

Académie d'agriculture de France

Séance publique le 29 mars 2023

Séance organisée par la section 4 et le groupe de travail « Foncier »* en concertation avec les sections 2 et 10.

Responsables : **Hubert BOSSE-PLATIÈRE**, **Jean-Pierre JESSENNE** (AAF, section 4)

La gouvernance foncière agricole et forestière en question

Nous sommes partis du constat que depuis plusieurs décennies la question du rapport à la terre s'est fortement complexifiée dans la combinaison d'usages variés du sol, de réglementations diverses, d'acteurs aux intérêts divergents... Cette évolution se traduit par l'existence de multiples instances et niveaux de régulation : organisations agricoles, collectivités territoriales, associations d'habitants, organismes paritaires... Il en résulte des questions qui sont au cœur d'une part de nombreux débats politiques et sociétaux, d'autre part des réflexions du Groupe foncier de l'AAF : Comment dans cet enchevêtrement dégager les lignes de force d'une évolution ? Surtout comment tracer de possibles perspectives de clarification dans cette gouvernance foncière agricole et forestière ? Pour la séance académique du 29 mars nous avons voulu transposer les démarches de notre groupe de travail en conjuguant l'examen de cas significatifs des enjeux fonciers actuels, avec la recherche des lignes de force des transformations en cours.

Interventions

H. BOSSE-PLATIÈRE, coordinateur du groupe de travail « Foncier », professeur de droit, conseiller à la Cour de Cassation, a présenté brièvement les orientations du Groupe de Travail et les participants des sections 2, 4 et 10 qui y participent et ont élaboré la séance

- **En guise d'Introduction et de cadrage du sujet:** *Appréhension juridique des impacts de l'agriculture sur l'environnement: conséquences foncières*, par **Carole HERNANDEZ-ZAKINE**, Docteur en Droit, AAF section 4.

Aujourd'hui, les normes environnementales sont locales et décidées au niveau de différents territoires avec des gouvernances spécifiques ; chaque impact environnemental de l'activité agricole relève ainsi de normes particulières qui engendrent soit des servitudes, soit des mesures de police, au final des interdictions de faire, des limitations d'usage de sa propriété. Chaque impact peut également donner lieu à des systèmes de droits de préemption et donc de changement de régime de propriété. Les aides publiques conditionnées rajoutent de la complexité et de la contrainte. Il existe ainsi un système de normes locales en mille feuille qui s'appliquent à des zones, des bassins spécifiques qui limitent la liberté d'entreprendre et le droit d'user de sa terre, de sa propriété. Cette propriété s'éloignant ainsi des rives rassurantes de la vision d'une propriété exclusive de 1789, pour aller vers une propriété collective, une sorte de bien commun géré par de multiples usagers.

- *"Quand tout se tient",¹ la gouvernance foncière en Camargue gardoise: singularité et exemplarité?* **Marie-Claude MAUREL**, AAF section 4, Directrice d'études EHESS, coordinatrice de la rencontre avec les élus locaux.

Par la variété de ses écosystèmes, des mesures de protection et de dispositifs de gestion de l'eau, la Camargue gardoise offre un terrain d'observation privilégié pour appréhender l'architecture de la gouvernance des zones humides. Toute une gamme de structures de coopération territoriale (communautés de communes, syndicats mixtes) sont porteuses de documents de planification et d'aménagement définissant les objectifs qui orientent une large gamme d'interventions (gestion du foncier, usage des sols, régulation des eaux, lutte contre les risques d'inondation). Les divers outils de planification des modalités d'occupation des sols et de protection des milieux opèrent des découpages en zones d'affectation et de réglementation des usages qui relèvent principalement d'une réglementation par les codes de l'environnement et de l'urbanisme.

La mise en œuvre de toute planification territoriale présuppose une concertation élargie associant de multiples instances à divers niveaux, de l'intercommunal au régional, en passant par l'échelon du département. Confrontés à la complexité des règlements et des procédures, les élus locaux s'efforcent d'en maîtriser le pilotage dans une perspective de gouvernance participative à l'échelle de leur territoire.

La communication a restitué les échanges qui se sont déroulés avec les acteurs en charge de la gestion de la Camargue gardoise (élus locaux, responsable d'organisation agricole), lors d'une rencontre organisée par le groupe de travail sur le foncier agricole (le 18 janvier 2023).

- *Les modes usuels de gouvernance foncière des espaces agricoles (Des SAFER aux CDPENAF...): fonctionnement et problèmes.* **Benjamin. TRAVELY**, notaire, maître de conférences associé à l'Université de Bourgogne.

L'intervention a posé un double regard, à la fois rétrospectif et prospectif sur la mutation des acteurs ou institutions qui ont, directement ou indirectement, en charge la mise en œuvre du droit foncier. Elle est partie du constat que la cogestion Etat-syndicat agricole, mise en place depuis les années 1950, est aujourd'hui mise à l'épreuve par deux types de défis : d'une part endogènes comme l'évolution des SAFER et l'organisation en trois collèges où le monde agricole pèse moins ; d'autre part exogènes avec la multiplication et l'entrecroisement des instances, celles liées à l'urbanisme et à l'environnement notamment. Dans ce contexte B. Travelly interroge les possibles évolutions et les exigences qu'elles imposent pour l'Etat, les organismes régulateurs, les associations en charge de l'environnement, etc. Plusieurs exemples comme la protection des captages d'eau ou les ZNT... montrent la nécessité d'envisager une approche ouverte du droit qui repose sur le croisement des expériences de ses praticiens et des préoccupations des citoyens de toutes professions, ruraux et urbains.

- *Les SAFER et les organes de régulation foncière : études de cas aquitains et perspectives ?* **Philippe TUZELET**, directeur de la SAFER Nouvelle Aquitaine en réponse aux questions de **H. BOSSE-PLATIERE**,

P. TUZELET a d'abord précisé à partir du cas aquitain d'une part les effets du regroupement de trois SAFER antérieures, d'autre part le fonctionnement d'instances comme le comité technique parfois dénommé "parlement du foncier". Il a insisté sur le fait que l'importance prise par les transferts de sociétés masque l'importance des transactions effectives si on les mesure à l'aune des seuls hectares. Il a développé les différents rôles des

¹ Formule de M. Robert Crauste, maire de « Le Grau-du-Roi » et président de la communauté de communes « Terre de Camargue » lors de la séance de travail du GT « Foncier ».

SAFER à partir d'exemples pris aussi bien dans le rôle connu et parfois discuté de la préemption et de la réaffectation que dans celui de préparation de décisions par des concertations préalables, des « facilitations » de certaines opérations environnementales grâce notamment à des échanges de parcelles. Aux yeux de P. Tuzelet, cette fonction est cruciale et fait que les SAFER demeurent un des lieux majeurs d'une nécessaire régulation concertée de la gouvernance foncière.

Discussions. Nous avons manqué de temps pour permettre le développement des discussions. On retiendra que les interrogations et les remarques ont porté essentiellement sur trois sujets :

- L'importance des enjeux locaux et des relations entre les habitants et les intervenants multiples dans les décisions foncières.
- La nécessité d'ajuster des organisations et des régulations territoriales différentes selon les problèmes : il est évident que la question de l'eau dans les territoires de la basse vallée du Rhône requiert la participation des intervenants en amont mais aussi de ses bassins versants et de ses affluents. La difficulté est évidemment d'articuler ces gouvernances à géométries variables.
- En même temps, et en contrepoint de ces observations, la question est posée de la complexité des organismes et des normes qui régissent ces problèmes. Si « Tout se tient », il est très difficile pour les responsables, notamment les élus de maîtriser la superposition et la profusion des textes et des organismes. Comment simplifier ?

Libres conclusions : enjeux névralgiques et évolutions envisageables

F. COLLART-DUTILLEUL, AAF section 4, juriste, membre du groupe de travail « Foncier »

Face à la multiplication et à l'imbrication des dimensions du foncier, il n'est plus possible de penser ce droit comme un tout unifié : il est temps de le penser non comme un « costume prêt à porter » mais plutôt comme un vêtement qu'il faut tailler sur mesure. Dans cette démarche, l'exemple de la propriété intellectuelle et de ses modulations peut être une source d'inspiration. Un des impératifs serait de passer d'un cadastre qui fixe les parcelles et leurs propriétaires à un cadastre dynamique qui enregistre les caractéristiques des terrains, leurs affectations, les exigences environnementales qui les concernent. Par ailleurs si les interventions ont abordé au moins quatre niveaux d'intervenants (l'Etat qui fixe les normes et fait tout pour garder le pouvoir ; les instances intermédiaires, types SAFER ; les organismes agricoles ; les autorités locales) ; elles ont omis un protagoniste : les grandes entreprises industrielles, souvent invisibles mais stratégiques. Au total, pour aborder la problématique de la gouvernance foncière il faut prendre en compte deux données cruciales : la pauvreté du droit face à la tentation très répandue de « passer sous les radars » ; l'intrication devenue très forte des diverses dimensions de la question foncière (sécurité alimentaire, usages de l'eau, évolution climatique, équité sociale....).

Compte rendu Jean-Pierre JESSENNE