

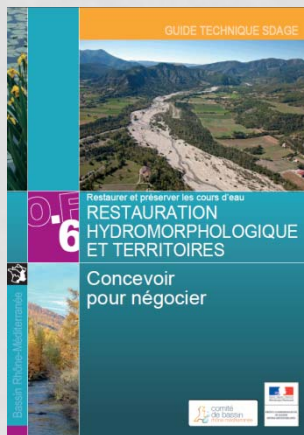
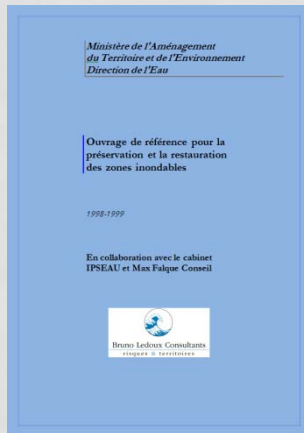


QUELLES STRATÉGIES FONCIÈRES POUR LES STRUCTURES DE BASSIN VERSANT ?

EAU ET FONCIER : LA BOÎTE À OUTILS DES
GESTIONNAIRES DE MILIEUX AQUATIQUES

Bruno Ledoux, Ledoux Consultants

LES ACTIVITÉS DU CABINET SUR LA QUESTION FONCIÈRE



- Retour d'expérience sur les opérations de restauration des champs d'expansion crues : la « question foncière » comme frein ou obstacle
- La forte dimension juridique de la question foncière
- Un lien fort avec d'autres dimensions : le jeu des acteurs locaux, l'attachement « à la terre »...

L'IMPORTANCE DE LA DIMENSION STRATÉGIQUE

- La dimension stratégique d'une démarche de maîtrise foncière
 - Quels outils et quels acteurs, en fonction des objectifs visés et des contextes territoriaux et institutionnels ?
 - Il n'y a pas d'actions foncières sans projet
 - La « maîtrise » foncière mobilise rarement un seul acteur

PLAN DE L'EXPOSÉ

- Quelques réflexions générales sur la question de la maîtrise foncière
- Présentation des acteurs
- Présentation des outils de la maîtrise foncière

QUELQUES RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR
LA QUESTION DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE

LA NOTION DE « MAÎTRISE FONCIÈRE »

(celle retenue dans le cadre de cet exposé)

- La maîtrise foncière est assez souvent entendue comme l'acquisition en pleine propriété
- L'objectif de la « maîtrise foncière » : la maîtrise de l'usage des milieux
 - Ce qui nécessite d'intervenir sur la propriété privée
- La maîtrise foncière au sens large (celui de l'exposé) :
 - Maîtrise de la propriété (acquisition)
 - Mais ce qui importe le plus au final = la maîtrise de l'usage des milieux (des sols)
 - Convention de gestion avec les propriétaires (ou les usagers)
 - Mise en place de servitudes
 - La réglementation

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE « STRATÉGIE »

- Les outils de la maîtrise foncière sont rarement spécifiques
 - À la gestion des milieux naturels
 - Et moins encore à la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques
- Les porteurs de projet ne sont pas toujours ceux qui maîtrisent les outils
- D'où la nécessité de construire des stratégies de maîtrise foncière pour :
 - Mobiliser et faire articuler entre elles différentes procédures (outils)
 - Pour l'objectif visé
 - Mobiliser (souvent) de nombreux acteurs
 - Le ou les acquéreurs
 - Le ou les porteurs du foncier
 - Les partenaires financiers
 - Les gestionnaires des espaces naturels
 - Les propriétaires
 - ...
 - Qui mobilise ? : le porteur du projet
- L'importance du temps dans les démarches foncières...

QUELLE PLACE DOIT TENIR LA RÉFLEXION SUR LE FONCIER DANS UNE DÉMARCHE DE PROTECTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET DE LA RESSOURCE ?

- La définition de la stratégie de maîtrise foncière :
 - au service d'un **projet** de (protection zones humides ou captage, restauration physique de cours d'eau, reconquête ou protection champs d'expansion des crues...)
- Le projet peut être influencé, voir redéfini par les contraintes foncières
 - Mais celles-ci doivent rester « en second » (mais ne sont pas secondaires...)
- La méthode de travail = un aller retour entre :
 - Le souhaitable (l'idéal de protection, restauration...)
 - Le réalisable (compte tenu des contraintes foncières)
 - Attention, le caractère rédhibitoire d'une contrainte est subjectif...
 - Une volonté politique et une bonne stratégie peuvent lever des obstacles jugés a priori insurmontables
 - Le foncier : pas que du technique, beaucoup d'affectif...
 - La question foncière doit être abordée très en amont des projets

LES ACTEURS

LES ACTEURS

- Le porteur de projet
 - Un syndicat de rivière ou un EPCI
 - Peut ou non maîtriser le volet foncier de ces actions
 - Soulève la question de ses compétences (statuts)
- Les propriétaires fonciers (et les exploitants agricoles)
 - La meilleure des stratégies : en faire des partenaires du projet
- Les partenaires – financiers et « techniques » – du porteur de projet

LES PARTENAIRES

- Le Département
 - Fréquemment un partenaire financier
 - Responsable des opérations d'aménagement foncier (loi DTR 2005)
 - Peut être un acteur de la maîtrise foncière
 - Le droit de préemption des espaces naturels sensibles
- Les opérateurs fonciers
 - Organismes investis de mission de service public
 - Les SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)
 - Les établissements publics fonciers
 - Ils n'ont pas vocation à être des propriétaires sur le long terme ni des aménageurs (acquièrent et rétrocèdent = « portage foncier »)

LES PARTENAIRES

- Les SAFER
 - Une mission de préservation de l'environnement depuis 1999
 - Peuvent apporter leur concours technique aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'opérations foncières (prestataires de service)
 - Réalisation d'études liées à l'aménagement foncier
 - Surveillance du marché foncier (destinataire des déclarations d'intention d'aliéner)
 - Une boîte à outils
 - Dont le droit de préemption
- Les établissements publics fonciers
 - Ils traitent le volet foncier des politiques publiques
 - Avant tout mobilisés sur les territoires urbains (habitat)
 - EPF d'Etat : à l'initiative de l'Etat (décret en Conseil d'Etat)
 - EPF locaux : à l'initiative locale
 - Des organismes méconnus du monde de l'eau, mais potentiellement intéressants

LES ACTEURS

- Les conservatoires
 - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
 - Etablissement public
 - Créé pour mettre en œuvre une politique foncière de sauvegarde des espaces littoraux
 - Disposent de nombreux moyens techniques (acquisition amiable, expropriation, droit de préemption...) et financiers
 - Confie la gestion des terrains acquis à des collectivités, des associations...
 - Conservatoires régionaux d'espaces naturels (associations intervenant au moyen de fonds publics et privés)
 - Vocation : préservation de la nature, des espèces, des milieux et des paysages remarquables
 - Ils interviennent par le biais de la maîtrise foncière (par acquisitions, legs, etc.), et celui de la maîtrise d'usage (locations, conventions de mise à disposition, bail emphytéotique, etc.)

LES OUTILS DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE

LES OUTILS DE LA MAÎTRISE FONCIÈRE

- Une « boîte à outils » riche et complexe
- Elaborée au gré de nombreuses lois
- Les outils de la maîtrise foncière se trouvent dans de nombreux textes :
 - Code de l'urbanisme / de la construction et de l'habitation / de l'expropriation pour cause d'utilité publique / rural / général des collectivités territoriales / général des impôts / civil / de l'environnement
- Des outils aux vocations différentes, complémentaires ou parfois antagonistes
- **Il n'y a pas d'outil idéal**
- Chaque situation nécessitera un montage *ad hoc*
- Il est rare de ne pas avoir besoin de professionnels du foncier...
- ... mais le foncier est au service d'une politique publique particulière
- Le principe opérationnel d'une stratégie de maîtrise foncière : faire converger différents outils (**synergie**) vers un objectif commun
- Ce qui nécessite du temps...

LA BOITE À OUTIL : SYNTHÈSE

Outils d'acquisition foncière	Acquisition amiable		
	Acquisition par le biais du droit de préemption	Droit de préemption urbain	
		Droit de préemption en matière d'espaces naturels	Département et Conservatoire du littoral
		Droit de préemption en matière de zones agricoles (SAFER)	Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
	Procédure d'expropriation		
Gestion des terrains acquis	Conventions de gestion		
	Le bail rural avec clauses environnementales		
	Le bail SAFER		
Outils de planification de l'urbanisme	PLU, SCOT		
Servitudes	Servitude de rétention temporaire des eaux / zones de mobilité		
	Zone stratégique pour la gestion de l'eau		
Outils de l'aménagement foncier agricole et forestier	L'aménagement foncier agricole et forestier		
	Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux		
	La mise en valeur des terres incultes		
	La réglementation et la protection des boisements		

LES OUTILS D'ACQUISITION FONCIÈRE

- La maîtrise foncière doit :
 - Répondre d'un intérêt général
 - Etre réalisée par une collectivité (syndicat) dont les statuts prévoient explicitement les actions de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques nécessitant une maîtrise foncière

LES OUTILS D'ACQUISITION FONCIÈRE

MÉCANISMES D'APPROPRIATION PUBLIQUE DES SOLS

- Acquisition amiable
 - Procédure souvent privilégiée
- Acquisition par le biais du droit de préemption
 - Attendre que le propriétaire soit vendeur
 - Zones urbaines / Zones agricoles / Espaces naturels
- Procédure d'expropriation (pour cause d'utilité publique)
 - Nécessite une forte volonté politique

ACQUISITION PAR LE BIAIS DU DROIT DE PRÉEMPTION EN MATIÈRE D'URBANISME

- Droit de préemption urbain (L211-1 CU)
 - Institué par délibération de la commune (ou les EPCI)
 - Ne peut s'exercer qu'en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain (intérêt général)
 - S'applique aux zones urbaines et à urbaniser des PLU
 - Mais le DPU peut s'appliquer aussi
 - sur les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable (Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique)
 - dans les zones de servitude de surinondation ou de mobilité
 - Il peut alors être délégué à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude (L211-12 XI CE)
 - Sur les zones de servitudes des ZSGE (zones stratégiques pour la gestion de l'eau ; problématique zones humides)
 - Peut être délégué à un EPF

ACQUISITION PAR LE BIAIS DU DROIT DE PRÉEMPTION EN MATIÈRE D'ESPACES NATURELS

- Les Départements (et le Conservatoire de l'espace littoral) : peuvent (pas un obligation) créer des zones à l'intérieur desquelles ils disposent d'un droit de préemption
- Création des périmètres de préemption : qu'avec l'autorisation des communes (dotées de PLU)
- S'applique dans des zones devant répondre à la notion d'espaces naturels sensibles
 - « Sites, paysages, milieux naturels et habitats naturels à valeur écologique et paysagère » (loi Barnier 1995)
- Permet d'acquérir des terrains utiles à l'expansion des crues (Loi Risques 2003)
- Départements peuvent déléguer leur droit de préemption aux communes
- Secteurs acquis : ouverts aux publics (peu compatibles avec activités agricoles)

ACQUISITION PAR LE BIAIS DU DROIT DE PRÉEMPTION EN MATIÈRE DE ZONES AGRICOLES

- Droit de préemption des SAFER
 - Utilisé dans environ 3% des cas
 - Droit très encadré, s'exercant essentiellement pour des objectifs agricoles
 - Mais aussi pour des objectifs environnementaux
 - Mais sur du foncier à vocation agricole
 - « La réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement approuvés par l'Etat ou les collectivités locales et leurs établissements publics »
 - Dans des secteurs délimités ayant fait l'objet d'une enquête d'utilité publique
 - Sur proposition du Directeur de la DREAL, d'un PNR ou du Conservatoire de l'Espace Littoral, pour répondre à des enjeux spécifiques lorsque le projet de remise en valeur des paysages et de l'environnement ne s'inscrit pas dans une opération soumise à enquête publique
 - « la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains »
 - Peut s'exercer à la demande d'une collectivité territoriale, d'un syndicat ou des agences (loi Grenelle)
 - Loi 2010 : les Agences de l'eau peuvent solliciter le concours des SAFER pour la mise en œuvre de la politique foncière de protection des zones humides
 - Dans ces secteurs, les SAFER peuvent être amenées à exercer leur droit de préemption sur proposition et pour le compte des agences de l'eau.
 - Les agences peuvent apporter leur aide financière à l'acquisition de ces zones par des personnes publiques ou par des conservatoires régionaux d'espaces naturels
 - *L'agence de l'eau peut acquérir ou faire acquérir des parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole (art.L 213-8-2 du CE)*

PROCÉDURE D'EXPROPRIATION (POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE)

- Droit réservé à la puissance publique (Etat et les collectivités territoriales)
- Peut-on procéder à l'acquisition de bords de cours d'eau par expropriation, par le biais d'une DUP, dans l'unique objectif :
 - d'entretenir le cours d'eau (donc sans travaux lourds afférents) ?
 - de restaurer le cours d'eau ?
 - de protéger des milieux naturels, pour les fonctions qu'ils assurent (qualité de l'eau...)
- En dernier ressort, il appartiendra au juge de vérifier l'utilité publique attachée à l'opération
 - Si l'acquisition est jugée indispensable à la protection des eaux captées, le juge d'expropriation peut ordonner une expropriation en périmètre rapproché (CE, 1967, Ville de Dreux)
 - Le recours à la théorie du bilan
 - Un projet ne peut légalement être déclaré d'utilité publique que si « les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'il comporte, ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'ils présentent »

LA GESTION DES TERRAINS ACQUIS

- Quelles modalités d'entretien des terrains acquis ?
 - Comment confier l'entretien des terrains à une tierce personne ?
 - Autrement dit, comment confier la mise en valeur d'un terrain à un agriculteur sans recourir au bail rural ?
 - Les conventions de gestion
 - Avantages : grande souplesse dans le contenu ; peut être gratuite ou onéreuse
 - Inconvénients : risque de requalification en bail rural
 - Le bail environnemental (bail rural à clauses environnementales ; relève du statut du fermage)
 - Prévus par la loi d'orientation agricole du 05/01/2006 ; créé par décret 08/03/07
 - Le cahier des charges SAFER
 - Le bail SAFER

LE BAIL RURAL AVEC CLAUSES ENVIRONNEMENTALES

- Permet d'inclure des clauses environnementales dans les baux ruraux (qui visent l'usage des parcelles ou imposent des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement)
- Liste limitative de pratiques culturelles susceptibles de protéger l'environnement (15 clauses définies par le décret) :
 - Le non-retournement des prairies
 - La remise en herbe
 - L'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toutes formes d'assainissement
 - Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau
 - Cultiver en agriculture biologique
- Il peut être utilisé dans deux types de situations :
 - Soit le bailleur est une personne morale de droit public ou une association agréée de protection de la nature
 - Soit le bailleur est une personne privée : les parcelles doivent être situées dans des zonages à enjeu environnemental
 - Zones humides remarquables... (ZHIEP)
 - Sites Natura 2000
 - Les AAC (avec programme d'actions signé)
 - Les zones avec servitudes : zone de rétention, espace de mobilité, zone stratégique pour la gestion de l'eau (zones humides)
 - Les PPR
 - ...

LE CAHIER DES CHARGES SAFER

- Lors de la rétrocession d'un bien maîtrisé par la SAFER à un acquéreur, quel qu'il soit
 - La SAFER peut imposer des obligations (servitudes environnementales), qui relèvent du code civil
 - Durée : à minima 10 ans, théoriquement jusqu'à 30 ans
 - Engagement de l'acquéreur au moment de la signature de l'acte
 - Annexé à l'acte et publié au bureau des hypothèques
 - La sanction en cas de non respect = la nullité de l'acquisition
- Peut être la cause d'une « moins-value » pour la SAFER sur la valeur du terrain

LE BAIL SAFER

- Propriétaire : collectivités, associations, personnes physiques
- Confie par contrat (convention de mise à disposition) la gestion de son bien à la SAFER
- La SAFER recherche un exploitant (pour le compte du propriétaire)...
- ... et signature d'un bail SAFER/propriétaire
 - dérogatoire au statut du fermage
 - durée de 3 ans, non renouvelable
 - avec un cahier des charges (prise en compte des enjeux environnementaux)
- N'est qu'une convention transitoire avant un bail rural

LES SERVITUDES

- Les servitudes de la loi Risques et de la loi DTR :
 - Surinondation (« zone de rétention temporaire des eaux de crue »)
 - Espace de liberté (« zone de mobilité du lit mineur »)
 - Zones humides (« zone stratégique pour la gestion de l'eau »)
- Principes
 - Zones délimitées par arrêté préfectoral, après enquête publique
 - Ouvrent droit à indemnités, à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude + droit à indemnités lors des dommages pour surinondation
 - Droit de délaissement (10 ans)
 - Communes et EPCI peuvent instaurer droit de préemption urbain (il s'agit donc d'une dérogation), qui peut être délégué à la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude
 - Modification du statut du fermage (mais seulement au renouvellement du bail...)
- Une difficulté : les modalités de calcul des indemnités

LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER AGRICOLE ET FORESTIER (EX-REMEMBREMENT)

- Compétence en matière d'aménagement foncier rural : le Département
 - Loi relative au développement des territoires ruraux (2005)
 - La responsabilité des opérations d'aménagement foncier rural transférée de l'Etat (Préfet) vers le Conseil général
 - Trois objectifs, placés sur un pied d'égalité
 - Améliorer les conditions d'exploitation des propriétés rurales ou forestières
 - Assurer la mise en valeur des espaces naturels ruraux
 - Préservation des espaces naturels et des paysages existants ;
 - Reconstitution des corridors biologiques (plantation de haies) ;
 - Protection des cours d'eau (mise en place de zones enherbées)
 - Contribuer à l'aménagement du territoire rural défini dans les documents d'urbanisme
 - Constitution de réserves foncières communales

LES OUTILS DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER

- Les procédures d'aménagement foncier
 - L'aménagement foncier agricole et forestier
 - Les échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux
 - La mise en valeur des terres incultes
 - La réglementation et la protection des boisements
- Intérêt et limite
 - Finalité première : restructuration des propriétés agricoles et forestières pour mise en valeur et amélioration des conditions d'exploitation
 - Longtemps, utilisation seulement incidente à des fins de protection de l'environnement (possibilité pour les collectivités de prélever quelques % des surfaces concernées)
 - Elargissement de la compétence en aménagement foncier aux notions de mise en valeur des espaces naturels ruraux et d'aménagement du territoire communal et intercommunal
 - Rénovation et simplification des procédures d'aménagement foncier (de 9 à 4)
 - Restent des outils spécifiques, lourds et complexes

CONCLUSIONS

- la place particulière de la maîtrise foncière en pleine propriété au sein de la boîte à outils et des acteurs compétents
 - Faut-il tout « maîtriser » ?
 - L'acquisition foncière, meilleure garantie d'une gestion pérenne ?
 - Chercher un équilibre entre acquisition en pleine propriété et les autres démarches (convention de gestion...)
 - La question du coût de la maîtrise foncière et du portage financier
 - Les porteurs de projet peuvent rarement tout prendre en charge
 - Travailler avec la SAFER ou un établissement public foncier
 - La question de la concertation et du pilotage des projets