

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 : H. **Bosse-Platière**, JP. **Jessenne** (AAF, section 4)

La gouvernance foncière agricole et forestière en question

Le sujet du foncier dans les systèmes agricoles et forestiers est communément rétréci à la question de la propriété privée du sol et du statut de l'exploitant. Or 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...

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 ?

Alors que rapports et projets de loi se multiplient et laissent présager des décisions à brève échéance, le groupe de travail de l'AAF s'efforce de contribuer à cette réflexion en rapprochant des contributeurs de diverses spécialités et en prenant du recul par rapport aux débats souvent vifs. Nous conjuguons deux démarches, d'une part en étudiant des cas significatifs d'enjeux fonciers actuels, d'autre part en cherchant les lignes de force des transformations en cours. Ainsi observons nous deux facteurs déterminants dans l'évolution des conditions de la gouvernance territoriale du foncier : **l'omniprésence, voire la dominance, de l'enjeu environnemental** dans la législation et la mise en œuvre des régulations ; **l'inexorable révision de la conception juridique de la propriété privée**. A une conception faussement unifiée et sacralisée se substitue la pluralité des régimes juridiques de la propriété et les formes mitigées de cette propriété.

La séance proposée vise à associer ces réflexions transversales essentielles et des études de cas pour aider à comprendre comment se forment ainsi des mutations foncières qui appellent des nouvelles formes de gouvernance. Nous avons choisi de plutôt faire place à des expériences concrètes.

* Intentions et programme établis au fil des réunions du groupe de travail « foncier » de l'Académie d'Agriculture de France de juin 2022 à février 2023. Le groupe est composé de 16 membres des sections 2, 4 et 10

.....

La gouvernance foncière agricole et forestière en question

Programme.

Brève présentation du Groupe de Travail « Foncier » et de la séance par Hubert **BOSSE-PLATIERE**, coordinateur du groupe, professeur de droit, conseiller à la Cour de Cassation

Introduction *Appréhension juridique des impacts de l'agriculture sur l'environnement: conséquences foncières*, Carole **HERNANDEZ-ZAKINE**, Docteur en Droit, AAF section 4, membre du groupe de travail « Foncier ».

- *"Quand tout se tient",¹ la gouvernance foncière en Camargue gardoise: singularité et exemplarité?* Marie-Claude. **MAUREL**, AAF section 4, Directrice d'études EHES, coordinatrice de la rencontre avec les élus locaux.
- *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.
- *Les SAFER et les organes de régulation foncière : études de cas aquitains et perspectives ?* Philippe **TUZELET**, directeur de la SAFER Nouvelle-Aquitaine

Questions posées par Hubert **BOSSE-PLATIERE**, AAF

Libres conclusions : enjeux névralgiques et évolutions envisageables, François **COLLART-DUTILLEUL**, AAF section 4, juriste, membre du groupe de travail « Foncier »

Résumés des interventions

Introduction : *Appréhension juridique des impacts de l'agriculture sur l'environnement: conséquences foncières*, C. **HERNANDEZ-ZAKINE** Aujourd'hui, les normes environnementales sont locales et décidées au niveau de différents territoires avec des gouvernances spécifique, 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.

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 » (Cf infra)

"Quand tout se tient", la gouvernance foncière en Camargue gardoise: singularité et exemplarité? Marie-Claude **MAUREL**

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 pour objectif de restituer 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 (en date du 18 janvier 2023).

Les modes usuels de gouvernance foncière des espaces agricoles (Des SAFER aux CDPENAF...) : fonctionnement et problèmes. Benjamin **TRAVELY**

L'intervention aura pour objet de poser 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 partira du constat que la cogestion Etat-syndicat agricole, mise en place après la seconde guerre mondiale et surtout au début de la Vème République est aujourd'hui mise à l'épreuve dans un contexte où l'agriculture est de plus en plus perçue, comme une activité relevant de l'intérêt général et la terre agricole comme un bien commun.

Nous croiserons des exemples tirés du droit de l'urbanisme (transformation des CDPENAF, élaboration des SRADDET,...), et du droit rural (composition des comités techniques SAFER, compétences des commissions d'aménagement foncier agricole et forestier, perte d'influence des CDOA et des comités d'agrément GAEC,...), pour interroger la place de l'Etat, le rôle des collectivités, le poids du syndicalisme, la présence des associations en charge de l'environnement et de la ruralité ? Ainsi cette contribution tentera d'imaginer une maison du droit, suffisamment ouverte pour permettre le vivre-ensemble, en croisant les expériences d'un praticien du droit rural et les interrogations d'un citoyen.

....

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 nous fera part de son expérience de la co-gestion en nouvelle Aquitaine. Comment fonctionne un comité technique parfois dénommé "parlement du foncier" ? Quels sont ses membres ? Qui instruit les dossiers ? Quel est le poids respectif des élus, du syndicalisme agricole et des représentants de la société civile ? Quelle est la nature du contrôle de l'Etat sur les décisions prises par les SAFER ? A l'aide de quelques exemples, l'intervenant reviendra sur les différents critères économiques, sociaux et environnementaux lorsque vient l'heure du choix entre différents candidats.

Quelques éléments biographiques sur les intervenants

Hubert **BOSSE-PLATIERE** professeur des universités, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation. Il anime le groupe de Travail de l'AAF sur le foncier

Carole **HERNANDEZ-ZAKINE**, Docteur en Droit, Experte conseillère en droit de l'environnement appliqué à l'agriculture, Zakine consulting, membre correspondante AAF section 4. A enseigné pendant de nombreuses années, notamment au Panthéon Sorbonne puis a rejoint l'APCA, ensuite le Think Tank Agr'idées et enfin Bioline by InVivo en tant que directrice des Affaires Publiques. Depuis un an à la tête de sa société d'expertise et de conseils CAROLE HERNANDEZ ZAKINE accompagne ses clients pour comprendre les conséquences juridiques de l'impact de leurs activités économiques agricoles sur les ressources naturelles et les milieux. Membre du Conseil d'administration de l'Association française de droit rural et auteur de contributions diverses.

Marie-Claude **MAUREL** Géographe, Directrice d'étude à l'EHESS, membre titulaire AAF Section 4. Elle a mené et dirigé de nombreuses recherches sur les agricultures et sociétés rurales, notamment sur les effets successifs et variés des collectivisations puis décollectivisation en Europe centrale et orientale Parmi ses nombreuses publications, y compris dans le cadre de l'Académie, on peut retenir : *Terre et propriété à l'est de l'Europe depuis 1990, Faisceaux de droits, relations de pouvoirs*. Besançon, Les cahiers de la MSHE Ledoux, PU de Franche-Comté, 2021.

Benjamin **TRAVELY**, Notaire, Maître de conférences associé à l'université de Bourgogne, a publié un grand nombre de textes, notamment, sur les questions liées à l'évolution du droit foncier. Co-auteur du code rural et de la pêche maritime (Lexisnexis) et co-fondateur de la plateforme de documentation juridique Agridroit.

Philippe **TUZELET**, diplômé de l'ESSEC, directeur général de la SAFER Nouvelle Aquitaine après diverses fonctions dans les organismes agricoles de Poitou-Charentes et Aquitaine

François **COLLART-DUTILLEUL** : Juriste, Professeur émérite des universités, Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France, Membre titulaire de l'Académie d'Agriculture de France, secrétaire-adjoint section 4. Auteur de " *Nourrir : Quand la démocratie alimentaire passe à table*", Les Liens qui Libèrent, 2021