

USUS

Recomposition du rapport entre propriété et usage agricole du foncier



Référent Recherche

Alain GUERINGER,
INRAe
alain.gueringer@inrae.fr

Référent Acteur

SAFER Auvergne-Rhône-Alpes

Laboratoires

- UMR Territoires
INRAe - VetagroSup - AgroParisTech
Université Clermont Auvergne
- LESSEM - INRAe Grenoble
- GREDEG - INRAe / CNRS - Université de Nice

Partenaires

- Safer Auvergne-Rhône-Alpes
- Terre de Liens Auvergne

Foncier agricole Propriété-Usage Gouvernance foncière Innovations Portage foncier

Le foncier exploité en faire-valoir direct ne représente plus que de l'ordre de 25 % de la SAU et le rapport entre nombre d'exploitations et nombre de propriétaires pour l'espace agricole est de l'ordre de 1 à 20

- Des territoires ou des collectifs citoyens se saisissent aujourd'hui des questions foncières selon des modalités qui réinterrogent le rapport classique entre propriété et usage du foncier agricole
- Le projet PSDR-Usus a analysé les recompositions à l'œuvre dans la relation propriété/usage du foncier agricole, tant du point de vue des acteurs en présence et de leurs relations contractuelles, que du point de vue de la gouvernance foncière

Problématique

- Qui est aujourd'hui propriétaire de l'espace agricole, et selon quelles modalités, formelles ou informelles, plus ou moins solides, le foncier est-il mis à disposition de l'activité agricole
- Comment se recompose la relation propriété - usage agricole du foncier, tant en ce qui concerne les acteurs concernés (redistribution de la propriété et redistribution du foncier en exploitation) que les termes de la contractualisation (intégration des préoccupations sociétales dans les termes du contrat),
- Comment cette recomposition impacte-t-elle les dynamiques d'évolution de l'espace agricole ? En quoi questionne-t-elle la gouvernance et les politiques foncières en particulier dans leurs déclinaisons territoriales ? Comment les dispositifs innovants de gouvernance foncière réinterrogent-ils ce rapport entre propriété et usage ?



Contribution à la transition des territoires ruraux et périurbains

- Les modalités selon lesquelles s'organise la relation entre propriété et usage agricole du foncier sont déterminantes des dynamiques spatiales et au cœur des enjeux tels qu'ils sont le plus souvent formulés (préservation de l'espace agricole, accès au foncier, durabilité de l'agriculture, etc.)
- Ces enjeux se posent néanmoins en des termes très différents selon les territoires : alors que l'espace agricole est soumis à la pression urbaine et périurbaine aux abords de l'agglomération clermontoise, sa contraction résulte de processus d'enforestation ou de déprise dans certains territoires ruraux. Moins soumis à une réduction de l'espace agricole, les territoires d'élevage présentent des situations fortement contrastées en termes de structures de propriété et de structures d'exploitations, qui conditionnent les modalités de la redistribution et de l'accès à la ressource.
- Les politiques foncières sont déclinées sur la base des projets des territoires. La recherche permettra d'apporter des éléments sur la diversité des structures foncières, de méthodes ou de retours d'expériences innovantes, permettant d'adapter ces politiques foncières et les dispositifs de gouvernance mis en œuvre au contexte du jeu d'acteur local

Démarche

La démarche suivie s'organise en trois volets de recherche et mobilise plusieurs approches :

- Des analyses quantitatives, mobilisant des bases de données (fichiers fonciers pour la propriété et registre parcellaire graphique pour l'exploitation), ont été conduites à l'échelle des territoires, pour caractériser les structures de propriété sous-jacentes aux structures d'exploitations.
- Des enquêtes en exploitations agricoles ont permis de préciser ces informations, et de les compléter par les formes juridiques d'accès au foncier, et sur les relations sociales entretenues entre propriétaires et exploitants.
- Des entretiens auprès d'acteurs concernés ont permis d'éclaircir les motivations et les processus de mise en place de formules nouvelles, recomposant la relation traditionnelle entre propriété et usage du foncier agricole.
- L'intégration des préoccupations sociétales dans cette relation, enjeux fonciers ou environnementaux, a été appréhendée à partir de l'analyse de documents juridiques, textes ou contrats de location.

Volet 1 – Etat des lieux

- Qui est propriétaire de l'espace agricole ?
- Comment il est mis à disposition des exploitants ?

Volet 2 – Action publique et collective

- De quelles manière le rapport propriété-usage est questionné par les outils de la politique foncière
- Comment des actions collectives se mettent en place pour lever les contraintes de la propriété au service de projets agricoles

Volet 3 – Nouveaux contrats

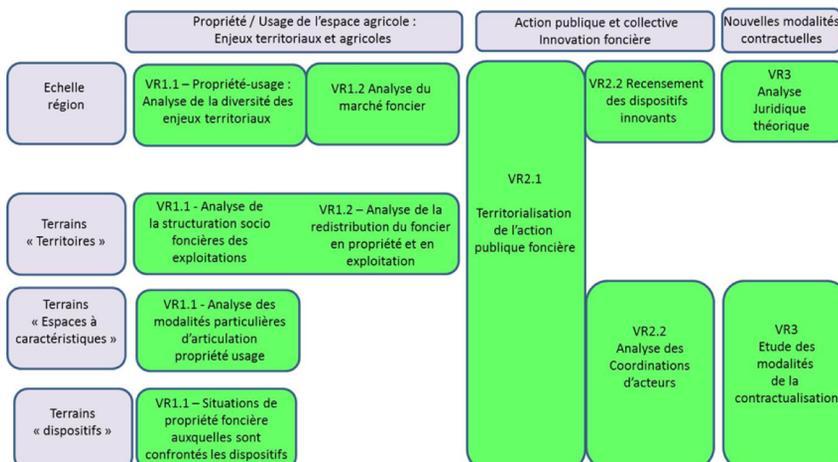
- De nouveaux outils contractuels : Que révèlent-ils d'un renouvellement du lien entre propriété et usage ?
- Quelles opportunités ouvrent-ils ? - Quels problèmes posent-ils

Les terrains d'étude

Trois types de « terrains » ont été mobilisés :

- des terrains « territoires » : on entend par là des secteurs géographiques restreints (échelle des communautés de communes) sur lesquels ont été analysés les modalités d'articulation entre propriété et usage du foncier agricole, et les jeux d'acteurs au regard des dynamiques foncières.
- des terrains « espace à caractéristiques », ont fait l'objet de focus ciblés en raison de caractéristiques qui questionnent particulièrement la relation propriété / usage : les biens sectionaux, des territoires pastoraux, des espaces agricoles concernés par des mesures spécifiques de protection, des exploitations en agriculture biologique ;
- des terrains « dispositifs » : l'entrée privilégiée est ici celle des outils et dispositifs fonciers, dont les dispositifs innovants, qui questionnent particulièrement cette relation propriété / usage et les enjeux associés (associations foncières, dispositifs de portage foncier, îlots paysans et espaces tests, etc.).

Articulation entre volets de recherche et terrains



Résultat 1

L'étude des structures socio-foncières des exploitations constitue un apport de connaissances important, sur un sujet peu abordé, mal connu, et pourtant déterminant concernant les dynamiques spatiales agricoles. Le travail confirme l'éclatement des structures de propriété, en regard de la concentration des exploitations. Ainsi, en région Auvergne-Rhône-Alpes, une exploitation agricole représente de l'ordre de 90 parcelles cadastrales rattachés à une trentaine de propriétaires différents. Les exploitations sont assez généralement constituées de quelques ensembles de plusieurs hectares, qui forment le principal de l'exploitation, auxquels viennent alors s'ajouter les nombreuses locations portant sur de très petites surfaces. Derrière ces données générales, des différences sont importantes et les situations fortement contrastées selon les territoires, selon les systèmes de production, selon l'histoire de la propriété, ou même selon les exploitations



Résultat 2

Alors qu'elle a constitué un pôle essentiel de la politique agricole, la politique des structures s'est estompée, et se résume pour l'essentiel aujourd'hui à la régulation du marché foncier et au contrôle des structures. L'analyse des schémas directeurs (SDREA) réécrits récemment à l'échelle régionale montre une grande diversité d'appropriation des enjeux fonciers ou environnementaux selon les régions dans l'application de ce contrôle. On soulignera également que par le niveau de détail introduit dans la rédaction, certains schémas modifient les modalités de gouvernance foncière, à l'articulation entre règles établies dans le document, et avis émis en CDOA.

L'analyse des initiatives innovantes portant sur la construction d'un nouveau rapport entre propriété et usage du foncier agricole montre que celles-ci sont intimement liées à l'évolution des enjeux et demandes sociétales. Elles vivent et perdurent grâce aux acteurs qui les animent et qui orientent les choix par rapport aux enjeux auxquels ils souhaitent répondre. En revanche, outre les conditions matérielles du territoire, ce dernier semble jouer un rôle restreint dans le lancement de la démarche. Des partenariats, entre acteurs institutionnels et citoyens, peuvent néanmoins faciliter certaines démarches et redonner une légitimité à l'action. Néanmoins, de même que pour le territoire, l'absence initiale de liens avec des institutions n'empêche pas le lancement d'une démarche car le réseau peut jouer un rôle de soutien et de diffusion de l'initiative. En revanche une fois l'initiative en place, le lien au territoire aussi bien que les relations avec les collectivités locales s'approfondissent avec le temps. Les acteurs cherchent à prendre parti de l'influence que ces deux éléments peuvent avoir de manière à ancrer la démarche dans le contexte territorial local et la faire gagner en légitimité.

Résultat 3

L'étude des modalités de mise à disposition du foncier montre que le faire-valoir direct « vrai », la propriété foncière du chef d'exploitation, y est en fait plus faible encore que ne le donnent à voir les statistiques agricoles. La notion de FVD dans les statistiques recouvre en fait des situations de propriété variées (propriétés familiales mise gratuitement à disposition, indivisions familiales, accord informels sans rémunération, etc.). Ces différences de définition ne constituent pas un enjeu pour le fonctionnement quotidien de l'exploitation, mais elles peuvent le devenir pour la transmission de l'exploitation. Pour les terres louées, les contrats sont très majoritairement oraux. Les baux écrits, sont assez rares et portent essentiellement sur les fermages souscrits au moment de l'installation, et qui ont permis de justifier la surface nécessaire à cette date. Les enquêtes ont par ailleurs révélé le recours à des formules locatives variées (baux emphytéotiques, prêts à usage, etc.), en adaptation aux situations particulières ou pour échapper aux contraintes du statut du fermage. Elles ont également été l'occasion d'apporter des éléments sur les relations sociales qui s'établissent entre propriétaires et exploitants, sujet déterminant de la redistribution du foncier, en exploitation mais également à terme en propriété, avec le droit du preneur en place.

Résultat 4

Le focus juridique ciblé plus particulièrement sur les contrats intégrant des préoccupations environnementales révèle plusieurs facteurs déterminants dans le choix du mécanisme contractuel organisant les pratiques agricoles. La contractualisation, des pratiques agroenvironnementales est influencée par le fait qu'il s'agisse d'un écosystème fragile, d'engagements à court, moyen ou long terme, et des objectifs visés. L'étude des contrats existants ou en cours de signatures met lumière l'hétérogénéité des pratiques contractuelles permettant de concilier propriété-usage sans affaiblir les ambitions écologiques. La liberté des parties permet de trouver le point d'équilibre entre maîtrise foncière et prise en compte des enjeux environnementaux. La recomposition de la gouvernance foncière induite par l'intégration des enjeux environnementaux dans les modalités contractuelles s'inscrit dans un processus d'apprentissage social, processus de recherche exploratoire et progressif où les acteurs expérimentent de nouveaux concepts et méthodes jusqu'à ce qu'ils rencontrent de nouvelles contraintes.



Plus d'informations sur le programme PSDR et le projet :

www.psd.fr
www.psd4-auvergne.fr

Pour citer ce document :

GUERINGER, Alain *et al.* (2020).
Recomposition du rapport entre propriété et usage agricole du foncier,

Projet PSDR USUS,
Auvergne-Rhône-Alpes,
Série Les 4 pages PSDR4

Contacts :

PSDR en Auvergne-Rhône-Alpes :
Laurent TROGNON (AgroParisTech)
laurent.trognon@agroparistech.fr
Direction Nationale PSDR :
André TORRE (INRAE)
torre@agroparistech.fr
Animation Nationale PSDR :
Frédéric WALLET (INRAE)
frederic.wallet@agroparistech.fr

Conclusions

Le travail révèle l'éclatement des structures de propriété sous-jacentes aux structures d'exploitations, les modalités contractuelles qui les associent, et les enjeux fonciers qui en découlent, tant à l'échelle des exploitations que des territoires. Parallèlement, alors que l'action régulatrice de l'Etat sur la gestion du foncier agricole s'estompe, des initiatives innovantes apparaissent, bousculant la relation classique établie entre propriété et usage, jusque parfois dans les termes du contrat.

Pour aller plus loin...

- Gueringer A., 2017, « Propriété et usage productif de l'espace agricole : les recompositions en cours » - Communication aux entretiens de Bibracte – Septembre 2017
- Houdart, M., Loudiyi, S., Caritey, M., 2018, Des démarches innovantes pour la préservation du foncier agricole dans les territoires périurbains et ruraux : émergence, trajectoires, liens au territoire. Une lecture à partir de deux initiatives françaises en Auvergne. 26th Annual colloquium of the commission on the sustainability of rural systems, Santiago de Compostela, Espagne, 16-21 July
- Léger-Bosch, C., Houdart, M., Loudiyi, S., & Le Bel, P. M. (2020). Changes in property-use relationships on French farmland: A social innovation perspective. Land Use Policy, 94, 104545