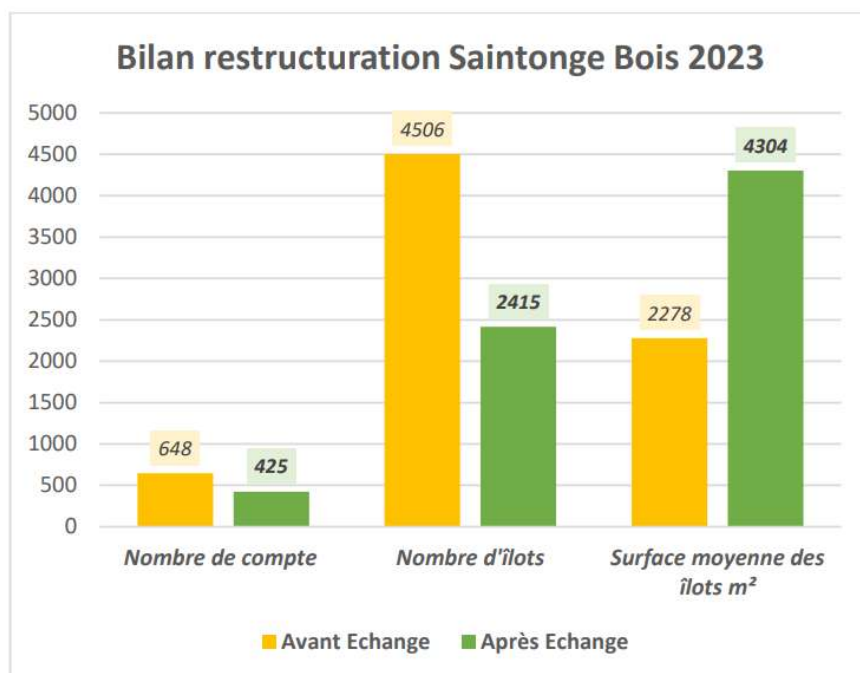


Figure 2: opération AMIBOIS en Saintonge avant / après

La récente convention « petites forêts privées », de novembre 2025, conclue en région Grand-Est entre la SAFER, le CNPF Grand-Est, la chambre régionale d'agriculture et le syndicat de propriétaires forestiers, Fransylva, cherche à formaliser ce type de partenariat à l'échelon d'une région qui comporte un très grand nombre de forêts de production.

Les principales dispositions de cette convention sont les suivantes :

- la SAFER Grand-Est apporte une assistance technique au vendeur ;
- elle assure la diffusion de l'information de la mise en vente (droit de préférence) ;
- elle effectue la prise de contact avec les possibles acheteurs et assiste les parties pour l'établissement de la promesse de vente ou d'échange ; si la SAFER doit acquérir les parcelles concernées, elle ne peut les conserver plus de cinq ans et les revend à un propriétaire privé ;
- elle organise les actes de vente ;
- les parcelles concernées doivent faire l'objet d'une gestion durable et, le cas échéant, d'une mise à jour cadastrale.

Il s'agit par conséquent d'un dispositif très complet, dans lequel la SAFER joue le rôle d'une sorte de « guichet unique » pour faciliter les transactions.

R2.

- (MAASA, CGAAER) Evaluer, de façon partenariale (avec la chambre régionale d'agriculture du Grand-Est, la SAFER Grand-Est, le CNPF Grand-Est, Fransylva) au deuxième semestre 2027 la mise en œuvre de la convention « petites forêts privées ».
- (*Initiative préfets de région et collectivités locales, chambres régionales d'agriculture, SAFER, propriétaires forestiers*) En fonction des résultats de l'évaluation ci-dessus, mettre en place, dans les régions où c'est pertinent, des démarches contractuelles complémentaires et amiables, telle que la convention "petites forêts privées" (inspirée du modèle du Grand-Est) pour favoriser les restructurations foncières forestières. Associer les propriétaires via des chartes d'engagement pour une gestion durable post-rétrocession, avec un accès facilité aux aides financières (FEADER, régions).

En première analyse, l'intervention, amiable ou formalisée par convention, des SAFER sur les terrains boisés et forestiers, repose sur l'adhésion des propriétaires et évite les conflits. Elle est adaptée pour les petites parcelles. Elle paraît très pertinente pour faciliter et accompagner la restructuration du foncier forestier, au bénéfice de propriétaires déjà engagés. Elle demande néanmoins un investissement très conséquent.

Elle est peut-être moins adaptée pour la prévention du mitage et des constructions illégales. Elle reste par ailleurs sans effet sur l'enjeu de reconquête de terrains agricoles.

1.2 Les droits de préemption et de préférence en matière forestière sont mal connus et leur opérationnalité reste incertaine

Dans une note de juillet 2025, la SAFER Ile de France a identifié, dans le droit en vigueur, pas moins de 13 droits de préemption et de préférence, pas systématiquement hiérarchisés entre eux. Ce sont évidemment les droits de préemption et de préférence en matière forestière, ainsi que plus accessoirement ceux qui concernent l'environnement, qui s'appliquent directement aux terrains boisés. Les autres droits sont plus subsidiaires.

Droits en matière forestière :

1. droit de préemption de l'État en cas de vente d'une parcelle boisée jouxtant la forêt domaniale (superficie < 4 ha, code forestier art. L331-22 à L331-24) ;
2. droit de préemption des communes en cas de vente de parcelle boisée contiguë à la propriété communale (superficie < 4 ha, code forestier art. L331-22 à L331-24) ;
3. droit de préférence des propriétaires boisés riverains (terrains mitoyens, superficie < 4 ha, code forestier art. L331-19 à L331-21) ;
4. droit de préférence de la commune en cas de vente de parcelle boisée (superficie < 4 ha, code forestier article L 331-24).

Droits en matière d'environnement :

5. droit de préemption urbain en périmètre de protection rapprochée d'un captage d'eau en zones agricole et naturelle du document d'urbanisme (code de l'urbanisme article L211-1) ;
6. droit de préemption communal pour la préservation de la ressource en eau sur les aires d'alimentation de captage (code de l'urbanisme article L 211-1) ;
7. droit de préemption du département au titre des espaces naturels sensibles (code de l'urbanisme articles L 113-14 et L 215-1).

Droits en matière agricole :

8. droit de préemption des fermiers en place (CRPM article L 412-5)
9. droit de préemption de la SAFER (CRPM article L 143-1).

Droits en matière d'urbanisme :

10. droit de préemption urbain lié à l'existence d'une zone d'aménagement différé en zones agricole et naturelle du document d'urbanisme (code de l'urbanisme article L 213-1 et suivants) ;
11. droit de priorité des communes, revente des biens de l'Etat (code de l'urbanisme, articles L 240-1 et L 241-2) ;
12. droit de préemption urbain « ZAN » pour lutter contre l'artificialisation des sols, en présence d'un secteur prioritaire en zones agricole et naturelle du document d'urbanisme (code de l'urbanisme articles L 101-2-1 et L 213-1).

Droits en matière de droit civil :

13. droit de préemption des coindivisaires (code civil article 815-14).

A ces 13 droits **s'ajoute le droit de préemption des communes au titre du risque incendie** prévu par l'article 37 de la loi n°2023-580 du 10 juillet 2023, codifié au CRPM dans l'article L 131-6-1. Ce droit de préemption n'est, à date, pas encore effectif dans l'attente de son décret d'application.

Les droits de préemption et de préférence du code forestier sur les terres boisées au sens du cadastre visent à protéger la gestion durable des forêts, lutter contre le morcellement et favoriser la transmission à des acteurs engagés (propriétaires forestiers, collectivités, SAFER).

Ces droits de préemption et de préférence engendrent des procédures complexes et longues, qui peuvent être décourageantes pour les notaires : pas toujours hiérarchisées, nombreuses, longues

et, par conséquence, coûteuses pour le professionnel alors qu'elle se rapportent à des transactions peu élevées.

Encadré : étapes et exceptions pour l'exercice du droit de préférence des propriétaires forestiers

Le propriétaire vendeur (dans la pratique son notaire) doit **notifier son intention par lettre recommandée** (ou affichage en mairie + publication dans un journal d'annonces légales si >10 notifications) :

- le **prix** et les **conditions de la vente** ;
- l'**identité de l'acquéreur pressenti** (si connu).

Délai : 2 mois avant la vente pour permettre aux bénéficiaires d'exercer leur droit.

Exercice du droit :

Le bénéficiaire dispose de **deux mois** pour manifester son intention d'acheter **au prix et conditions notifiés**.

En cas de **plusieurs demandeurs**, le vendeur choisit librement l'acquéreur (pas de règle de priorité entre bénéficiaires).

Exceptions (art. L331-21) :

- Vente à un **voisin dont la parcelle est déjà boisée**.
- Terrain inclus dans une **opération d'aménagement foncier rural**.
- Vente à un **membre de la famille** (jusqu'au 4ème degré).
- Vente dans le cadre d'un **projet d'utilité publique**.
- Acquéreur **co-indivisaire, usufruitier ou nu-propriétaire** du terrain.
- Terrain **non boisé à plus de 50 %** ou incluant des **bâtiments**.
- Vente à un **exploitant de carrière contiguë**.

Ces dispositifs du code forestier présentent l'avantage de lutter contre le morcellement du foncier forestier et de favoriser le regroupement des petites parcelles, pour une gestion durable (plans simples de gestion obligatoires au-delà de 20 ha). Ils s'appliquent néanmoins à de **petites surfaces, dans un cadre procédural complexe, peu connu des propriétaires**.

Ces droits s'exerçant au prix de la transaction initiale, ils sont sans grand effet sur la spéculation. Ils n'ont pas non plus été conçus dans un objectif de prévention de la cabanisation, et encore moins de remise en valeur de parcelles agricoles tombées en friches puis emboisées.

1.3 La combinaison des codes de l'urbanisme et du code forestier permet de protéger les espaces boisés du mitage et de la cabanisation

Les outils préventifs : Il existe un socle de deux grandes catégories d'outils préventifs pour protéger les espaces boisés du mitage : les documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et

schémas de cohérence territoriale), et divers instruments de protection forestières dont les forêts de protection, les espaces boisés classés et les chartes forestières.

Les PLU et SCOT permettent le classement en zones agricoles (ZA) ou naturelles (ZN), où les droits à construire sont limités (ZA) ou très largement interdits (ZN).

Les forêts de protection s'appliquent à des massifs forestiers à haute valeur environnementale et/ou patrimoniale, ou exposés à des risques naturels (incendies, avalanches...) ; c'est un régime très strict pour préserver la nature forestière du massif.

Les espaces boisés classés (EBC) encadrent strictement les constructions et les coupes de bois.

Il existe environ 120 chartes forestières de territoires, couvrant 5 M d'ha (Chartreuse, Vosges), ce sont des dispositifs contractuels visant à une planification de la gestion durable et à une limitation de l'artificialisation des sols.

Outil	Porteurs	Périmètre	Forces	Limites
PLU/SCOT	Communes	Zones agricoles/naturelles	Limitation de l'urbanisation	Application variable
Forêt de protection	État	Massif forestier	Maintien du caractère forestier	Procédure lourde
EBC	Communes	Forêts classées	Protection forte	Procédure longue
Chartes forestières	Collectivités/CRPF	Territoires volontaires	Gestion durable	Portée limitée

Ces dispositifs de planification sont généraux dans leurs objectifs de protection des espaces agricole ou boisés, ils ne sont pas spécifiques à la lutte contre la cabanisation.

Des départements plus spécifiquement exposés à la cabanisation ont développé des outils pratiques de lutte, à destination des élus et des services. Ces outils tendent à combiner le préventif et le curatif / répressif.⁶

En Gironde, il s'agit d'une charte de lutte contre les constructions illégales, les incendies dans la forêt de la Teste de Buch en 2022 ayant mis en évidence (expérience du SDIS 33) le risque pour les personnes lié à ce type de constructions illégales.

⁶ <https://www.seine-et-marne.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Amenagement-et-developpement-des-territoires/Territoires/La-lutte-contre-la-cabanisation>

https://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/contenu/telechargement/40139/317056/file/Fiches_cabanisation_page_%C3%A0_page_Mars2024.pdf

<https://www.herault.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Amenagement-du-territoire-construction-et-logement/Lutte-contre-la-cabanisation/Outils/Guide-des-outils-de-lutte-contre-la-cabanisation>

https://www.gironde.gouv.fr/contenu/telechargement/80716/604593/file/2025-07-16-Charte_lutte_urbanisme_illegal%20V2.pdf

Dans l'Hérault et dans les Pyrénées-Orientales, dans un contexte essentiellement, mais pas seulement, littoral, ce sont des guides pratiques qui détaillent la combinaison possible des différentes voies d'action, par la planification (urbanisme, protection des eaux et de l'environnement, gestion des risques), la vigilance (outil Vigifoncier), les raccordements aux réseaux, la constatation des infractions, les actions administratives (mise en œuvre du pouvoir de police par le maire et l'État), les actions judiciaires, le démantèlement des mitages et constructions illégales.

En Seine-et-Marne, dans le double contexte de la densité démographique et urbaine francilienne, le préfet et le président de l'association des maires ont organisé en mai 2024 un séminaire consacré à la lutte contre la cabanisation, appuyé sur un guide d'intervention.

Ces départements ont tous connu au cours des deux dernières années des opérations de démolition de constructions illégales (de façon plus intense dans l'Hérault, les Pyrénées-Orientales ainsi que dans l'Aude). Ces opérations demandent une préparation longue et minutieuse, elles nécessitent une étroite articulation entre services et institutions (État, bloc communal, autorité judiciaire notamment) et peuvent requérir d'importants moyens de force publique. Elles ont l'avantage d'une grande visibilité, y compris médiatique, et ont valeur d'exemple.

R3. (MTE – DGUHC / DGALN / DGPE) Éditer un guide national de la lutte anti cabanisation à partir des travaux menés dans certains départements

1.4 La fiabilisation du cadastre forestier demeure un prérequis majeur, à régler

Contexte et enjeux de la fiabilisation du cadastre forestier⁷

Le droit de préemption des SAFER ne s'applique pas aux parcelles classées en bois au cadastre (cf. 1.1 ci-dessus). Le code forestier fait ainsi référence à un outil principalement d'assiette fiscale, le cadastre, qui n'a pas valeur de titre de propriété. Bien plus, sur la nature des parcelles, le cadastre a une efficacité limitée, car il comporte des écarts substantiels entre leur classement et leur nature réelle.

Le rapport IGF / CGAAER / IGEDD de mars 2024 sur la mise en gestion durable de la forêt française (CGAAER n° 23080) mentionne un écart, en 2022, de 3,6 millions d'hectares entre les forêts privées identifiées par l'IGN (inventaire forestier national, superficies réellement boisées) et les forêts privées

⁷ Cf Rapport CGAAER/IGF/IGEDD n°23080– Mars 2024

déclarées, figurant au cadastre. La sous-estimation des superficies boisées cadastrées s'élèverait à 38 %.

Cette situation n'est pas homogène sur le territoire. Elle est significative dans les régions qui ont connu les plus fortes déprises agricoles : Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, PACA, Corse. Les terres agricoles abandonnées se sont enfrichées puis emboisées.

En outre, il n'existe pas de mise à jour périodique du cadastre si l'abandon des terres agricoles n'est pas déclaré par les propriétaires, s'il n'y pas de mutation (vente, succession) ou de mise en œuvre de la procédure de révision du cadastre à l'initiative du maire, via la commission communale des impôts. Cependant, pour des raisons de moyens, la DGFIP priorise les mises à jour fiscales (TFNB) plutôt que les corrections d'usage des sols.

La comparaison de 2022 entre les données de l'inventaire forestier national et de celles du cadastre donne les résultats suivants (source rapport IGF / CGAAER / IGEDD de 2024 précité) :

Région	Surface IFN (Mha)	Surface Cadastre (Mha)	Écart (Mha)	Écart (%)
Occitanie	2,8	1,9	0,9	47%
Auvergne-Rh-Alpes	2,5	1,8	0,7	39%
Nouvelle-Aquitaine	2,4	1,7	0,7	41%
PACA	1,2	0,8	0,4	50%
Corse	0,4	0,2	0,2	100%
France (hors DOM)	12,9	9,4	3,5	38%

Cette situation comporte une double série de conséquences :

- elle rend plus difficile le ciblage des actions publiques, en particulier les restructurations foncières, les éventuelles préemptions, et la lutte contre la cabanisation ;
- elle génère un risque juridique : Les SAFER peuvent formellement préempter des terrains boisés mais classés en terres agricoles au cadastre. Toutefois, cela peut comporter un risque juridique lié à une requalification de la parcelle au contentieux ;
- à noter par ailleurs que les obligations de gestion s'appliquent sur une parcelle boisée même si elle n'est pas classée comme telle au cadastre.

La situation foncière en Corse est singulièrement complexe au point qu'on puisse parler de « désordre foncier ».

Encadré : élément sur le désordre foncier en Corse

Outre sa complexité, la situation foncière en Corse comporte des écarts encore plus forts que sur le continent, entre le cadastre et la réalité. C'est un problème massif.

Cette situation a une origine historique :

Les arrêtés « Miot » de 1801 et 1811, pris pour faciliter l'harmonisation fiscale entre la Corse et le système national, prévoyaient une exonération, totale ou partielle, des droits de succession sur les biens immeubles en Corse, et une tolérance sur l'absence de déclaration successorales. Il n'y avait, par conséquent, aucune incitation à formaliser les successions. Ces arrêtés sont restés partiellement en vigueur jusqu'en 2012.

De plus, le cadastre napoléonien, établi au XIX^e siècle, l'a été tardivement et souvent de façon approximative. En outre, un attentat contre le centre des impôts fonciers d'Ajaccio en mai 1988 a eu pour conséquence la destruction par incendie de la quasi-totalité des archives cadastrales de la Corse du sud, avec également des répercussions pour la Haute-Corse. La reconstitution partielle des archives détruites a pris plus de 10 ans.

Le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) relevait récemment qu'**un tiers des parcelles ont formellement un propriétaire né avant 1910, et 16 % des parcelles ne sont pas délimitées**. Depuis 2018, le GIRTEC a cependant permis la création de l'ordre de 2 000 titres de propriété, couvrant environ 15 000 parcelles.

La principale conséquence de ce désordre foncier en Corse est que plus de 30 % du foncier (environ 300 000 parcelles) demeure en indivision ou sans propriétaire clairement identifié. De plus, de nombreuses parcelles n'ont pas été bornées ni rattachées dans le cadastre à des propriétaires identifiés. Cela génère une importante difficulté pour mobiliser le foncier pour toutes sortes d'usages (agriculture, construction, projets publics et privés), qui peut dissuader des investisseurs.

L'intérêt d'un éventuel droit de préemption de la SAFER de Corse sur des terrains boisés réside principalement dans une rationalisation des exploitations (continuité du foncier en particulier). Toutefois, le lien n'est ni direct, ni systématique, entre la propriété foncière et la remise en exploitation agricole de parcelles emboisées, qui peut intervenir selon différentes formules (baux ou droit de pacage / pâturage). La possibilité de défricher les terrains emboisés depuis moins de 30 ans peut également être utilisée mais, compte tenu de l'ancienneté et de l'intensité de la déprise agricole en Corse (depuis la fin du XIX^e siècle), elle ne peut s'appliquer systématiquement.

Sur la fiabilisation du cadastre, la mission reprend la proposition formulée par la mission IGF / CGAAER / IGEDD de 2024 (n° 23080) :

R4 : (DGFIP / IGN) Lancer une campagne nationale de régularisation du cadastre forestier [d'ici 2025], en ciblant prioritairement les régions où l'écart IFN/cadastre dépasse 40 %. Intégrer les données géographiques de l'IGN pour automatiser 70 % des mises à jour, et sanctionner les non-déclarations par une exclusion des aides publiques.

Un objectif chiffré, à cinq ans, de mise en conformité du cadastre forestier dans les régions où l'écart dépasse les 40 % pourrait être fixé. Pour la situation particulière de la Corse, la poursuite des travaux du GIRTEC, même s'ils sont lents par nature et ont un coût pour les finances publiques (1,2 M€ / an), paraît indispensable.

2. UN BILAN CONCLUANT DU DISPOSITIF FRANCILIEN, LES ENJEUX DE SON EXTENSION

2.1 Un droit évolutif jusqu'à sa stabilisation en 2020

Jusqu'en 2001, la SAFER pouvait exercer un droit de préemption limité sur des parcelles boisées dès lors qu'elles n'étaient pas comprises dans un massif de plus de 4 ha⁸. Ce seuil correspondait à l'époque au seuil de surface nécessitant une autorisation de défrichement. La loi d'orientation pour la forêt du 9 juillet 2001 a permis à chaque département de fixer un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares (article L. 342-1 1° du code forestier).

En Île-de-France, dans une logique de préservation des espaces boisés, ce seuil a été établi à 0,5 hectare pour les départements de la proche couronne (92, 93 et 94) et à 1 hectare pour les départements de la grande couronne (95, 78, 91 et 77). L'article L. 143-4 6° c) du Code rural et de la pêche maritime renvoyant au code forestier sur ce point, le plafond d'intervention de la SAFER d'Île-de-France dans les espaces boisés s'est trouvé indirectement et involontairement abaissé.

Ainsi, **après 2001, la SAFER de l'Île-de-France pouvait préempter uniquement des boisements isolés (hors massif)**, d'une superficie inférieure à 0,5 hectare en proche couronne parisienne et inférieure à 1 hectare en grande couronne.

En Île-de-France, les forêts couvrent près de 24 % de la surface régionale, soit environ 287 000 hectares. Le cadastre forestier privé recense une superficie boisée totale de 236 600 ha répartie en 544 670 comptes de propriétés, soit une moyenne de 0,43 hectare par propriétaire. Ce niveau de morcellement est trois fois supérieur à celui qui est constaté à l'échelle nationale.

Cette situation, aggravée par la pression foncière qu'exerce une agglomération de 12 millions d'habitants, a favorisé le développement du phénomène de mitage, illégal, sporadique et progressif des espaces boisés, contraire à la planification et aux règles d'urbanisme.

En 2017, un régime dérogatoire et expérimental a en conséquence été créé pour que la SAFER d'Île-de-France puisse préempter, à titre expérimental pour trois ans, des parcelles boisées d'une superficie inférieure à 3 ha⁹, afin de protéger et de mettre en valeur la forêt de ces parcelles. Cette loi a ajouté un nouvel objectif légal (inspiré de l'objectif 7 transcrit à l'art. L 143-2-1 du CRPM). Il s'agit donc en premier lieu d'un **objectif de protection de la forêt**, dans une région particulièrement dense sur les plans démographique et de l'urbanisme, par rapport à des risques d'atteintes (mitages, défrichements et installations permanentes ou semi permanentes – cabanes, mobil-home, caravanes ou bien encore parking, entreposage, déchets illicites). Ce régime expérimental a été pérennisé par la loi dédiée n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre

⁸ Certainement dans une optique de remise en valeur agricole

⁹ Ce seuil de 3 ha, inédit dans le code forestier, semble avoir été fixé par arbitrage gouvernemental.

le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France, entrée en vigueur le 1er mars 2020. **Les deux textes étaient d'initiative parlementaire et ont été plébiscités.**

Localement, un travail de lutte contre le mitage des espaces naturels, engageant notamment Ile de France Nature (ex agence des espaces verts d'Ile-de-France), était déjà en place. Cette dynamique collective était et est toujours financée par l'Etat et la Région (600 k€/an dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2021-2027).

Mais, faute d'outil adéquat jusqu'en 2017, les bois étaient largement exclus du dispositif de protection. Le dialogue entre acteurs du territoire, forestiers, collectivités était cependant bien amorcé.

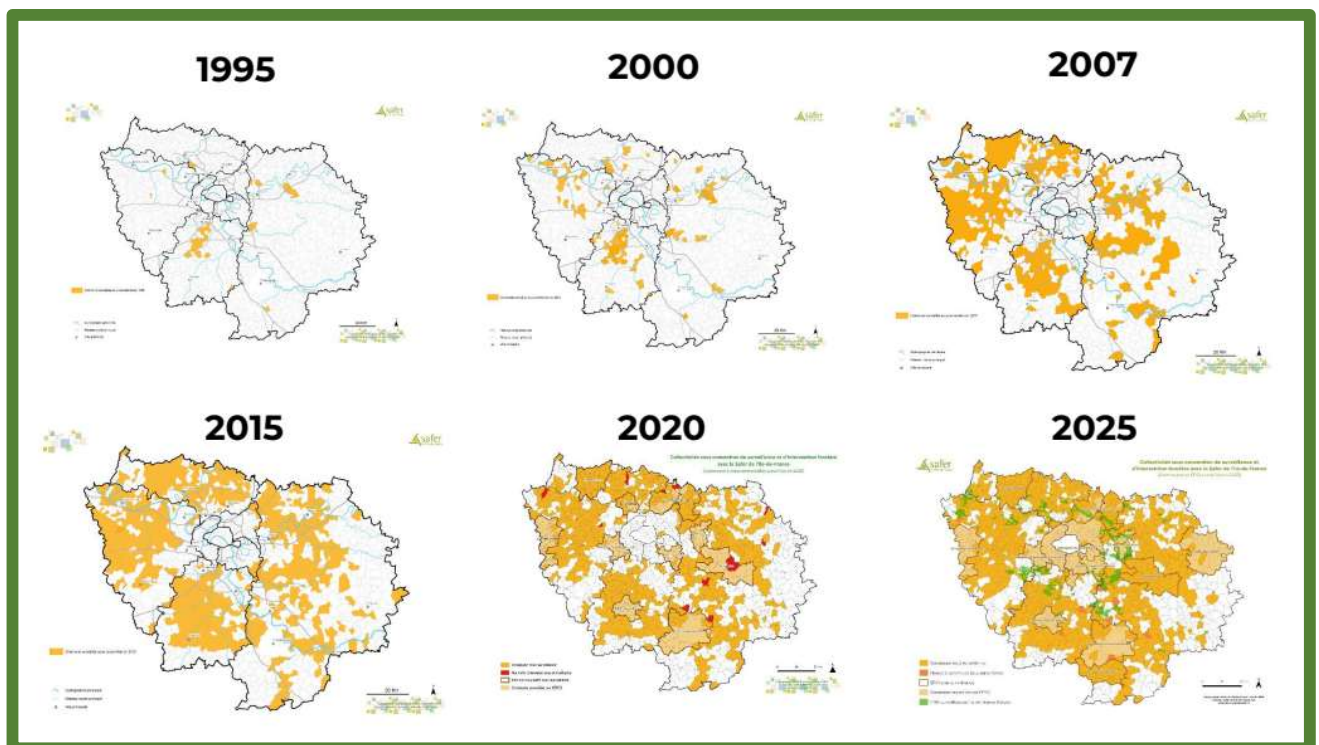


Figure 3 : Couverture communale par des conventions de veille foncière avec la SAFER Ile-de-France

Un dialogue bien installé et même contractualisé ; les conventions de veille et d'intervention foncière entre la SAFER et les collectivités (EPCI ou communes) sont montées en puissance jusqu'à couvrir à fin 2025 plus des 2/3 du territoire. Ainsi, 654 conventions sont aujourd'hui en place pour 889 communes franciliennes dont le foncier est surveillé (sur 1266 communes au total).

Depuis 2017, **cette gouvernance s'est aussi renforcée** avec la présence, dans chaque comité technique départemental, d'un représentant de Fransylva et d'un représentant du CNPF régional. Des assises du mitage (septembre 2016) puis du foncier forestier (octobre 2025) ont été organisées pour partager la problématique et rendre compte de l'exercice de ce droit récent.

Cet ajustement législatif a *in fine* permis à la SAFER d'assumer un rôle d'intervenant catalyseur de la protection de la forêt contre le mitage en Ile-de-France, le plus souvent à la demande des collectivités.

En effet, les communes franciliennes n'avaient pas recours à leur droit de préemption faute d'ingénierie propre suffisante. Chose moins admise, elles n'y avaient pas non plus recours faute de capacité à intervenir en révision de prix pour des biens présentés parfois à des valeurs exorbitantes jusqu'à 10 fois les valeurs de biens équivalents évalués par la direction générale des finances publiques / direction de l'immobilier de l'État, opérant comme commissaire du Gouvernement finances.

Article L143-2-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime

(Version en vigueur depuis le 1er mars 2020)

« La société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Ile-de-France est autorisée à préempter, en cas d'aliénation à titre onéreux des parcelles en nature réelle de bois ou classées en nature de bois et forêt au cadastre, d'une superficie totale inférieure à trois hectares et situées dans les zones délimitées par un document d'urbanisme mentionnées au premier alinéa de l'article L. 143-1, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet la protection et la mise en valeur de la forêt desdites parcelles.

Ce droit de préemption ne peut primer sur les droits de préemption et de préférence prévus aux articles L. 331-19, L. 331-22 et L. 331-23 du code forestier. La préemption prévue au premier alinéa du présent article s'applique également aux aliénations à titre gratuit, dans les conditions définies à l'article L. 143-16 du présent code. »

Ce droit spécifique accordé à la SAFER Ile-de-France porte également une singularité précisant la possibilité d'intervention par **préemption sur « des parcelles en nature réelle de bois » au-delà des seules parcelles classées en bois au cadastre**. Pourtant pour l'ensemble des SAFER, depuis la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (loi n° 2014-1170 du 13 oct. 2014), ce sont bien **les natures cadastrales de la forêt qui font foi** lors de l'exclusion de la préemption. La loi avait spécifiquement modifié au L143-4 6° le terme « surfaces boisés » en « parcelles classées en nature de bois et forêts au cadastre ».

2.2 Un bilan concluant en Île-de-France sur la période 2017-2026

(à partir des données SAFER validées par les commissaires du gouvernement)

Depuis 2017 et jusqu'au 1^{er} mars 2026, 844 préemptions ont été réalisées appelant l'objectif légal de « Protection de la forêt ».

Parmi celles-ci :

- 249 (30 %) sont des préemptions simples (qui aboutissent à une maîtrise Safer) ;
- 595 (70 %) ont été réalisées en révision de prix à la baisse ; révision de prix que les propriétaires forestiers plébiscitent également car leur droit de préférence ne permet pas non plus de revoir le prix à la baisse ;
- 347 (58 % des préemptions avec révision) ont abouti à un retrait de vente par le propriétaire ;
- 367 attributions ont été faites (dont 298 rétrocessions déjà signées), au profit :
 - o de collectivités : 231 ;
 - o d'agriculteurs : 50 (dont 13 étant par ailleurs propriétaires forestiers) ;
 - o de porteurs de projets privés détenant du foncier forestier : 22 ;
 - o d'établissements publics, dont Ile-de-France Nature : 22 ;
 - o de forestiers : 9 ;
 - o de syndicats de rivières : 2 ;
 - o de l'Etat : 1.

Les $\frac{3}{4}$ des rétrocessionnaires sont donc publics, alors que la transaction initiale était prévue entre propriétaires privés. Il y a donc un transfert de biens privés vers le public. Les parcelles sont ensuite gérées par la commune, l'intercommunalité, le département, ou bien en lien avec des gestionnaires établissements publics (Ile-de-France Nature, parcs naturels régionaux, conservatoire d'espaces naturels...).

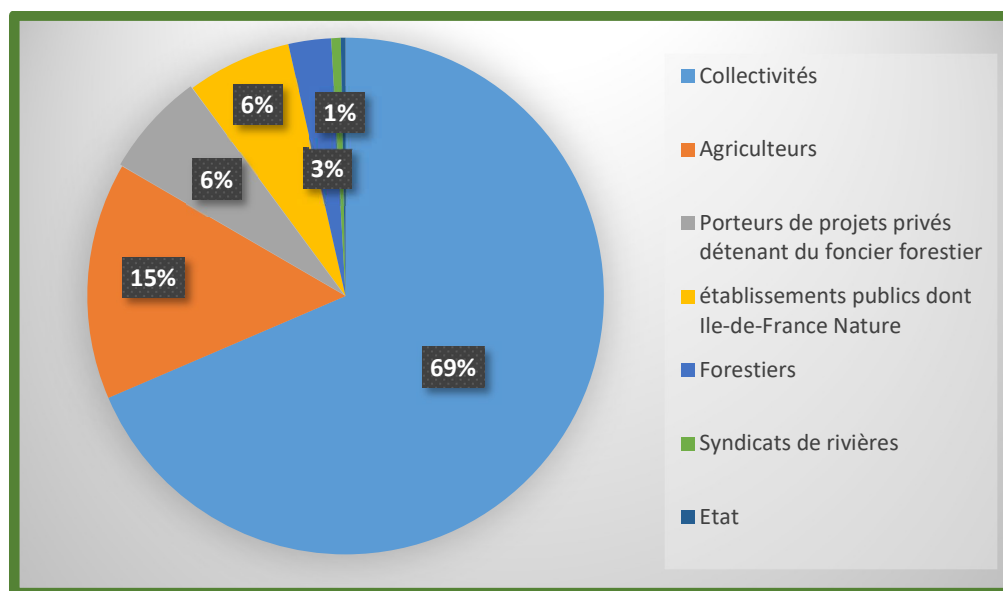


Figure 4: répartition par type d'attributaire des 367 opérations forestières depuis 2017

Ce travail fin et fastidieux ne peut en aucun cas être considéré comme une mesure d'ampleur pour la structuration foncière forestière en Ile-de-France. Après bientôt 10 ans de mise en place, les surfaces concernées par des demandes de préemptions couvrent moins de 400 ha, soit 0,1% de la forêt francilienne. De plus, les parcelles acquises et rétrocédées mesurent en moyenne 0,63 hectare. Mais elles permettent de mettre un point d'arrêt à des risques avérés de premier mitage. Enfin, les acquisitions finales SAFER issues de révision de prix conduisent à une division par trois du prix initial de la transaction. Cela souligne la dimension spéculative autour du foncier francilien.

	Nombre	Surface totale	Surface moyenne (m ²)	Valeur Safer (€)	Prix moyen notifié (€/m ²)	Prix moyen proposé (€/m ²)
TOTAL préemptions Forêt	844	391 ha 06 a 15 ca	4 633	5 728 150	6,81	1,46
Dont acquisitions SAFER exercées post préemption	277	175 ha 65 a 80 ca	6 341	2 302 415	4	1,31
Dont préemptions en révision de prix	595	213 ha 26 a 17 ca	3 584	3 665 934	7,36	1,72

Figure 5 : panorama des préemptions et acquisitions de parcelles boisées par la SAFER Ile-de-France 2017-2026

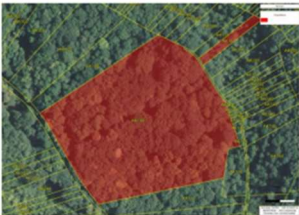
2.3 Quelques exemples d'opérations significatives : une diversité de situations

- Au sein d'un massif et au profit d'une collectivité locale : il s'agit de la majorité des cas de rétrocessions observés.



Commune : Parmain (95)
Surface préemptée : 2 ha 14 a 21 ca
Prix notifié à la Safer : 19 278 €
Préemption du 28/05/2019 au prix notifié aboutissant à une acquisition du 06/08/2019.
Rétrocession du 10/02/2020 au profit du département du Val d'Oise dans le cadre d'une restructuration.

Deux parcelles boisées incluses dans le massif forestier de la Tour du Lay qui est situé au nord-est du Vexin français et qui possède une superficie de plus de 100 hectares. Une partie de ce massif est devenue forêt départementale. Il est très riche en faune et en flore avec notamment la présence de pelouses calcicoles, de landes boisées et de boisements humides pour les plus proches du ru de Jouy-le-Comte qui traverse les parcelles.



- Avec révision de prix mais retrait de la vente par le propriétaire : il s'agit de la plupart des cas de préemptions qui n'aboutissent pas *in fine* à une acquisition SAFER.



Commune : Quincy-sous-Sénart (91)
Surface préemptée : 30 a 07 ca
Prix notifié à la Safer : 20 000 € (6,6 € / m²)
Prix révisé à la baisse lors de la préemption : 10 000 €
Retrait de vente

Deux parcelles d'un seul tenant en nature réelle de taillis en bordure de l'Yerres et accessibles depuis un chemin.

Parcelles situées au sein d'une zone naturelle impactée par le phénomène de mitage.



- Au profit d'un bénéficiaire forestier privé : c'est un cas minoritaire, du fait de la faible structuration du secteur de l'exploitation forestière en Ile-de-France.



Commune : Beautheil-Saints (77)
Surface préemptée : 54 a 60 ca
Prix notifié à la Safer : 14 650 €
Préemption à la demande d'un propriétaire et exploitant forestier du 09/11/2021 au prix notifié aboutissant à une acquisition du 11/04/2022.
→ Rétrocession en cours à son profit en vue d'étendre son patrimoine et d'assurer une meilleure gestion sylvicole de ses biens (désenclavement et accès sur la route pour la sortie des grumes).

Deux parcelles, libres de toute occupation, en natures cadastrales de bois et de verger, incluses dans un massif forestier de plusieurs hectares, fortement morcelé.

Parcelles classées en zone naturelle (N) du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) avec Espace Boisé Classé (EBC), incluses dans les trames verte et bleue du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et dans une zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1 dite de « Boisements et prairies de Pressoucy et Maison-Meunier » et de type 2 dite de « Basse vallée de l'Aubetin ».



2.4 Pour quels enseignements ?

Des facteurs de succès identifiés

- Les conventions « Vigimitage » avec les collectivités permettent un signalement rapide des ventes, pour engager l'action de la SAFER.
- Le dispositif francilien a généré une réelle implication des acteurs dans l'identification des repreneurs, le choix de l'attribution et la définition des projets post-préemption, via les instances de gouvernance de la SAFER (et le comité technique départemental ouvert aux propriétaires forestiers).
- Un soutien financier public (CPER – 600 000 € / an) permet des opérations qui, sinon, ne seraient pas rentables pour les acteurs.

Des limites et des risques

- Le dispositif francilien n'est pas dénué de complexité administrative : le délai moyen est supérieur à six mois entre la Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) et la rétrocession. Un droit prioritaire doit être purgé avant de passer au suivant. Régulièrement, la SAFER intervient dans des zones où de nombreux droits de préemption/préférence se superposent et peinent à s'articuler.
- Les rétrocessions vers la forêt privée sont peu nombreuses : seulement 10 % des parcelles préemptées sont revenues à des propriétaires privés forestiers (parfois également exerçant comme agriculteurs).
- LA SAFER Ile-de-France ne dispose pas de la capacité d'intervention sur du parcellaire fragmenté dont la somme est supérieure à 3 ha. En particulier lorsque le foncier vendu se trouve sur différentes communes, cela peut rendre le dispositif inopérant.
- Conséquences sur le marché forestier : l'application de la révision de prix peut être jugée comme disproportionnée pour des achats dont on ne connaît pas vraiment la destination d'usage (division par trois ou quatre du prix au m²).

La mesure ne peut se satisfaire d'elle-même si l'objectif est bien la lutte contre la cabanisation. D'autres mesures issues du code de l'urbanisme sont à activer en parallèle ou en amont si la cabanisation est déjà avérée sur la parcelle.

L'ensemble des acteurs rencontrés lors des entretiens reconnaît que la démarche a trouvé son utilité et un certain rythme de croisière. Certains d'entre eux jugent également qu'il est dorénavant difficile de s'y retrouver au milieu d'un maquis récent de droits à exécuter et à purger. La SAFER est reconnue pour son expertise et sa capacité à « endosser » juridiquement et politiquement la préemption. Les temps de portage foncier sont courts et des candidats publics ou privés se présentent systématiquement à la rétrocession.

Ces opérations demeurent « extraordinaires du droit commun » et les préemptions sont utilisées comme telles, c'est-à-dire avec parcimonie. Avec un rythme d'environ 8 000 déclarations d'intention d'aliéner / an, la SAFER Ile-de-France exerce de l'ordre de 250 préemptions, dont « seulement » 30 sur des terres purement agricoles, et le reste (220) sur des espaces naturels et forestiers à des fins de préservation. En nombre d'opérations, le « droit de préemption forestier » a donc supplanté l'agricole. Ces ratios sont singulièrement ceux d'un **territoire urbain qui lutte activement contre le mitage de ses espaces**.

A des fins de lisibilité et de simplification, et dans une hypothèse d'extension du droit de préemption des SAFER aux terrains boisés, il serait opportun d'avoir une définition nationale des parcelles susceptibles d'être préemptées, soit large comme en Île-de-France (parcelles en nature de bois ou bien cadastrées en bois), soit par seule référence aux terrains classés en bois au cadastre. D'autre part, pour faciliter l'application de la mesure et notamment l'exercice informatif des droits de chacun par les notaires, le seuil d'intervention de la SAFER Ile-de-France pourrait être porté à quatre hectares (cf. recommandation R5), à l'instar des seuils existants pour les autres droits de préemption forestiers.

3. PRECONISATIONS POUR UNE EXPERIMENTATION CIBLEE, EN CORSE ET EN NOUVELLE-AQUITAINE :

3.1 Le besoin est concentré dans certaines zones littorales et périurbaines et appelle une réponse adaptée à chaque région

Le bilan des différents dispositifs de protection de la forêt ou de reconquête de terres agricoles, auquel parvient la mission, ne met pas en évidence un besoin généralisé à l'ensemble du territoire d'extension du droit de préemption des SAFER aux parcelles boisées. L'enquête qui a été conduite auprès des DRAAF (cf. annexe 3) révèle que le sujet ne se pose pas de façon homogène.

S'agissant de la protection de la forêt en particulier contre la cabanisation et les occupations illicites, il s'agit d'un phénomène qui concerne principalement des zones péri-urbaines autour de certaines capitales régionales, ainsi que les zones littorales et côtières, de façon plus marquée dans le sud de la France (littoral aquitain, littoral méditerranéen en Occitanie et, pour partie, en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

L'enjeu de reconquête de terres agricoles tombées en friches puis qui se sont emboisées est soit relativement ponctuel (zones viticoles en Bourgogne-Franche-Comté, certaines zones viticoles en Occitanie, zone de l'Appellation d'Origine Protégée Comté, post coupes sanitaires d'arbres ou encore pâturages dans le Cantal et sans doute en Corrèze). Le sujet s'avère beaucoup plus prégnant en Provence-Alpes Côte d'Azur (plan de reconquête agricole dans le Var et dans une certaine mesure, les Bouches-du-Rhône) et en Corse, qui est à l'origine de la demande.

La mise en œuvre du récent dispositif « petites forêts privées » en région Grand-Est, dont l'objectif est de faciliter la rationalisation du parcellaire forestier, mérite une attention particulière en ce qu'il donne, de façon contractuelle, à la SAFER Grand-Est un rôle central de facilitateur des transactions entre (petits) propriétaires forestiers privés. Il contribue ainsi, indirectement, par la restructuration du parcellaire forestier qui est poursuivie, à la protection des massifs.

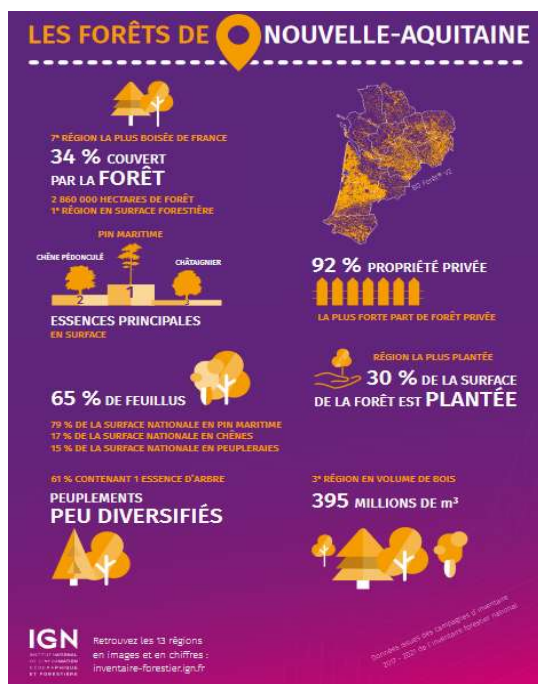
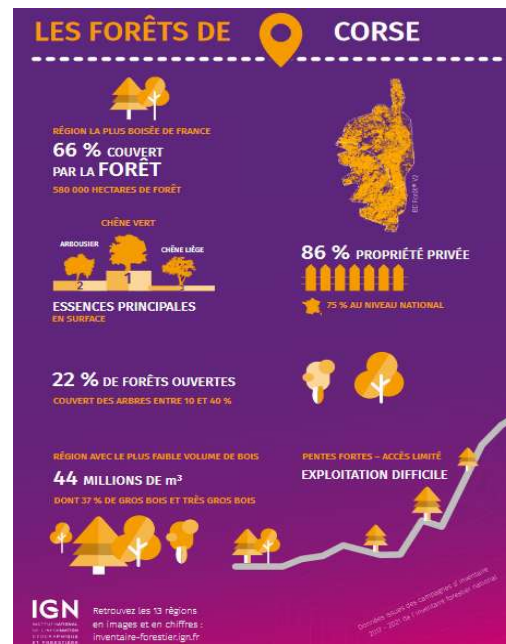
Dans d'autres régions enfin, l'extension du droit de préemption des SAFER aux parcelles boisées n'apparaît pas, à date, nécessaire, soit que le couvert forestier est limité (Bretagne) ; soit que la pression de cabanisation est circonscrite (Centre-Val-de-Loire), voire s'exerce sur des terrains agricoles (Hauts-de-France) ; soit, enfin, ce qui est le cas dans la majorité des régions de France, qu'il n'y a pas de besoin économique de reconquête de terres agricoles¹⁰.

Dans ce contexte, la mission préconise une expérimentation de l'extension du droit de préemption de la SAFER aux parcelles boisées, par voie législative, pour une durée de cinq ans, en Corse et en Nouvelle-Aquitaine.

¹⁰ Plusieurs acteurs estiment que les terres récemment emboisées n'étaient pas les meilleures sur le plan agronomique

Ce ciblage territorial résulte, pour la Corse, du fait que la demande d'extension de ce dispositif fait l'objet d'un large consensus sur place (État, collectivité territoriale de Corse, organisations agricoles) et répond à un véritable enjeu, alors même que la déprise agricole dans l'île, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, a été massive¹¹ (cf. encadré concernant le désordre foncier p19) ce qui, par ailleurs, n'est pas sans conséquences négatives sur le risque incendie.

Une autre difficulté propre à la Corse est que 66 % de son territoire est considéré comme boisé, sans distinguer entre le maquis et les forêts constituées au sens de la définition de l'IGN¹².



En Nouvelle-Aquitaine, la SAFER s'est emparée du sujet « cabanisation » depuis plusieurs années, relayée par l'association des maires de Gironde (cf. annexe 8). L'incendie de la Teste de Buch en 2022 a montré les enjeux de mise en sécurité et les risques encourus par les populations disséminées dans les cabanes.

Le droit de préemption de la SAFER serait un outil préventif, complémentaire des actions de lutte contre les occupations et constructions illégales en forêt, menées par l'État et les maires.

¹¹ Suivant les sources, la surface agricole utile de la Corse entre 1892 (enquête agricole) et 2022 (AGRESTE) a quasiment été divisée par deux, passant de 250-300 000 ha à 150 000 ha, toujours en diminution.

¹² Inventaire forestier national (IFN) : la forêt est un territoire occupant une superficie d'au moins 50 ares avec des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à cinq mètres à maturité *in situ*, un couvert arboré de plus de 10 % et une largeur moyenne d'au moins 20 mètres. Les sites momentanément déboisés ou en régénération sont classés comme forêt même si leur couvert est inférieur à 10 % au moment de l'inventaire.

3.2 Une extension par voie d'expérimentation législative en Corse et en Nouvelle-Aquitaine pour les parcelles de moins de 4 hectares

Cette expérimentation pourrait être formalisée par l'ajout de dispositions législatives spécifiques au CRPM, après l'article L. 143-2-1 qui concerne le régime spécifique de préemption des parcelles boisées en Ile-de-France.

Ces dispositions, sur le modèle de celles en vigueur pour l'Ile-de-France, prévoiraient une expérimentation, pour une durée de cinq ans¹³, par les deux SAFER de Nouvelle-Aquitaine et de Corse, de la préemption des parcelles boisées à des fins de protection de la forêt (Nouvelle-Aquitaine) ou de rationalisation et de reconquête de foncier agricole devenu maquis (Corse).

Il est proposé que cette expérimentation s'applique à l'ensemble du territoire des collectivités concernés. En Corse, le sujet de reconquête agricole se pose sur toute l'île, principalement sur un « étage » compris entre 50 et 1.000 m d'altitude. En Nouvelle Aquitaine, il paraît difficile de prévoir un zonage infrarégional alors que le périmètre de compétences de la SAFER est régional. De toutes manières, les sujets qui surgiront concerneront largement le couvert forestier du littoral aquitain et principalement en Gironde.

En Corse comme en Nouvelle-Aquitaine, la surface maximale de parcelles boisées que pourrait préempter la SAFER serait fixée à 4 ha, dans un souci d'harmonisation avec le plafond de superficie de 4 ha qui existe dans le code forestier pour faire jouer les droits de préférence et autres droits de préemption¹⁴.

Ceci amènerait, toujours dans le souci d'alignement des seuils, à se poser la question de porter le plafond de superficie pour l'Île-de-France de trois à quatre ha. Cependant, de façon opérationnelle, il ne semble pas y avoir de difficulté avec le seuil actuel de 3 ha en Île-de-France qui, au dire des opérateurs (SAFER, Île-de-France Nature) permet de régler tous les cas qui se présentent (superficie moyenne des parcelles préemptées depuis 2017 de 0,5 ha) compte tenu du morcellement, encore plus grand qu'en moyenne nationale, du foncier forestier francilien privé.

Afin d'éviter les contournements de la règle qui ont pu nous être signalés lors des entretiens, il pourrait être utile également de préciser que le seuil de quatre ha s'applique parcelle par parcelle, pour éviter des ventes « en lot » de plusieurs parcelles éparpillées, dont la superficie cumulée dépasse les quatre ha et qui échappent ainsi aux droits de préemption ou de préférence.

¹³ Les sujets fonciers demandent du temps, raison pour laquelle une durée d'expérimentation de trois ans semble courte. Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel – qui exige pour les expérimentations un objet précis, une limitation dans le temps et l'espace et une évaluation finale – et de la pratique législative, cinq ans paraît une durée d'expérimentation raisonnable.

¹⁴ Et le seuil « historique » en matière de défrichement.

Enfin, les procédures seraient grandement facilitées par l'introduction de la possibilité de raccourcir le délai total de purge préalable aux opérations de ventes en ayant la possibilité de les effectuer en temps masqué.

R5. (Gouvernement / Parlement) Étendre le droit de préemption des SAFER aux terrains boisés de moins de 4 hectares, en priorité en Corse et Nouvelle-Aquitaine, pour une durée expérimentale de cinq ans (2026-2031) sur le modèle de l'Île-de-France. Relever le plafond du droit de préemption francilien de 3 à 4 hectares.

3.3 Un cadre d'extension qui génère de la confiance entre les partenaires

Les différents entretiens conduits par la mission avec les acteurs de propriété forestière privée ont mis en évidence que, si le professionnalisme des SAFER est reconnu, leur intervention sur les espaces forestiers en dehors de dispositifs contractuels ou amiables suscite encore une certaine méfiance, voire des réticences. Certains acteurs craignent en effet qu'une arrivée des SAFER insuffisamment encadrée dans le domaine forestier privé ne perturbe le marché foncier forestier.

En cela, le plafonnement de la superficie d'intervention des SAFER à 3 ou 4 ha constitue déjà une garantie apportée aux forestiers privés. Mais elle n'est pas suffisante.

Si une expérimentation était décidée en Corse et Nouvelle-Aquitaine, il faudrait l'entourer d'un dispositif de gouvernance permettant d'associer toutes les parties prenantes, en particulier les propriétaires forestiers.

A l'échelle régionale, un comité de pilotage associant l'État, les collectivités locales concernées (régions, départements, association des maires), la SAFER, les représentants des propriétaires forestiers (CNPf régional, FRANSYLVA et / ou SYSSO) permettrait à la SAFER de rendre compte de la mise en œuvre de cette nouvelle compétence (probablement sur le modèle du document produit par la SAFER Île-de-France) et aux autres parties prenantes de jouer un rôle d'orientation. Ce serait également une enceinte appropriée pour conduire une évaluation « chemin faisant » de l'expérimentation, qui contribuerait utilement à l'évaluation finale de fin de période.

Dans l'examen des dossiers individuels de préemption, les SAFER font intervenir des comités techniques départementaux, en amont du conseil d'administration. Ces comités techniques départementaux comportent déjà souvent des représentants des propriétaires forestiers. Il serait souhaitable de systématiser cette présence des propriétaires forestiers par l'intermédiaire à la fois du CNPF régional, mais aussi de syndicats des propriétaires forestiers (Fransylva ou SYSSO selon les cas en Nouvelle-Aquitaine).

En cas de mise en œuvre de l'expérimentation, les commissaires du gouvernement dans les SAFER concernées vont devoir jouer un rôle particulier de contrôle de ces opérations nouvelles. Cela ne paraît pas modifier le cadre juridique qui fixe leurs compétences, mais ils devront exercer une vigilance supplémentaire, en particulier sur deux sujets :

- le respect effectif du plafond de superficie de (3 ou) 4 ha par opération, pour que la SAFER n'influe pas sur le fonctionnement du marché foncier forestier sur les grandes superficies ;
- le respect des objectifs régionaux de fond : principalement reconquête de foncier agricole pour la Corse ; protection de la forêt en Nouvelle-Aquitaine.

Pour faciliter la conduite de ce contrôle, les commissaires du gouvernement concernés pourraient recevoir une instruction de cadrage des ministères chargés des finances et de l'agriculture.

R6. (DGPE / DGFIP, animation du réseau des commissaires du Gouvernement) Instaurer un mécanisme de suivi-évaluation annuel, piloté par les commissaires du gouvernement, avec des indicateurs précis sur la lutte contre la cabanisation (nombre de préemptions, surface protégée), la gestion durable des parcelles préemptées (nombre de plans simples de gestion signés, surface en gestion active), l'acceptabilité sociale (enquêtes auprès des propriétaires et des collectivités).

En Corse, le contrôle de conformité des paiements au titre de la PAC sur ces parcelles (aides surfaciques) entrerait dans le cadre existant de l'organisation locale qui, en première instance, associe DDTM/DRAAF, l'ASP, l'ODARC et la chambre régionale d'agriculture.

De la même façon, l'exercice du droit de préemption forestier ne préjuge pas des formalités à accomplir en termes de défrichement, qu'une autorisation formelle soit nécessaire ou non (remise en culture d'anciens terrains agricoles emboisés).

A ces trois objectifs (partenariat, évaluation, contrôle de conformité au droit) s'ajoute la question de la soutenabilité financière des SAFER concernées, qui ne doit pas être déséquilibrée par l'exercice de cette nouvelle compétence. Ce risque ne paraît pas avéré ni pour la SAFER de Corse, ni pour la SAFER de Nouvelle-Aquitaine.

3.4 Quels objectifs quantitatifs raisonnables se fixer ?

En Corse : D'après la DDFIP de Haute-Corse, qui exerce le commissariat du gouvernement « finances » auprès de la SAFER de Corse, il y a eu en 2025 dix demandes de préemptions de la SAFER (sur 73, soit 13,5 %) qui n'ont pu aboutir car portant sur des parcelles classées bois au cadastre ou en nature de bois. La superficie médiane de ces parcelles était de l'ordre de 1 ha. L'intérêt de la préemption était de rationaliser l'assise foncière d'exploitations existantes (continuité du parcellaire).

⇒ Ces dossiers sans suite se décomposent comme suit (source DDFIP 2B) :

Bois (m ²)	Total (m ²)	%
156 025	185 188	84 %
1 000	3 420	29 %
1 580	19 580	8 %
10 201	40 940	25 %
6 081	15 387	40 %
52 255	66 937	78 %
16 016	58 864	27 %
289	7 679	4 %
6 697	18 717	36 %
69 251	202 759	34 %
Moyenne		
31 940	61 947	52 %
Médiane		
8 449	30 260	28 %

On pourrait imaginer, pour la SAFER de Corse, de fixer un objectif de dix préemptions pour 10 à 15 ha de bois (à partir du constat en médiane de 2025) en première année pleine, puis une montée en puissance progressive, sur les cinq années de l'expérimentation, pour terminer en dernière année autour d'une vingtaine d'opérations pour 20 à 30 ha de bois.

En Nouvelle-Aquitaine, après échange avec le directeur de la SAFER, un objectif de 20 préemptions en première année pleine, pour 20 à 30 ha de bois, apparaît raisonnable. Un doublement de cet objectif serait à atteindre en dernière année d'expérimentation.

L'évolution de ces objectifs les années suivantes pourrait être fixée par les Comités régionaux de pilotage de Corse et de Nouvelle-Aquitaine, afin d'y associer toutes les parties prenantes.

CONCLUSION

L'extension du droit de préemption des SAFER aux terrains boisés représente une opportunité supplémentaire pour prévenir la cabanisation, et protéger les forêts françaises du mitage. Mais elle n'en constitue pas la panacée. En effet, de nombreux outils existent déjà, qu'ils soient préventifs, curatifs ou répressifs, pour éviter les installations sauvages en forêt. Majoritairement issus du code de l'urbanisme, ces leviers doivent être activés par les acteurs locaux ou améliorés pour être rendus plus opérants¹⁵.

Les différents droits existant de préemption ou de préférence gagneraient en efficacité et lisibilité en travaillant à la convergence des temps de purge, des seuils (inférieurs à quatre hectares) et des termes légaux (référence au cadastre). Ils sont aujourd'hui pour la plupart inopérants et mal articulés.

Pour ce qui concerne les ingrédients de la réussite du dispositif de préemption sur les espaces boisés, l'exemple réussi de la SAFER Ile-de-France nous renseigne avec bientôt 10 ans de recul :

- sur la nécessaire implication dans la gouvernance établie de tous les acteurs (SAFER, CNPF, collectivités, propriétaires forestiers), essentielle pour éviter les conflits et garantir l'acceptabilité du dispositif ;
- sur la modularité à trouver pour adapter le dispositif aux spécificités régionales (Corse, Nouvelle-Aquitaine) et aux enjeux locaux (pression foncière, risques d'incendie, reconquête de friches agricoles) ;
- sur l'évaluation à tenir via un suivi annuel et des indicateurs clairs qui permettront d'ajuster les procédures et les seuils en fonction des résultats ;
- sur l'utilité des conventions d'observation et d'alerte du mitage, contractualisées entre SAFER et collectivités.

Cette extension à expérimenter prioritairement en Corse, pour participer à la reconquête agricole, et Nouvelle-Aquitaine, dans une optique de protection des forêts, doit s'inscrire dans une stratégie locale plus globale de gestion forestière, combinant des outils juridiques (préemption, EBC, droit de préférence) et des outils contractuels (Vigimitage, chartes forestières, conventions type "petites forêts privées").

Frédéric VEAU et Jean-Rémi DUPRAT

¹⁵ Proposition de loi déposée le 23/03/2026 visant à donner aux acteurs locaux les moyens de lutter contre la cabanisation
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-459.html>

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Paris, le

14 JAN. 2026

Le Directeur du cabinet de la Ministre de
l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la
Souveraineté alimentaire

Le Directeur du cabinet du Ministre délégué chargé
de la Transition Ecologique

à

Madame la Vice-Présidente du Conseil général de
l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
(CGAAER)

Objet : Extension du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) aux biens en nature réelle de bois ou classés en nature de bois au cadastre

La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a autorisé, à titre expérimental, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Ile-de-France à préempter, « en cas d'aliénation à titre onéreux des parcelles en nature réelle de bois ou classées en nature de bois et forêt au cadastre, d'une superficie totale inférieure à trois hectares et situées dans les zones délimitées par un document d'urbanisme mentionnées au premier alinéa de l'article L. 143-1, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet la protection et la mise en valeur de la forêt desdites parcelles ». Cette disposition, codifiée à l'article L. 143-2-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), a été pérennisée par l'adoption de la loi n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France.

Ce droit de préemption a pour objectif de lutter contre le détournement des parcelles forestières de leur vocation via le phénomène, très présent en Ile-de-France, de « cabanisation » (c'est-à-dire d'occupation progressive d'un terrain à des fins d'habitation), et de combattre le mitage et la spéculation foncière. Ainsi, au 1^{er} mars 2024 et depuis l'entrée en application du dispositif en 2017, 694 préemptions ont été réalisées par la SAFER Ile-de-France pour une surface de 318 hectares. Les 36 % des biens forestiers effectivement acquis par cette voie par la SAFER ont été rétrocédés très majoritairement à des collectivités.

Comme tout droit attentatoire au droit de propriété, droit protégé par la Constitution, l'exercice du droit de préemption ne peut être justifié que s'il est proportionné, tout en répondant à des enjeux de politique publique. Il relève de ce fait exclusivement de la loi.

Les SAFER Nouvelle-Aquitaine et Corse, notamment, souhaiteraient bénéficier également de ce droit, pour des motivations cependant différentes. En ce qui concerne la Nouvelle-Aquitaine, à l'instar de l'Ile de France, le mitage des terrains et la cabanisation sont des risques avérés du fait de la forte pression démographique.

En Corse, la demande vise plus précisément la possibilité de remettre en culture des parcelles classées en nature de bois au cadastre, en vue d'un redémarrage d'une activité économique agricole sur ces parcelles « gelées » par leurs propriétaires (ou plus largement par le désordre foncier local et les situations d'indivisions non réglées). Dans ce contexte, une demande d'expérimentation est formulée par le préfet de Corse au titre du dispositif « France simplification ».

Les demandes d'extension des dispositions de l'article L. 143-2-1 du CRPM à d'autres SAFER sont ainsi sous-tendues par des objectifs de politique publique très différents. Il s'avère de ce fait nécessaire de disposer d'une analyse globale de la situation et d'examiner la pertinence de telles demandes. En outre les contextes locaux liés au morcellement du parcellaire forestier, sur la base du cadastre, devront également être pris en compte, notamment si ce droit de préemption devait être accordé uniquement, comme dans le cas de l'article L. 143-2-1 susvisé, pour les ventes de parcelles forestières d'une surface inférieure au plafond de trois hectares.

Par ailleurs, s'agissant d'une atteinte au droit de propriété, l'accord des représentants locaux de la propriété forestière et des sociétés d'exploitation était une condition de la mise en œuvre de l'expérimentation en Ile-de-France. Un tel accord n'existe pas dans les autres régions à ce stade.

Nous souhaiterions donc que le CGAAER réalise une mission « flash » visant à :

- établir un bilan objectivé de la mise en œuvre en Ile-de-France de l'article L. 143-2-1 du CRPM : ce bilan devra notamment être dressé au regard des différents enjeux par rapport auxquels le dispositif a été conçu, identifier les facteurs facilitant ou freinant sa mise en œuvre, voire les éventuels effets négatifs qu'il aurait provoqués, y compris par un éventuel détournement de son usage ;
- identifier les régions où l'expérimentation d'un tel droit serait également justifiée, et les raisons sous-jacentes. Au-delà de la Nouvelle-Aquitaine et de la Corse, la mission pourrait utilement examiner la situation en Centre-Val de Loire, en Provence Alpes-Côte d'Azur et en Bourgogne Franche-Comté notamment ;
- analyser, pour la Corse, la question de l'articulation avec la législation relative au défrichement, et les enjeux propres à la situation foncière locale ;
- dans l'hypothèse où l'expérimentation d'un nouveau droit de préemption serait considérée comme opportune, en préciser les conditions de mise en œuvre et le champ d'application, ainsi que les conditions, essentielles, du contrôle de l'exercice de cette prérogative portant atteinte à un droit constitutionnel.

Vous voudrez bien nous remettre vos conclusions et propositions sous trois mois à compter de la signature de la présente lettre.



Grégoire HALLIEZ



François VILLEREZ

Copie : Monsieur le Directeur du cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom, Organisme, Fonction, Date de rencontre

De la Noue Aurélien, Cabinet de la ministre MAASA , Conseiller, 04/02/26
Soiron Alexis, Cabinet du ministre MTE délégué, Conseiller, 04/02/26
Leday-Jacquet Aude, Cabinet du ministre délégué, Conseillère, 04/02/26
Lematte Elodie, MAASA DGPE, Cheffe de service, 02/02/26
Campistron Marie-Luce, MAASA DGPE, Adjointe sous-directeur, 02/02/26
Thomas Florian, MAASA DGPE, Chef de bureau, 02/02/26
Stofer Marie-Aude, MAASA DGPE, Sous-directrice, 02/02/26
Accorsini Stéphane, MAASA DGPE, Chef de bureau, 02/02/26
Rouxel Jean-Michel, MAASA DGPE, Adj. Chef de bureau, 02/02/26
Gozal Muriel, FNSAFER, Directrice, 30/01/26
Mestre Hugo, FNSAFER, Secrétaire général, 30/01/26
Agresti Nicolas, FNSAFER, Directeur des études, 30/01/26
De Lary Rolland, CNPF, Directeur, 04/02/26
D'Amecourt Antoine, FRANSYLVA, Président, 18/02/26
De Bertier Laurent, FRANSYLVA, Directeur, 18/02/26
Canot Philippe, FNCOFOR, Président, 18/02/26
Gabet Silvěre, FNCOFOR, chargé des programmes, 18/02/26
Lesturgez Alain, FNCOFOR, Directeur, 18/02/26
Joffre Fabien, SAFER Nouvelle-Aquitaine, PDG, 24/02/26
Tuzelet Philippe, SAFER Nouvelle-Aquitaine, directeur général délégué, 24/02/26
Papadopoulos Pierre, DRAAF Corse, Directeur, 30/01/2026
Guichon Fabrice, DRAAF Corse, Directeur adjoint, 30/01/2026
Conventi Yves, ODARC, directeur adjoint au développement, 23/02/2026
Filippi Jacques, SAFER Corse, PDG, 23/02/2026
Bussy Thierry, FNSAFER et SAFER Grand-Est, PDG, 24/02/2026
Vinciguerra Laurent, SAFER PACA, directeur, 24/02/2026
Denieulle Alain, SAFER Pays de la Loire, PDG, 25/02/2026
Silve Rémi, SAFER Pays de la Loire, directeur général délégué, 25/02/2026
Perinet Thibaut, SAFER Ile de France, directeur général délégué, 25/02/2026

Schweiger Jean-Baptiste, SAFER Ile de France, directeur action foncière, 25/02/2026

Maillet Christophe, Ile de France Nature, directeur, 11/03/2026

Lorisson Guillaume, Notaires de France, président de la section droit rural, 11/03/2026

Peythieux Françoise, Notaires de France, DAJ conseil supérieur notariat, 11/03/2026

Besson Sandrine, Notaires de France, CRIDON Lyon, cheffe de service droit rural, 11/03/2026

Cathala François, Notaires de France, notaire membre section droit rural, 11/03/2026

Dumontet Eric, SYndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, Secrétaire général, 12/03/2026

Carrère Gabriella, SYndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, SG adjointe, 12/03/2026

Cinotti Bruno, IGEDD, Inspecteur général, 05/03/2026

Testud-Neves Mylène, DRiAAF Ile-de-France, directrice, 16/03/2025

Genton Benjamin, DRiAAF Ile-de-France, directeur adjoint, 16/03/2025

Richez Isadora, DRiAAF Ile-de-France, cheffe de SERFOB, 16/03/2025

Coutte Stéphanie, DRiAAF Ile-de-France, SREA chargée de mission foncier, 16/03/2025

Bartmann Jean-Luc, Experts forestiers de France, président, 19/03/2026

Pelleteret Sylvain, SGAR Nouvelle-Aquitaine, Secrétaire général, 04/03/2026

Goupil Sébastien, SGAR Nouvelle-Aquitaine, chargé de mission eau agriculture forêt, 04/03/2026

Monteilhet Yannic, DRAAF Nouvelle-Aquitaine, directeur adjoint, 04/03/2026

Barrière Anne, DRAAF Nouvelle-Aquitaine, adjointe chef de SREA, 04/03/2026

Lecoeur Nicolas, DRAAF Nouvelle-Aquitaine, chef de SERFOB, 04/03/2026

Martineau Alexandre, DDTM33, Chef du service urbanisme, 04/03/2026

Grimard Gaël, DDFIP de Haute-Corse, directeur, commissaire du gouvernement auprès de la SAFER Corse, 26/03/2026

Lefort Guillaume, Chambres d'agriculture France, vice-président, 24/03/2026

Heurtin Jean-Yves, Chambres d'agriculture France, vice-président, 24/03/2026

Mathieu Jérôme, Chambres d'agriculture France, secrétaire adjoint, 24/03/2026

Trouillier Aurélie, CDA France, Adjointe de la Direction Expertises et Responsable du Service Politiques Agricoles Filières Alimentation et Territoires, 24/03/2026

Viard Lionel, CDA France, responsable forêt service valorisation bois territoires, 24/03/2026

Servois Bertrand, Union de la coopération forestière de France, président, 31/03/2026

Caumeil Alain, Direction Nationale d'Interventions Domaniales (DNID/DGFIP), directeur, 01/04/2026

Villeronce Patrick, Direction Nationale d'Interventions Domaniales (DNID/DGFIP), commissaire du gouvernement SAFER Ile-de-France, 01/04/2026

Laurent Nathalie, Direction Nationale d'Interventions Domaniales (DNID/DGFIP), pôle évaluations, 01/04/2026

Rouberol Isabelle, Direction Nationale d'Interventions Domaniales (DNID/DGFIP), directrice adjointe, 01/04/2026

Savatte Pierre-Emmanuel, ONF, Directeur de l'agence territoriale Île-de-France Ouest, 01/04/2026

Grimonprez Benoît, Université de Poitiers, Professeur de droit privé et codirecteur du Master droit de l'activité agricole et de l'espace rural, 03/04/2026

Annexe 3 : Synthèse des retours régionaux (DRAAF)

Synthèse des réponses des DRAAF au questionnaire sur l'extension du droit de préemption des SAFER aux terrains boisés – Avril 2026

Méthode de l'enquête : dans le cadre de la mission du CGAAER sur l'extension possible du droit de préemption des SAFER sur les parcelles classées bois au cadastre, ou en nature de bois, la mission a envoyé, le 9 février 2026, un questionnaire aux DRAAF, à l'exception de l'Île-de-France (où ce droit s'applique déjà) et de la Corse, à l'origine de la demande. Les 11 DRAAF sollicitées ont répondu au questionnaire. La synthèse de ces réponses, établie par les missionnés, figure ci-après.

RESUME

Le sujet de la cabanisation et des défrichements illégaux se localise plutôt en zone péri-urbaine et le long du littoral et des rivages. **Il paraît avoir une prégnance plus particulière dans les 3 régions du sud :** Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, par ailleurs plus exposées au risque incendie.

Les DRAAF font de la lutte contre la cabanisation et le mitage l'objectif principal d'une possible extension du droit de préemption des SAFER aux terrains boisés. L'objectif de remise en culture est secondaire, sauf en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Des conventions locales entre les SAFER et le bloc communal (communes et intercommunalités), de vigilance foncière, existent souvent, même si elles ne sont pas systématiques. **Une seule convention régionale a vocation forestière a été formalisée, dans le Grand-Est** (« petite forêt privée » pour favoriser le regroupement des petites parcelles).

Six DRAAF se positionnent favorablement à l'extension du droit de préemption des SAFER aux terrains boisés.

Les propriétaires forestiers paraissent très largement défavorables à cette extension.

Six SAFER semblent en capacité de faire face, financièrement et techniquement, **à cette extension**, dont Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. La SAFER de Provence-Alpes-Côte-d'Azur pourrait se trouver confrontée à un sujet de soutenabilité financière.

Il serait nécessaire **d'intégrer aux instances de décision des SAFER**, lorsque ce n'est pas déjà fait, **les parties prenantes au sujet** (représentants des propriétaires forestiers, ONG environnementales notamment).

Q1 : Dans votre région, les « petites » parcelles classées au cadastre en nature de bois de moins de 10 ha sont-elles soumises à une pression pouvant conduire à un changement de leur nature ? Si, oui, dans quels secteurs particuliers de la région ?

Quatre régions estiment ne pas connaître de pression particulière pouvant conduire à un changement de nature de terrains classés en bois : Bretagne, Grand-Est, Hauts-de-France et Normandie.

Quatre régions sont partiellement confrontées à ce type de pression, sur certains secteurs : Auvergne-Rhône-Alpes (coteaux rhodaniens pour la viticulture, massifs alpins pour les pistes de ski, châtaigneraie cantalienne pour la mise en pâturage) Bourgogne-Franche-Comté (zones viticoles et zone d'AOP Comté, défrichements illégaux autour de Belfort), Centre-Val-de-Loire (agglomération d'Orléans, bordure vers l'Île de France – Dreux) et Pays-de-la-Loire (sud Sarthe avec urbanisation et cabanisation, Loire-Atlantique – périphérie agglomération nantaise, littoral).

Trois régions, dans la moitié sud de la France, estiment subir une pression plus intense : Nouvelle-Aquitaine (cabanisation en Gironde, dans les Landes, en Lot-et-Garonne, dans les Pyrénées-Atlantiques et par ailleurs en Dordogne et Corrèze), Occitanie (sur tout le territoire, photovoltaïsme, agriculture et pastoralisme, cabanisation) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (avec une intensité particulière de la cabanisation dans le Vaucluse).

Des DRAAF ont souligné que le changement de nature d'une parcelle n'était pas nécessairement lié au changement de propriétaire et que le plafond de superficie de 10 ha évoqué dans la question paraissait très élevé, beaucoup de transaction portant sur des parcelles de quelques ares.

Q2 : Cette pression concerne t'elle la protection des espaces boisés ? S'agit-il principalement d'un risque de défrichement suivi de « cabanisation » pouvant conduire à la réalisation de construction illégales, au départ légères, puis de plus en plus élaborées ? Y a-t-il un risque d'installation de structures au départ mobiles (caravanes, mobil-homes, cabanes) qui deviennent pérennes ?

Cinq régions ne connaissent pas de phénomène de cabanisation, ou bien de faible intensité, localisée : Auvergne-Rhône-Alpes ; Bourgogne-Franche-Comté (la pression vient du monde agricole) ; Bretagne ; Grand-Est (autour de Metz et Nancy et en Alsace, mais pas sur des terrains boisés) ; Hauts-de-France (les cabanisations ne concernent pas des terrains boisés) et Normandie (par le passé, dans l'Eure).

Deux régions subissent un phénomène de cabanisation localisé : Centre-Val-de-Loire (en Eure-et-Loir) et Pays-de-la-Loire (en Sarthe).

Trois régions connaissent un phénomène de cabanisation plus intense : Nouvelle-Aquitaine (zones côtières, plateau des Millevaches, mais aussi reconquête agricole dans les départements d'élevage) ; Occitanie (cabanisation et lien avec le risque incendie et pression agricole) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (cabanisation dans certains départements, lien avec le risque incendie).

Q3 : Y a-t-il un besoin et une pression professionnelle de remettre en exploitation agricole d'anciens terrains cultivés tombés en friche ? Si oui, dans quels secteurs ? Ce besoin est-il quantifié (superficie) ? Pour quel type de culture ? Est-il nécessaire pour accompagner des installations en agriculture ?

Quatre régions ne connaissent ni besoin ni pression : Bretagne (la profession « autorégule » les friches) ; Grand-Est ; Hauts-de-France (la SAFER préempte des friches agricoles dans l'Aisne et la Somme) et Normandie.

Dans trois régions, la question se pose de façon localisée : Centre-Val-de-Loire (vignes qui tombent en friches et qui présentent un risque sanitaire, sylvopastoralisme en Sologne, à surveiller) ; Bourgogne-Franche-Comté (extension des vignobles, pâturage en zone AOP Comté) ; Pays-de-la-Loire (sud Sarthe).

En Auvergne-Rhône-Alpes, la DRAAF signale le besoin d'un recensement précis des friches, prévu pour 2026, pour faciliter les installations en agriculture, la compensation collective agricole et du photovoltaïsme.

Pour trois régions, la pression est plus généralisée : Nouvelle-Aquitaine (photovoltaïsme, biomasse dans les Landes et en Pyrénées Atlantiques, pression agricole moindre) ; Occitanie (vœux de remise en culture, mais la tendance n'est pas quantifiée) Provence-Alpes-Côte-d'Azur (la forêt s'est beaucoup plus développée qu'en moyenne nationale au détriment de l'agriculture, plans de remise en culture dans les Bouches du Rhône et dans le Var, les remises en culture ne sont pas liées à une éventuelle cession).

Q4 : Y a-t-il dans votre région ou dans des secteurs de votre région une intervention articulée, par convention, entre la SAFER, les collectivités locales, d'autres acteurs (propriétaires forestiers par exemple) pour veiller à la situation foncière ? Pour protéger ou intervenir à l'amiable dans les espaces boisés ? Pour dégager du foncier agricole ? Si oui, quel regard portez-vous sur ce dispositif ?

Quatre régions sans convention connue de la DRAAF : Bretagne ; Hauts-de-France ; Normandie ; Provence Alpes-Côte-d'Azur.

Cinq régions avec convention SAFER / collectivités locales du bloc communal (couverture partielle du territoire), Auvergne-Rhône-Alpes (convention d'animation pour le regroupement foncier forestier avec des intercommunalités notamment dans le Val-de-Drôme et le Haut-Allier), sur veille foncière : Bourgogne-Franche-Comté ; Centre-Val-de-Loire ; Occitanie ; Pays-de-la-Loire.

Deux régions avec convention autre : Nouvelle-Aquitaine (charte de la Gironde contre les constructions illégales) et Pays-de-la-Loire (convention Conservatoire des espaces naturels / SAFER sur espaces forestiers).

Une région avec une convention spécifique forestière : Grand-Est (petite forêt privée).

Q5 : L'extension du droit de préemption de la SAFER aux parcelles classées en bois pour : Protéger la forêt, Remettre en culture des terrains agricoles tombés en friches vous paraît-elle utile / pertinente dans votre région ? Pourquoi ?

Quatre DRAAF se prononcent défavorablement à cette extension au vu de la situation de leur région : Bretagne (pas de besoin, taux de boisement de 15 % seulement), Bourgogne-Franche-Comté (pas de besoin, les outils de gestion du défrichement suffisent) Centre-Val-de-Loire (pas de demande locale, le code forestier suffit) et Grand-Est (convention « petite forêt privée »).

Six DRAAF sont favorables à cette extension, mais seulement pour la protection de la forêt : Auvergne-Rhône-Alpes (outils complémentaire aux autorisations de défrichement) Hauts-de-France (mais région avec peu d'espaces boisés) ; Nouvelle-Aquitaine (lutte contre la cabanisation, défense contre les incendies avec pour condition d'accroître la représentation des forestiers dans les instances SAFER, la remise en culture est un objectif secondaire) ; Normandie (regrouper les petites parcelles) ; Occitanie (la seule finalité est la protection de la forêt) et Pays-de-la-Loire (si la SAFER revende les parcelles préemptées à des propriétaires forestiers).

Une seule DRAAF est favorable à l'objectif de remise en culture : Provence-Alpes-Côte-d'Azur (pour la protection de la forêt, les dispositions du droit en vigueur sont efficaces, il y a un besoin de terres agricoles).

Q6 : Les maires seraient-ils favorables à un tel dispositif ? Même question pour les propriétaires forestiers (et pour quelles organisations locales ?). Quelle pourrait être la position des organisations professionnelles agricoles ? Des ONG environnementales régionales ?

Position possible des maires : défavorable dans le Grand-Est, possiblement favorable en Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Normandie et Pays-de-la-Loire. Position non connue ou sujet qui ne s'est pas posé à la DRAAF en Auvergne-Rhône-Alpes, en Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France, et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Position possible des propriétaires forestiers : possiblement favorable en Normandie (restructurer le foncier forestier), très partiellement favorable en Nouvelle-Aquitaine (la lutte contre la cabanisation n'est pas contestée mais crainte que la SAFER aille au-delà de ce seul objectif), présumée défavorable en Bretagne, Grand-Est, Occitanie, Pays-de-la-Loire et probablement en Provence-Alpes-Côte-d'Azur (position CRPF), position non connue ou sujet qui ne s'est pas posé à la DRAAF en Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire et Hauts-de-France.

Position possible des organisations professionnelles agricoles et des ONG environnementalistes : favorable en Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Pays-de-la-Loire (pour les ONG avec demande de cohérence entre les différents droits) et Bourgogne-Franche-Comté (ONG).

Q7 : La SAFER de votre région est-elle en mesure de faire face, administrativement et financièrement, à une telle extension de compétences ? Quelles options de gouvernance régionale préconiserez-vous pour mettre en place un tel dispositif ?

Deux SAFER n'ont pas manifesté d'intérêt particulier pour ce droit de préemption : Centre-Val-de-Loire (vision prudente de son droit de préemption) et Grand-Est (convention petites forêts).

Deux positions non connues : SAFER Bourgogne-Franche-Comté (bonne santé financière, compétences internes, mais position du CA ?) et Normandie.

Six SAFER seraient en capacité de répondre financièrement et techniquement : Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Pays-de-la-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Bretagne (en s'adaptant aux enjeux forestiers).

Une SAFER pourrait rencontrer un sujet de soutenabilité financière : Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Six DRAAF ont exprimé le besoin d'adapter les instances de la SAFER en intégrant davantage des représentants des forestiers et des parties prenantes (ONG et notaires notamment).

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ASLGF	Association syndicale libre de gestion forestière
ASP	Agence de services et de paiement
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CTD	Comité technique départemental
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGD	Document de gestion durable
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FNSAFER	Fédération Nationale des SAFER
GIRTEC	Groupement d'Intérêt public pour la Reconstitution des Titres de propriété en Corse
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
MAASA	Ministère de l'agriculture, l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire
MTE	Ministère délégué à la transition écologique
ODARC	Office du développement agricole et rural de Corse
ONF	Office national des forêts
PNR	Parc Naturel régional
PSG	Plan simple de gestion
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours

Annexe 5 : Liste des textes de références

- Code rural et de la pêche maritime : L143-1 et suivants ; L141-1 et suivants ; L412-8 à 412-11 ; L412-12 alinéa 3 ; R143-1 et suivants ; R141-1 et suivants
- Code forestier : L331-19 et suivants ; 341-6 et suivants ; L 131-6-1
- Code de l'environnement : L321-2
- Code civil : 1316-1 ; 1316-4 ; 1589, alinéa 1er ; 832-1
- Code de l'urbanisme : L113-1 et suivants
- Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain
- Loi n°2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Ile-de-France
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture l'alimentation et la forêt
- Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

Annexe 6 : Repères bibliographiques

Missions CGAAER :

IGF, CGAAER, IGEDD – Vinçon P., Werner F., Chamouard P., Floyrac A., Hubert C., Parmentier H., Auverlot D. - *Mise en gestion durable de la forêt française privée*, CGAAER n° 23080, mars 2024.

Durand JM., Piveteau V. - *Evaluation des programmes régionaux « valorisation bois et territoire » 2018-2024 des Chambres d'agriculture*, CGAAER n° 23116, avril 2024.

Durand JM., Lejeune H., Rey G., Hermeline M. - *Plus de 20 000 ha de terres agricoles abandonnées chaque année, un angle mort des politiques foncières. Prospective relative aux terres agricoles délaissées à l'horizon 2050*, CGAAER n°21131p, novembre 2023.

Bonnefoi B., Lejeune H. - *Évolution des modes de portage du foncier*. CGAAER n°21039, février 2023.

François JL., Vallance M. - *Regroupement de gestion des petites forêts : comment dynamiser la gestion des petites forêts privées*. CGAAER n°18127, octobre 2019.

Gendron C., Granger Y. - *L'évolution des outils de régulation du foncier face à l'accaparement des terres*. CGAAER n°16070, avril 2017.

Autres éléments bibliographiques :

Actes du 114^e Congrès des notaires de France - *Demain le territoire*. Cannes, 27-30 mai 2018.

CEREMA - *Analyse de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers entre 2011 et 2024*. 2025.

CNPF - *Les chiffres clés de la forêt privée en France*, 2025.

FRANSYLVA - *droits de priorités, Fiche pratique n° 1*, juillet 2021.

Grimonprez B. - *Les droits de préemption de la SAFER*. LexisNexis, 157 p., Droit & professionnels, 978-2-7110-2658-6. 2016.

IGN - *Inventaire forestier national. Mémento 2025*.

IGN - *La forêt plantée en France. IF n°40*. 2017.

IGN - *Un siècle d'expansion des forêts françaises. IF n° 31*. 2013.

La restructuration foncière : Un levier pour l'avenir de la forêt francilienne, Guide pratique des outils et initiatives - *Région Ile-de-France, Fibois Ile-de-France, COFOR Ile-de-France*, octobre 2025.

Mobiliser les propriétaires forestiers : Propositions d'actions pour accélérer le renouvellement des forêts et en faire un atout dans la lutte contre le changement climatique, FNCOFOR, CNPF, 2023.

Observatoire des forêts françaises - gouvernement, <https://observatoire.foret.gouv.fr>, 2026.

Premier Ministre - Secrétariat général à la planification écologique. *La planification écologique pour la forêt, principaux enjeux et leviers*, juillet 2023.

Annexe 7 : Convention petites forêts privées



CONVENTION DE PARTENARIAT
entre
la SAFER Grand Est,
et le consortium constitué du
CNPF Grand Est, de l'UFGE FRANSYLVA et de la CRAGE
Programme Petite Forêt Privée
2025-2027

La présente convention est établie entre les signataires de la convention de partenariat « Petite Forêt Privée » :

- ❖ **LE CENTRE NATIONAL DE LA PROPRIÉTÉ FORESTIÈRE**, Délégation Grand Est, sise 41 avenue du Général de Gaulle, 57050 Le Ban-Saint-Martin, représenté par son Président M. Vincent OTT,

Ci-après dénommé « **CNPF GE** »,

- ❖ **L'UNION FORESTIÈRE GRAND EST FRANSYLVA**, sise 41 avenue du Général de Gaulle, 57050 Le Ban-Saint-Martin, représentée par sa présidente Mme. Anne DUNOYER,

Ci-après dénommée « **UFGE-Fransylva** »,

- ❖ **LA CHAMBRE RÉGIONALE D'AGRICULTURE GRAND EST**, sise Parc Technologique du Mont Bernard, Bâtiment 1 – 2 rue Dom Pérignon, 51000 CHALONS EN CHAMPAGNE, représentée par son Président M. Jérôme MATHIEU,

Ci-après dénommée « **CRAGE** »,

Et d'autre part

- ❖ **LA SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉTABLISSEMENT RURAL**, sise 14 rue Rayet-Liénart 51420 Witry-lès-Reims, représentée par son président M. Thierry BUSSY,

Ci-après dénommée « **SAFER** »,

Il est arrêté et convenu ce qui suit :

Préambule

L'augmentation des surfaces en gestion durable dans les forêts morcelées représente dans la région Grand Est un enjeu important pour garantir le renouvellement des peuplements après coupe et la sécurisation des ressources forestières dans un souci de préservation de la biodiversité. Le nouveau contexte de risque incendie ou d'amélioration de la séquestration carbone, renforce encore cet enjeu.

Depuis 1960, les SAFER œuvrent en opérateur foncier en milieu rural. La SAFER Grand Est contribue à la transmission de grands massifs forestiers tout comme la vente du petit parcellaire forestier mais aussi sur certaines opérations à la restructuration de ce dernier. La SAFER est un acteur important dans la transmission de biens forestiers. Ses missions d'estimation de la valeur d'un bien, de fixation d'un prix de vente, de la mise en relation acheteur-vendeur lui permettent de satisfaire de nombreuses demandes notamment concernant les parcelles forestières de petite surface.

L'UFGE-Fransylva, le CNPFGE et la CRAGE, s'engagent dans un projet global, massifiant, refondant les actions foncières et de mise en gestion durable en forêt morcelée. Une convention de partenariat a été signée le 5 septembre 2024 par l'UFGE-Fransylva, le CNPF GE et la CRAGE appelée « Petite Forêt Privée », ci-après dénommée PFP. Le But de ce programme « Petite Forêt Privée » est d'augmenter la surface en gestion durable dans les espaces forestiers morcelés, en aidant les propriétaires forestiers de petite surface à s'approprier ou se réapproprier leurs parcelles « dormantes ». Ce projet innove à la fois par un partenariat plus resserré entre ces 3 organismes avec à la mise en place d'une gouvernance collaborative, la réalisation d'opérations communes et vise à créer d'autres partenariats pour englober les actions menées par les acteurs impliqués dans la mobilisation des petites propriétés forestières privées.

La présente convention découle de ce travail collaboratif évoqué.

Article 1 : Objet de la convention

La présente convention a pour objet de formaliser le partenariat entre les 4 organismes, de préciser certaines actions ou fonctionnements, de faciliter la collaboration et l'instruction des sollicitations au bénéfice des propriétaires forestiers.

Article 2 : Objectifs communs

Le partenariat entre les organismes signataires de la présente convention vise à dépasser les engagements pris unilatéralement par chacun afin de servir l'objectif commun de réduction du morcellement de la petite forêt privée et de sa mise en gestion durable.

La mutualisation des connaissances, du savoir-faire et des réseaux de chaque partenaire permettra d'atteindre ces objectifs au service du propriétaire forestier privé. Le présent partenariat vise à créer des synergies de mode de fonctionnement dans la transmission du patrimoine forestier et de sa mise en gestion. Il s'agit de préciser les rôles respectifs de chacun dans le cadre spécifique de cette collaboration sur les dossiers concernant la petite forêt privée, de renforcer leur efficacité d'action sur la base de leur complémentarité.

Article 3 : Engagements respectifs

Les engagements ci-dessous concernent le traitement des dossiers de biens forestiers pour lesquels le propriétaire privé a sollicité de son chef une prise en charge par la SAFER.

Point 1 : Construction collaborative des solutions en amont des attributions

La SAFER instruit les dossiers de mise en vente de biens forestiers qui lui sont confiés par les vendeurs. Le partage d'informations entre collaborateurs en amont des attributions vise l'optimisation de la préparation des éléments techniques dans les dossiers soumis en comité technique départemental.

Les actions envisagées dans ce partenariat sont :

- Favoriser, en amont des attributions, la collaboration entre partenaires en vue de favoriser les regroupements fonciers. La collaboration avec les syndicats départementaux, les techniciens forestiers du CNPF et de la Chambre d'agriculture qui ont une bonne connaissance des propriétaires sur leur secteur permettra de mieux appréhender le contexte local des potentiels acheteur/ vendeur et d'indiquer les documents de gestion durable existants aux alentours.
- Pour ce faire, la SAFER transmettra, dès signature d'une promesse de vente par un propriétaire d'une surface de moins de 4 ha, une fiche descriptive des biens mis en vente à un référent départemental désigné par UFGE-Fransylva, le CNPF Grand Est ou la Chambre d'Agriculture. Cette transmission permettra au référent de diffuser largement l'information afin de susciter des candidatures à l'attribution et d'organiser des aménagements parcellaires le plus en amont possible des instances SAFER chargées de l'attribution des biens à vendre. Il sera prévu un modèle de fiche de présentation (liste des parcelles, nature cadastrale, prix par parcelle et plan)
- Mettre en place, dans tous les départements du Grand Est et pour les dossiers le nécessitant, une commission forestière départementale (en amont du comité technique). Cette commission a pour objectif d'analyser les candidatures afin d'éclairer et de faciliter la prise de décision d'attribution par le Comité Technique Départemental.

La circulation de l'information entre les partenaires et la SAFER contribue à la recherche d'une cohérence à l'échelle régionale dans les décisions d'attribution.

Point 2 : Dispositif test d'un aménagement parcellaire forestier via un système de portage par la SAFER

Il s'agit d'un dispositif test expérimental mis en place sur un territoire identifié. Il n'entre pas dans une procédure courante ni généralisée. Le mode opératoire de ce dispositif sera écrit conjointement par les signataires de la présente convention et se basera sur les principes ci-après.

Cet outil vise à mettre en œuvre des processus d'aménagements parcellaires forestiers à l'échelle d'un territoire, d'un massif ou d'une commune.

Les partenaires signataires de la présente convention s'entendront pour organiser un système de portage de parcellaire forestier par la SAFER Grand Est. La mobilisation de cet outil ne peut se faire qu'au travers du partenariat Petite Forêt Privée et de l'implication et l'accord de tous les cosignataires de la présente convention. Ce portage pourra être réalisé sur une période maximale de 5 ans. Durant cette période, le foncier forestier porté par la SAFER sera mis à disposition des partenaires qui pourront organiser un aménagement parcellaire à l'échelle de la commune ou du massif où se situe le bien. Le processus de portage-aménagement se déroulera de la manière suivante :

- Sélection d'un territoire par l'ensemble des parties sur lequel des enjeux de regroupement de micro-parcelles sont identifiés. L'identification du secteur par les partenaires est donc importante pour mobiliser suffisamment de candidatures et l'animation au cours du dispositif est un point clé de réussite de l'aménagement. Chaque partenaire peut y apporter son lot de parcelle (apporteurs de projets réciproques). Pour que le processus d'aménagement puisse être engagé, la SAFER devra disposer, au préalable, d'une ou plusieurs promesses de ventes correspondant à une surface jugée suffisante et adéquate par l'ensemble des partenaires.
- Prise de contact par la SAFER auprès de tous les propriétaires du périmètre identifié.
- Recueil de la promesse de vente/échange et réalisation de l'estimation par la SAFER. Le prix de la parcelle est fixé dès la promesse de vente et ne fluctue pas en fonction du temps que dure l'échange (pas de décote ni d'inflation, sauf cas de force majeure lié au dépérissement et au changement climatique qui déprécierait la valeur du peuplement). La SAFER porte la propriété qui reste à la charge de l'organisme financeur, et la met en réserve au profit des partenaires,
- Conservation du bien par la SAFER durant une durée maximale de 5 ans. Le temps de conservation sera le plus court possible sans excéder le délai de 5 ans,
- Mise à disposition de la propriété à un partenaire chargé de l'animation auprès des propriétaires de la commune ou du massif concerné en vue de réaliser des échanges restructurants. Libre aux animateurs de regrouper en lots, et notamment d'inclure dans les lots des parcelles de faible valeur qui n'auraient aucun acquéreur si elles avaient été traitées de manière isolée.
- Organisation des actes de vente ou d'échange par la SAFER, en partenariat avec un notaire, au regard des accords recueillis auprès des propriétaires lors de la phase d'animation,

Afin d'éviter les surcoûts liés au portage du foncier par la SAFER, la valeur de la propriété acquise par la SAFER devra faire l'objet d'un préfinancement. Les partenaires s'engagent à se rapprocher de la Région Grand Est ou de tout autre financeur afin de construire un partenariat financier. Les financements dédiés à ce portage ne pourront être sollicités que par une demande unanime et conjointe de l'ensemble des parties impliquées dans la présente convention.

Cet outil dédié au programme Petite Forêt Privée est testé et mis en œuvre par l'ensemble des cosignataires. La mise en œuvre implique l'ensemble des parties prenantes chacun dans leur domaine d'action et qui ne peuvent se dissocier. La reproduction de ce dispositif test sur d'autres territoires du Grand-Est fera l'objet d'une validation en Comité de Pilotage du programme PFP. Ce dispositif ne

pourra pas être répliqué à l'échelle d'autres régions du territoire national sans l'accord de l'ensemble des parties et de leurs instances représentatives nationales.

Point 3 : Engagement des parcelles en gestion durable

Le document de gestion durable engage le propriétaire dans le renouvellement et donc l'avenir forestier de ses parcelles. L'augmentation de surface forestière bénéficiant d'un document de gestion durable est un objectif partagé par les cosignataires de la présente convention. Le CNPF est le seul organisme responsable de l'instruction des documents de gestion durable (CBPS+ ou PSG).

- La SAFER transmettra au CNPF les noms et coordonnées de ses attributaires ayant expressément donné leur accord suite à chaque signature d'acte.
- Pour les parcelles de plus de 4ha, l'acte notarié inclut une clause obligeant l'attributaire à soumettre ses parcelles à un document de gestion durable dans l'année suivant l'acquisition du bien. En cas de non-respect de cette clause, le CNPF en informe la SAFER qui rappellera au propriétaire son engagement et lui demandera une mise en conformité voire une sanction si les engagements ne sont pas respectés. La sanction pouvant aller jusqu'à résilier le contrat de vente.
- Pour les parcelles de moins de 4ha, la garantie de gestion durable n'engage pas de clause de résiliation du contrat de vente. La SAFER orientera néanmoins l'acquéreur vers le CNPF pour sensibiliser le propriétaire à la nécessité d'une gestion durable. Les partenaires CNPF GE, UFGE-Fransylva et CRAGE feront le relais pour inciter le propriétaire à la soumission d'un document de gestion durable (type CBPS+)
- Le CNPF rend compte annuellement sur les parcelles vendues par la SAFER de celles ne bénéficiant pas d'un document de gestion.
- La SAFER informe l'attributaire de la nécessité d'assurer le bien en responsabilité civile.

La SAFER communique au nouvel attributaire les coordonnées du syndicat départemental concerné et les coordonnées du CNPF en annexe de l'acte de vente. Le CNPF fera l'interface pour aiguiller le propriétaire vers un conseiller CNPF ou un conseiller de la Chambre d'agriculture selon le secteur concerné. Les conseillers techniques orienteront ensuite le propriétaire vers les professionnels de la filière (expert, coopérative, exploitants forestiers...).

Point 4 : Mise à jour cadastrale

Dans son Plan Pluriannuel d'Action, la SAFER prévoit de recommander à ses attributaires de procéder à la mise à jour de la désignation cadastrale des parcelles attribuées. La SAFER fournira l'imprimé adéquat avec la notice de remplissage et le contact des partenaires au moment de l'acte de vente.

Article 4 : Indicateurs de suivi et résultats

Afin de suivre le bon déroulement et mise en œuvre de cette convention une synthèse annuelle des actions menée sera présentée au Comité de pilotage du programme Petite Forêt Privée et un rapport d'actions annuel sera établi par les partenaires.

Article 5 : La communication

Les partenaires s'engagent à communiquer dans le respect de la charte graphique développée dans le cadre du programme Petite Forêt Privée.

Article 6 : Confidentialité

Chacune des parties s'engage à tenir confidentielles les informations que l'autre partie sera amenée à lui communiquer.

Article 7 : Durée d'engagement de la convention et renouvellement

La convention prend effet à compter de la date de signature. Elle court jusqu'au 31 décembre 2027 et sera renouvelable annuellement par tacite reconduction. Chacune des parties décidera de manière unilatérale de renouveler ou non son engagement au-delà de cette échéance. En cas de non renouvellement, la partie concernée respectera un délai de prévenance de 3 mois avant l'échéance de renouvellement pour en informer les autres parties. Le renouvellement est soumis à discrétion de chacune des parties. En cas d'évolution des engagements, les parties s'entendront pour rédiger un avenant à la présente convention. En cas de désaccord, les parties s'entendront pour une rupture des engagements à l'amiable.

Fait à

Le

**Pour La Société d'Aménagement Foncier et
d'Établissement Rural,**

Monsieur Thierry BUSSY, Président

**Pour le Centre National de la Propriété
Forestière, délégation Grand Est,**

Monsieur Vincent OTT, Président

Pour l'Union Forestière Grand Est FRANSYLVA,

Madame Anne DUNOYER, Présidente

**Pour la Chambre Régionale d'Agriculture
Grand Est,**

Monsieur Jérôme MATHIEU, Président

Annexe 8 : Courrier de l'association des maires de Gironde



COPIE

LE PRÉSIDENT

Mme Annie GENEVAR
Ministre de l'agriculture et de la
souveraineté alimentaire
Hôtel de Villeroy
78 rue de Varenne
75700 PARIS

Bordeaux, le 21 juillet 2025

Madame la Ministre,

Je souhaite attirer votre attention sur une problématique à laquelle les maires de notre département sont régulièrement confrontés et pour laquelle il n'existe pas, à ce jour, de réponse satisfaisante.

Il s'agit de la multiplication de l'achat des petites parcelles forestières qui perturbent la bonne gestion forestière mais qui conduisent également à l'apparition de mitage comme l'implantation de constructions illégales de caravanes ou encore de défrichements non autorisés de parcelles boisées.

Les maires sollicitent régulièrement la SAFER afin qu'elle puisse préempter des biens, ce qu'elle fait dès lors qu'il s'agit de biens mixtes (agricole et forestier). En revanche, la SAFER se trouve dans l'impossibilité d'agir dès qu'il s'agit d'un bien exclusivement forestier.

J'avais eu l'occasion d'appeler l'attention de votre prédécesseur en 2023 et je vous interroge à nouveau sur la possibilité de doter la SAFER Nouvelle-Aquitaine du droit de préemption sur les parcelles boisées dont dispose désormais la SAFER d'Île-de-France après une phase d'expérimentation concluante.

La lutte contre les infractions en urbanisme est une priorité en Gironde, nous avons signé en mars 2024 une charte de lutte contre les constructions illégales. La charte rassemble l'ensemble des acteurs concernés : Etat, Justice, collectivités locales, Chambres d'Agriculture, Chambre des notaires, SAFER et ENEDIS ; elle vise à matérialiser les engagements que l'ensemble des acteurs concernés juge nécessaire de prendre pour enrayer le développement des constructions illégales sur notre territoire.

Les actions qu'elle porte sont complémentaires de celles du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de la Gironde et du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Gironde. Elles s'inscrivent aussi en cohérence avec la mission de veille et de contrôle de la CDPENAF 33.

A l'occasion du comité de pilotage de la charte le 15 juillet dernier sous la présidence du préfet, la SAFER a rappelé que plus de 60 000 hectares ont été concernés entre 2015 et 2023 par un détournement d'usage des terres agricoles, plaçant la Nouvelle-Aquitaine comme la région la plus concernée par le phénomène en surface absolue (plus de 1,5 % de la surface agricole utile régionale).

Les participants au comité ont exprimé la nécessité d'un élargissement du droit de préemption de la SAFER aux parcelles forestières afin de doter notre territoire d'un outil opérationnel supplémentaire a même d'aider les collectivités dans la lutte contre les infractions en urbanisme.

Ma sollicitation s'inscrit donc dans la dynamique exprimée par les acteurs girondins et j'espère qu'elle retiendra votre attention. Je me tiens à la disposition de vos services pour évoquer ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Très cordialement

Bernard Lauret
Bernard LAURET

Copies :

M. Etienne GUYOT, préfet de la Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde

M. Philippe TUZELET, directeur général de la SAFER Nouvelle-Aquitaine

