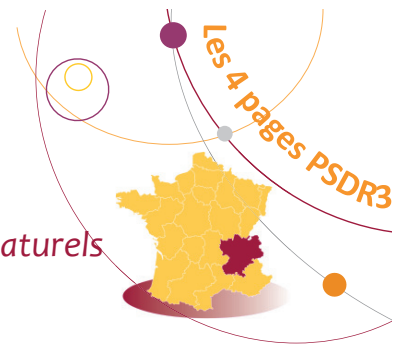




POPFONGO

une gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels
en construction



Foncier
Périurbain
Agriculture
Gouvernance
Conflit

- Trop de terres agricoles sont consommées ! Un constat qui semble partagé aujourd'hui à la lumière de l'étalement urbain et de son corollaire en matière de développement urbain durable, mais aussi d'enjeux de sécurité alimentaire et d'approvisionnement de proximité, de biodiversité.
- En quoi les modalités de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains, sont-elles en mesure d'intégrer des enjeux de nature différente – productifs agricoles, urbains, environnementaux ?
- Les stratégies des propriétaires fonciers s'inscrivent plus souvent dans une logique familiale que dans une logique marchande contrairement à ce qui est généralement admis.

Les questions posées

- Quelles sont les modalités du renouvellement de l'action publique foncière à destination des espaces agricoles et naturels périurbains ? Quelles sont les procédures, les référentiels et les expérimentations territoriales qui se mettent en œuvre ?
- Entre accord et contentieux, comment s'institutionnalise aujourd'hui la gouvernance foncière des espaces agricoles périurbains ? Quels en sont les acteurs ? Comment se renouvellent-ils ?
- En quoi les marchés et les structures de propriété conditionnent-ils la façon dont la gouvernance foncière se met en place ?



Référents Recherche

Nathalie Bertrand
Cemagref
nathalie.bertrand@cemagref.fr
Carole Barthès
Suaci GIS Alpes Jura
CaroleBarthes@suacigis.com

Référent Acteur

Yann Léger
SAFER Rhône-Alpes
yleger@saferral.com

Contribution au développement régional

La question foncière est aujourd'hui centrale dans les perspectives de développement et d'aménagement régionaux. La problématique de protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains y tient une place majeure, en particulier en Rhône-Alpes.

La contribution de POPFONGO au développement régional est d'apporter de la connaissance sur les dispositifs et les expériences qui aujourd'hui émergent à l'échelle des territoires dans un contexte d'incertitude sur les modalités de régulations foncières possibles.

Laboratoires

- Cemagref, DTM Grenoble
- INRA UMR SAD-APT, AgroParisTech
 - SUACI GIS Alpes Jura
- UMR ESO, Université Rennes 2
- UMR MEtafort, Clermont-Ferrand
 - UMR PACTE, IUG, Grenoble
- EPLEFPA Vienne-Seyssuel, Vienne

Partenaires

- Chambre Régionale d'Agriculture
- Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
 - Région Rhône-Alpes, DADR
 - EPURES
 - Terres en Villes
 - Terres de liens
 - SAFER Rhône-Alpes



POPFONGO, une approche de la gouvernance

Parler de gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels périurbains, c'est tout d'abord situer la recherche au cœur des transformations actuelles des modalités de mise en œuvre de l'action publique : échelles d'intervention (nationale, locale) qui se confrontent, action publique qui échappe aux seuls acteurs publics et aux acteurs sectoriels agricoles.

Si l'idée de gouvernance est souvent empreinte d'un principe de normativité (la dite « bonne gouvernance » foncière), POPFONGO s'est davantage attaché aux innovations en matière de procédures, d'expérimentations et d'initiatives locales alors même que les compétences traditionnelles foncières se voient disputées, introduisant de nouveaux acteurs et empruntant des chemins inédits.

Des systèmes fonciers à la gouvernance foncière

Pour éclairer les dispositifs de gouvernance foncière et comprendre leur transformation, POPFONGO s'est intéressé à l'influence des stratégies individuelles et des marchés fonciers pour traiter de la tension sur les systèmes fonciers, de l'action collective et des changements institutionnels à travers les accords et les conflits.

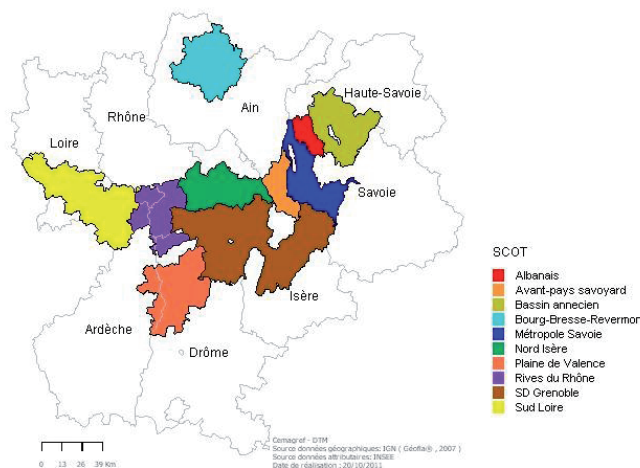


Figure n° 1. Terrains d'étude
Région Rhône-Alpes : 11 SCOT de villes moyennes

Les objets, les méthodes et les terrains de la recherche

| Objets de l'analyse | Méthodologie | Terrains d'application |
|--|---|---|
| AXE 1 : Différenciation du marché foncier | | |
| La caractérisation des marchés | Exploitation statistique des déclarations d'intention d'aliéner (1999-2008) par marché de destination | 11 SCOT de villes moyennes de la région Rhône-Alpes |
| Une typologie communale de structures de propriété | Exploitation statistique des données cadastrales agrégées à la commune | 11 SCOT de villes moyennes de la région Rhône-Alpes |
| Les spécificités communales | Exploitation statistique d'indicateurs socioéconomiques et spatiaux | 11 SCOT de villes moyennes de la région Rhône-Alpes |
| AXE 2 : Dispositifs de gouvernance foncière | | |
| Etude des contentieux | | |
| L'urbanisme : les avis de l'Etat et recours d'autres acteurs | Etude des 122 avis de l'Etat sur les PLU, période 2006-2007. Enquête sur les recours contentieux visant l'annulation des documents d'urbanisme | Départements du Rhône et de la Loire |
| Les baux ruraux | Analyse des affaires traitées par les Tribunaux paritaires des baux ruraux, période 2000-2010 | 4 tribunaux paritaires : Grenoble, Saint-Etienne, Lyon, Bourg-en-Bresse |
| Etudes des accords volontaires | | |
| Les chartes foncières départementales | Etude documentaire, exploitation d'un questionnaire national | Départements signataires de chartes |
| Les chartes de territoires | Enquêtes auprès de techniciens, chargés de mission, et élus | 6 intercommunalités Rhône-alpines |
| Sociologie des enjeux de la coordination entre acteurs | Enquêtes auprès de techniciens et chargés de mission de syndicats mixtes de Scot et de pays, de conseils généraux, de parcs naturels, de chambres d'agriculture, de conservatoires naturels et d'acteurs de la société civile | 3 territoires : SCOT et départements |
| Analyse des stratégies individuelles | | |
| Les propriétaires fonciers | Analyse statistique des données cadastrales + 60 entretiens auprès d'un échantillon de propriétaires | Deux communautés de communes : Pays voironnais et St-Etienne métropole |
| Les décisions foncières des agriculteurs | Entretiens auprès de 39 exploitants. Traitements quantitatifs de leurs décisions et justifications foncières | Communes périurbaines en Rhône-Alpes (Voironnais, Viennois) |

Des terrains d'étude

11 SCOT de Rhône-Alpes

6 territoires intercommunaux: Voironnais, Viennois, Saint Etienne métropole, Chambéry métropole, Pays du Grésivaudan, projet d'agglomération franco-valdo-genevois

8 départements Rhône-alpins

Les résultats

De la diversité des marchés fonciers

Les ventes de foncier agricole et rural fournissent une image des pressions urbaines exercées sur les terres agricoles et de la concurrence entre différents usages (figure 2). Les modes de développement de la plupart de ces communes accentuent cette concurrence, mais l'activité du marché du foncier agricole et rural ne reflète qu'en partie les effets de ces modes de développement. D'autres facteurs sont aussi en jeu, comme la structure de la propriété foncière, la réglementation urbaine ou les stratégies d'acquisition foncière des acteurs privés ou publics.

Les propriétaires : des acteurs multiples et complexes

L'analyse de la propriété foncière révèle une grande diversité de situations. D'une part, les typologies de communes en matière de propriété font apparaître un gradient urbain-rural, traduisant le poids plus ou moins fort de la dynamique urbaine sur des structures de propriétés qui se « sur-impriment » alors à celles héritées des structures agraires des campagnes voisines.

D'autre part, la mise en évidence de "profils" de propriétaires permet de dépasser le regard monolithique souvent porté sur eux. Mis en regard de la stratégie foncière des territoires, ils permettent de préciser les publics cibles des actions envisagées.

Des enquêtes auprès de propriétaires relativisent également certaines idées communément admises les concernant. Les propriétaires admettent souvent la nécessité de protéger l'espace agricole et il apparaît que leurs positionnements au regard des règles d'urbanisme s'inscrivent plus souvent dans une logique patrimoniale familiale que dans une logique marchande. Plus généralement, leurs points de vue et projets interrogent sur la pertinence ou l'efficacité des outils de gouvernance foncière parfois envisagés...

Des agriculteurs entre soumission et réactivité...

Les décisions foncières et positionnements des agriculteurs sont fortement liés au contexte périurbain, qui affecte les terres en propriété comme celles en location (ces dernières représentant en Rhône-Alpes 75% de la surface agricole utile des exploitations en 2007, figure 4).

Les agriculteurs adoptent alors des logiques foncières traduisant différentes postures au sein des acteurs du territoire : ils peuvent dans certains cas se soumettre aux conditions dictées par les propriétaires fonciers, souvent pour éviter de ternir leur réputation en vue d'opportunités potentielles de fermage; ils peuvent au contraire réagir en adaptant leurs pratiques aux nouvelles caractéristiques de leur parcellaire ou en s'engageant dans le conflit à titre individuel ou collectif.

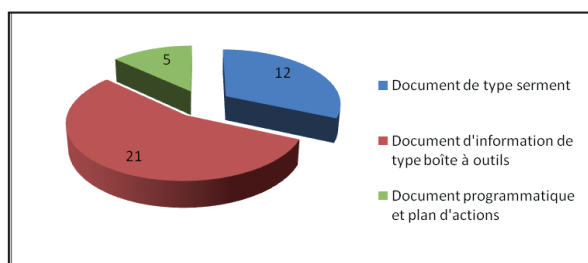


Figure n° 3. Les 38 chartes foncières départementales en France métropolitaine (signées au 10/08/2011)

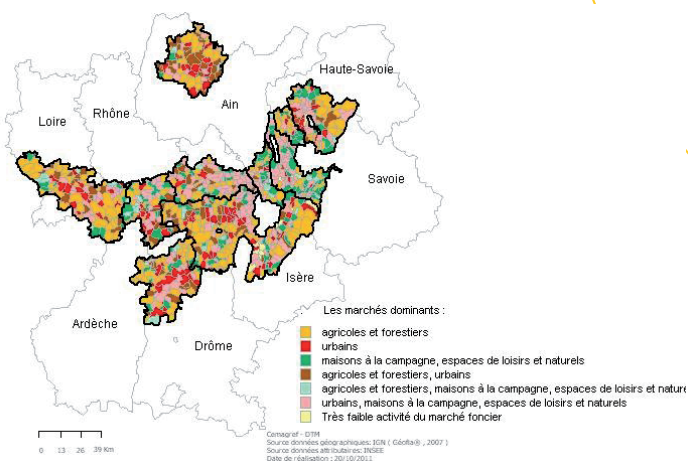


Figure n° 2. Marchés fonciers communaux dominants : une diversité à l'échelle des SCOT

La montée en puissance du contentieux et de la judiciarisation

Les avis de l'Etat sur les projets de documents d'urbanisme illustrent les désaccords récurrents entre l'administration et les communes, en particulier sur la consommation d'espaces agricoles et naturels. La question de l'ouverture à l'urbanisation est au cœur des recours contentieux, initiés surtout par des propriétaires qui s'estiment lésés par les zonages adoptés.

La pression de l'urbanisation sur les espaces agricoles est également très perceptible dans les litiges de droit privé entre les propriétaires et leurs fermiers. Devant les tribunaux des baux ruraux, un recours sur trois initié par ces derniers se fait en réponse à un projet de vente ou de construction du bailleur. Un contrôle plus strict des projets de reprises par les propriétaires peut constituer une des pistes pour lutter contre les stratégies qui anticipent le changement de vocation des terres et du bâti agricoles.

Les chartes comme scène locale de concertation foncière

La multiplication des chartes foncières témoigne aujourd'hui de l'institutionnalisation des processus de concertation et de l'importance de celles-ci dans la gouvernance des espaces agricoles et naturels. Les chartes tendent, à l'échelle des départements, à diffuser une vision normative de la gestion foncière : concertée et partenariale, intégrée, par et pour le territoire, dans une logique de projet. Si elles concrétisent de fait une scène de débats et de consensus, elles représentent l'affirmation essentielle d'un serment plus que de plans d'action concrets. Leur mobilisation dans l'action est contrastée selon les territoires et les acteurs dont elles ont pour effet de faire évoluer les engagements et les légitimités d'action.

L'échelle intercommunale se saisit aussi de tels dispositifs dans le cadre de projets de développement et de stratégies locales agricoles et foncières ... lorsqu'elles existent. Les chartes de type programmes ou plans d'actions constituent l'aboutissement d'un long processus, et sont encore très peu nombreuses en Rhône-Alpes. Elles facilitent aussi les premiers pas d'une réflexion foncière à l'échelon supra-communal au service du projet de territoire.

Les résultats

Les voix de la gouvernance : mobiliser la société civile

A l'échelle des Scot et des PLU, l'appropriation partagée de l'enjeu de préservation des terres agricoles insufflé par l'Etat se confronte à des modalités de mise en œuvre à l'échelle locale encore peu définies. La tradition planificatrice et le déficit démocratique compliquent la mobilisation de la société civile. De façon hétérogène sur les territoires, représentants d'associations environnementales, représentants de conseils de développement sont cependant mobilisés pour leur expertise ou dans un souci d'une pragmatique de l'action. L'émergence de positionnements associatifs contribue à un élargissement des référentiels de l'action publique et entrouvre la porte à de nouvelles revendications sociales et politiques sur la préservation de la nature ordinaire.

Les voies de la gouvernance foncière

L'action publique foncière territoriale est aujourd'hui à la recherche de nouvelles coordinations et d'une intégration d'enjeux sociaux et environnementaux portés par les terres agricoles. Elle oscille entre deux conceptions du développement territorial pour avancer sur le terrain des PLU : la mobilisation de ressources du développement local (PAEN, PADD) et la tentation de l'encadrement de la décision politique, comme le renforcement d'expertises qui s'inscrit dans une volonté politique locale plus prescriptive, ou la référence croissante aux « portés à connaissance ».

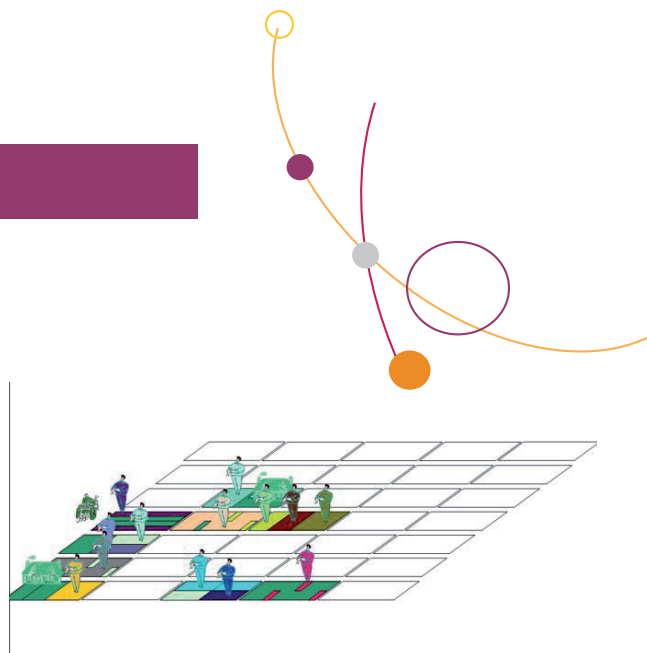


Figure n° 4. Exploitations : des parcelles majoritairement en mode de faire-valoir indirect, louées à de nombreux propriétaires fonciers

Valorisation des résultats POPFONGO

Au cours de la recherche, différentes valorisations de résultats de la recherche ont été menées :

- Communications et publications dans des revues (un ouvrage paraîtra en 2012 aux éditions QUAE)
- Interventions auprès d'acteurs partenaires et de réseaux existants (DRAAF, OFPI, EPURES, GDT, pôle ESTIVE)
- Formation en licence professionnelle, diffusion de méthodes sur l'analyse des structures de propriétés
- Echanges dans le cadre de projets PSDR : AMEN (interrégional), Dytefort (Grand Ouest).

Pour aller plus loin...

- Alavoine Mornas F., Léger C., Lanquetin, J., 2011, Logiques d'action foncière des agriculteurs périurbains et conséquences sur la gouvernance foncière territoriale, Congrès ERSA, « New challenges for European Regions and urban areas in a globalized world », 30 août-3 septembre, Barcelone, Espagne.
- Ackermann G., Melot R., 2012 à paraître, "La condition de fermier, gage de stabilité ? Ce que nous disent les conflits sur les baux ruraux en Rhône-Alpes", *Revue Ruralia*.
- Barthès C., Bertrand N., 2010, Les chartes dans la gouvernance du foncier des espaces agricoles et naturels périurbains. Colloque de l'ASRDLF 20-22 septembre, Aoste, ITA
- Bertrand N. (coord.), 2012 à paraître. *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance en construction*, Ed. QUAE, Paris.
- Guéringer A., 2011, Propriété et propriétaires en espace périurbain, ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives. Etudes de cas en Auvergne et Rhône-Alpes, 48^{me} Colloque de l'ASRDLF, 6-8 juillet Schœlcher Martinique.
- Souchard N., 2011, Mobilisations de la société civile sur les terres périurbaines : intégration ou extension des enjeux de la nature ? Approche comparée de vallées Rhône-Alpines et de façades littorales, 6-8 juillet 48^{me} Colloque de l'ASRDLF, Schœlcher Martinique.

Pour citer ce document :

Bertrand, N. et alii (2011).

Une gouvernance foncière des espaces agricoles et naturels en construction, Projet POPFONGO, Rhône-Alpes, Série Les 4 pages PSDR3.

Pour et Sur le Développement Régional (PSDR), 2007-2011

Programme soutenu et financé par :

Rhône-Alpes Région



Plus d'informations sur le programme PSDR :

www.psd-r.fr

Contacts :

PSDR Rhône-Alpes : Daniel ROYBIN (INRA), droybin@suacigis.com Véronique QUIBLIER (plateforme régionale développement rural), psdr-ra@caprural.org

Direction Nationale PSDR : André TORRE (INRA), torre@agroparistech.fr

Animation Nationale PSDR: Frédéric WALLET (INRA), frederic.wallet@agroparistech.fr