



HAL
open science

PSDR4 Usus -Recomposition du rapport propriétusage agricole du foncier: enjeux agricoles et territoriaux

Alain Guéringer

► **To cite this version:**

Alain Guéringer. PSDR4 Usus -Recomposition du rapport propriétusage agricole du foncier: enjeux agricoles et territoriaux. Innovations Agronomiques, 2022, 86, pp.107-120. 10.17180/ciag-2022-vol86-art10 . hal-03853566

HAL Id: hal-03853566

<https://hal.inrae.fr/hal-03853566v1>

Submitted on 15 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

PSDR4 Usus - Recomposition du rapport propriété – usage agricole du foncier: enjeux agricoles et territoriaux

Gueringer A.¹

¹ UMR Territoires – INRAE Centre de Clermont-Ferrand, 9 avenue Blaise Pascal, F-63170 Aubière

Correspondance : alain.gueringer@inrae.fr

Résumé

Résultant de dynamiques croisées, d'éclatement de la propriété et de concentration foncière des exploitations, le foncier exploité en faire-valoir direct ne représente plus que de l'ordre du quart de la surface agricole française. Considérant que l'articulation entre propriété et exploitation est déterminante des dynamiques foncières agricoles, l'objectif de l'opération de recherche Usus était d'apporter un éclairage sur les modalités prises par la relation entre propriété et usage agricole du foncier, les changements en cours les concernant, et les enjeux qui en découlent en termes de développement des territoires et de durabilité de l'agriculture. Le texte présente dans ses grandes lignes l'organisation générale du projet et met l'accent sur quelques résultats.

Mots-clés : Foncier agricole, Relation propriété usage, Gouvernance foncière, Innovation foncière, Propriété foncière

Abstract: PSDR4 Usus - Changes in progress about land tenure : agricultural and territorial issues

In France, due to land rights and agricultural policies, agricultural territory belongs to more and more owners and is operated by less and less farmers. On average, one farm is currently owned by almost thirty different people. Considering that agricultural spatial dynamics largely depend on actors' strategies and choices, the aim off PSDR4 Usus research project is to highlight the relationships between land property and land tenure, the changes in progress and innovations concerning them, and the resulting issues for the sustainability of agriculture and for the regional development. The text outlines the general organization of the project and emphasizes some results.

Keywords: Agricultural land, Land tenure, Landscape governance, Land property, Land innovation

Introduction

Résultant de dynamiques croisées, d'éclatement de la propriété et de concentration des exploitations, le foncier agricole exploité en faire-valoir direct ne représente plus que de l'ordre du quart de la SAU (recensement agricole 2010). Par ailleurs, le nombre d'exploitations et le nombre de propriétaires sur l'espace agricole se situent dans des rapports de un à vingt, un à trente selon les territoires (Gueringer 2013). Ces chiffres en eux-mêmes interpellent sur les modalités de la relation entre propriété et exploitation. Par ailleurs, les formules de structuration de la propriété se diversifient et se complexifient : développement de la propriété sous forme sociétaire, accroissement de la propriété publique, émergence de formules innovantes de propriété collective, dans l'optique d'un portage foncier à plus ou moins long terme selon les projets.

L'objectif du programme de recherche PSDR4 Usus, conduit sur le territoire de l'ancienne région Auvergne, était d'apporter un éclairage sur les modalités prises par la relation entre propriété et usage

agricole du foncier, les recompositions de cette relation en cours et les enjeux qui en découlent en termes de développement des territoires et de durabilité de l'agriculture. Il repose sur l'hypothèse que cette articulation entre propriété et usage du foncier agricole est déterminante des dynamiques spatiales à venir. Elle questionne en effet les stratégies des propriétaires qui, compte tenu de l'ampleur des cessations d'activité d'agriculteurs à moyen terme, reprendront un temps la main sur une part importante du foncier agricole, interrogeant en conséquence les conditions de transmission des exploitations et les modalités de la redistribution du foncier.

Par rapport aux travaux récents qui questionnent la place de l'agriculture dans les territoires à partir de sa multifonctionnalité et du multi-usage de l'espace agricole, le projet s'est avant tout intéressé aux modalités de coordination qui portent sur l'usage productif du foncier agricole. Plusieurs raisons expliquent ce choix : cette relation classique entre propriété et exploitation reste en effet au centre des enjeux fonciers tels qu'ils sont le plus souvent formulés (préservation de l'espace agricole, accès au foncier, mode de production agricole) (Gueringer et al., 2017) ; l'usage agricole productif renvoie aux droits réels exercés sur l'espace, et repose implicitement sur le corpus juridique « usus – fructus – abusus » du droit de propriété, et sur les modalités selon lesquelles l'usage (usus) est articulé avec les deux autres composantes ; enfin, cette appropriation juridique est régulièrement questionnée dans sa confrontation avec l'appropriation de l'espace dans sa dimension « publicisation ».

Dans l'ensemble, dans le contexte français, et plus généralement de l'Europe de l'ouest, cette question de la relation propriété / usage telle qu'elle est posée dans le projet est restée peu investie. Récemment, elle a été questionnée dans sa dimension conflictuelle (Ackermann et al., 2012 ; Melot, 2014), ou sous l'angle de l'écologisation des pratiques (Bodigel, 2011 ; Gourdin et al., 2011). Des travaux plus anciens s'y sont intéressés en termes économiques à l'échelle de l'exploitation (Brun, 1979 ; Barthélémy, 1984 et 1989) ou par une approche géographique des modes de faire-valoir. Elle se situe par contre, au carrefour de plusieurs thématiques plus ou moins développées ces dernières années : celle de la gouvernance, fortement investie dans les recherches récentes (UMR Sadapt, UMR Innovation, programmes PSDR précédents), celle de la propriété foncière (Meriaudeau, 1985 ; Daligaux, 1996 ; Croix, 1999 ; Gueringer, 2000 et 2013), celle des logiques foncières des exploitations agricoles (Boinon et Nagot, 1990 ; Baud, 1999).

Le projet Usus proposait une analyse à l'interface de ces thématiques, et intégrant la dimension territoriale. Il s'inscrit dans la perspective a/ d'un apport de connaissance sur la répartition de la propriété du foncier agricole et les modalités de sa mise à disposition des agriculteurs b/ d'une analyse comparative de situations de gouvernance foncière, permettant de dégager les leviers d'action, compte tenu de la diversité des configurations dans la relation propriété / usage du foncier. Le texte présente dans ses grandes lignes l'organisation générale du projet et met l'accent sur quelques résultats.

1. L'articulation d'approches quantitatives et qualitatives à différentes échelles d'analyse

A qui appartient aujourd'hui l'espace agricole ? Selon quelles modalités est-il mis à disposition des exploitants ? Comment se recompose la relation entre propriété et usage du foncier agricole ? Pour répondre à ces questions le projet s'appuie sur l'articulation de plusieurs focus complémentaires : l'analyse des accords passés entre acteurs privés et de l'organisation du jeu d'acteurs du foncier sur un territoire, avec comparaison de territoires en situation contrastées ; l'analyse du jeu d'acteur dans la structuration de formules nouvelles tant de l'articulation entre propriété et usage que de la préservation de l'espace agricole ; l'analyse de l'articulation entre propriété et usage à partir d'outils de la politique foncière.

Le projet s'organisait en trois volets de recherche (Figure 1). Le premier dresse en quelque sorte un état des lieux. S'appuyant, d'une part sur la mobilisation et le croisement de bases de données (Base MAJIC

correspondant à la base informatisée des données du cadastre et Registre Parcellaire Graphique issu des déclarations à la PAC) et d'autre part sur des enquêtes auprès d'exploitants agricoles, il vise à rendre compte des structures socio-foncieres des exploitations (structures de propriété sous-jacentes aux structures d'exploitation) ainsi que des modalités des accords passés entre propriétaires et exploitants pour la mise à disposition des parcelles. Il articule ainsi des analyses quantitatives, à l'échelle de l'ensemble de la région ou des territoires intra régionaux et des approches qualitatives permettant par enquêtes de renseigner les formes juridiques d'accès au foncier, et les relations sociales entretenues entre propriétaires et exploitants.

Les deux autres volets s'intéressent quant à eux aux modalités de la gouvernance foncière, dans une lecture au prisme de l'articulation entre propriété et usage du foncier. Ainsi, le second s'intéresse à l'action publique foncière, aux actions collectives et aux innovations qui portent sur cette relation propriété-usage: Comment des territoires ou des collectifs citoyens se saisissent des questions agricoles, innovent en matière de foncier et renouvellent la relation classique entre propriété et usage agricole du foncier. Le troisième volet enfin prolonge le second dans une lecture plus juridique et porte en particulier sur l'intégration des revendications sociétales, en particulier environnementales, dans la contractualisation : Comment la notion « d'écologisation des pratiques » gagne également les questions foncières, jusque dans les termes de la contractualisation.

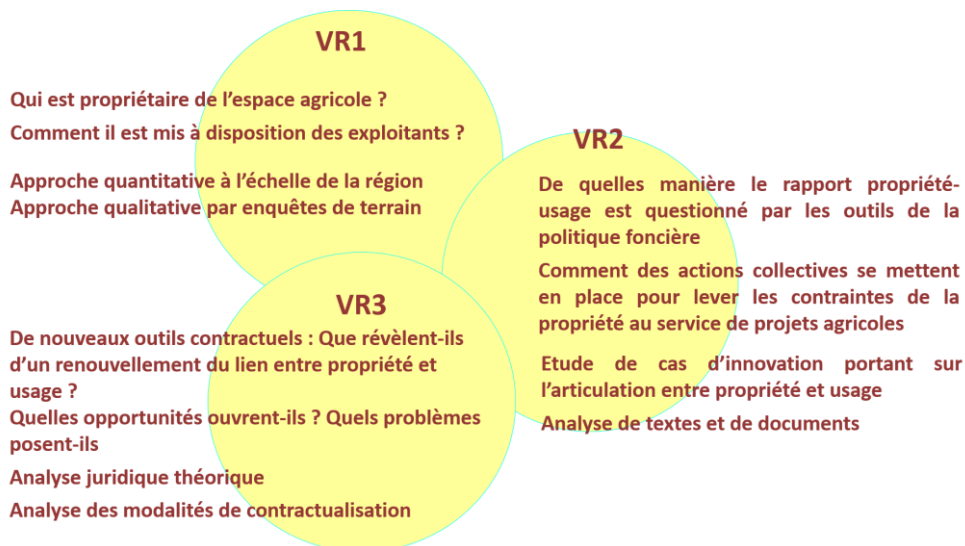


Figure 1 : Organisation générale du projet en trois volets de recherche.

Le projet a été conduit sur le territoire de l'ancienne région Auvergne. Il articule une approche à caractère statistique menée à l'échelle régionale mobilisant les bases de données citées ci plus haut, et une approche qualitative, appuyée sur des enquêtes et analyses de terrains. Trois types de « terrains » ont été mobilisés :

- Des terrains « territoires » : on entend par là des secteurs géographiques restreints sur lesquels l'analyse des modalités d'articulation entre propriété et usage du foncier agricole s'est appuyé, au-delà du croisement des bases de données, sur des enquêtes en exploitations, permettant de renseigner les accords, formels et informels, passés avec les propriétaires. Trois terrains ont ainsi été étudiés, choisis sur la base de situations fortement contrastées sur le plan des structures d'exploitations et de propriété, ou celui des enjeux fonciers : le plateau de La Chaise Dieu en Haute-Loire, le bocage bourbonnais dans le département de l'Allier, et l'espace périurbain de l'agglomération clermontoise, pour lequel la pression de l'urbanisation pèse fortement sur les modalités de l'articulation entre propriété et usage du foncier agricole (Dubessy, 2018 ; Michel, 2020).

- b. Des terrains « espace à caractéristiques » qui de ce fait questionnent particulièrement la relation propriété / usage. Des focus particuliers ont ainsi été conduits sur les biens sectionaux, que l'on peut lire comme une forme particulière de « propriété collective et citoyenne, au service de l'usage », et sur deux territoires pastoraux (plateau du Limon dans les monts du Cantal et hautes chaumes du Forez) comme exemples d'espaces agricoles soumis à des enjeux multiples et qui font l'objet de configurations variées du lien entre propriété et exploitation (Gallon, 2019). Enfin, à ces terrains, « espaces à caractéristiques » ont été ajoutés deux échantillons particuliers d'exploitations, le réseau des fermes « Terre de Liens » du Massif central (Jargot, 2019) et un échantillon d'exploitations en agriculture biologique du département du Puy de Dôme (N'Siri, 2020), pour appréhender certains enjeux spécifiques en lien avec la situation de ces fermes.
- c. Des terrains « dispositifs » : l'entrée privilégiée est ici celle des outils ou des dispositifs fonciers, dont les dispositifs innovants, qui questionnent particulièrement cette relation propriété / usage : espaces tests agricoles ; mouvement Terre de Liens ; situations atypiques et plus ou moins formalisées de portage foncier), bail rural environnemental, etc (Caritey, 2017 ; Pizette, 2018 ; Gautier, 2019 ; Bouchet, 2019 ; Tastayre, 2019 ; Soupizon, 2021).

Enfin, si la problématique d'Usus concerne potentiellement un grand nombre d'acteurs, elle n'est au cœur de l'activité que de peu d'entre eux, et le projet a été initialement construit en partenariat avec les deux acteurs principalement concernés, la SAFER Auvergne, et l'association Terre de Liens Auvergne : en tant qu'acteur foncier majeur, la SAFER est questionnée dans sa conduite de la politique foncière agricole, en particulier dans sa mission de régulation du marché et d'orientation de la propriété au service de l'activité agricole ; le mouvement Terre de Liens quant à lui propose de concrétiser un modèle de propriété collective et citoyenne par l'acquisition de terrains et le soutien installation d'agriculteurs.

2. Une analyse des structures socio-foncières des exploitations agricoles

L'étude des structures socio-foncières des exploitations confirme l'éclatement des structures de propriété, en regard de la concentration des exploitations (Figure 2). Ainsi, pour l'ensemble de la région, le croisement des bases de données montre qu'une exploitation agricole compte pour un peu moins d'une centaine d'hectares en moyenne près de quatre-vingt-dix parcelles cadastrales, réparties sur une vingtaine d'îlots de culture au sens de la PAC, et rattachées à près de trente "comptes propriétaires" différents (Leger-Bosch, 2019). On entend derrière cette notion de « compte propriétaire » une acception juridique, à savoir qu'un compte rassemble les parcelles détenues par une ou plusieurs personnes titulaires des droits dans une même configuration de répartition. Ainsi, compte tenu des situations juridiques, propriétés simples, indivisions, démembrement de propriété, cette trentaine de "comptes propriétaires" renvoient à près de quarante « ayants-droits » pour un exploitant.

Les données recueillies par enquêtes sur les différents terrains permettent d'une part de préciser ces caractéristiques structurelles, d'autre part de renseigner les modalités d'accès au foncier pour les exploitants (Gueringer, 2017 ; 2020). Les structures sont assez généralement constituées de quelques ensembles fonciers qui forment le principal de l'exploitation, auxquels viennent s'ajouter de nombreuses locations portant sur de très petites surfaces. Sur le plan des modalités de mise à disposition du foncier, les enquêtes montrent que le faire-valoir-direct (FVD) « vrai », la propriété foncière du chef d'exploitation, y est en réalité relativement faible. 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.). Si ces distinctions ne constituent pas un enjeu pour le fonctionnement quotidien de l'exploitation, elles peuvent le devenir lors d'une transmission de l'exploitation ou des propriétés. Pour les terres louées, les contrats sont majoritairement oraux et les enquêtes ont par ailleurs révélé le recours à des formules locatives plus variées que le seul statut du fermage (baux emphytéotiques, prêts à usage, etc.), même si elles restent dans l'ensemble minoritaires, en adaptation à des situations particulières ou pour échapper aux contraintes du statut du fermage. Ces éléments sont

également plus compliqués dans les cas des formes sociétaires d'exploitations, combinant faire-valoir direct et fermages des associés remis à disposition de la société, et propriété et fermages directement au nom de la société. Enfin, les enquêtes 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.

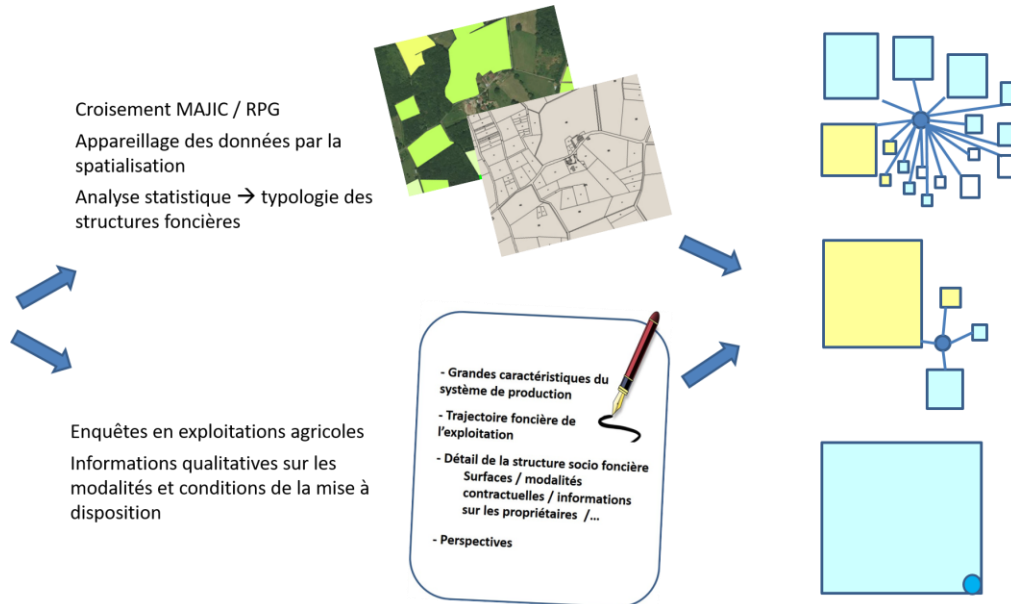


Figure 2 : Eclatement de la propriété et statut juridique de l'accès au foncier : analyse de la diversité des situations selon les exploitations et selon les territoires.

Derrière les données générales évoquées ci-dessus, des différences sont importantes et le travail montre des situations fortement contrastées selon les exploitations, les systèmes de production, ou les territoires. Sur le plateau de La Chaise Dieu en Haute-Loire, caractérisé par une petite propriété paysanne conservée en dépit d'un exode rural important, confronté au difficile renouvellement des exploitations agricoles, et sous pression du boisement résineux, les structures de propriété sont restées très éclatées. Le parcellaire d'une exploitation, une soixantaine d'hectares en moyenne, appartient à une quarantaine de propriétaires différents. Les baux écrits sont rares, et portent généralement sur les fermages souscrits au moment de l'installation et qui ont permis de justifier la surface nécessaire à cette date.

Dans le bocage bourbonnais, historiquement secteur traditionnel d'exploitation en métayage, le nombre de propriétaires est presque trois fois moins important, pour des exploitations deux fois plus grandes (14 propriétés pour une exploitation moyenne de 120 hectares). Ici, le rapport entre nombre de propriétaires et nombre d'exploitations s'inverse même parfois, un même bailleur pouvant louer à plusieurs fermiers différents, dans certains cas jusqu'à 150 hectares chacun. Les baux sont ici à l'inverse majoritairement écrits, fréquemment notariés mêmes. Par ailleurs, les formules sociétaires, tant pour la propriété que pour l'exploitation se multiplient et le secteur fait l'objet de logiques d'accaparement foncier.

Enfin, dans l'espace périurbain de l'agglomération clermontoise, la pression de l'urbanisation pèse nettement sur les modalités de l'articulation entre propriété et usage du foncier agricole : le nombre de propriétaires pour une exploitation est élevé, jusqu'à parfois 140 pour une exploitation de 100 hectares traduisant, outre l'éclatement de la propriété, des difficultés à trouver du foncier ; les mises à disposition informelles et précaires y sont plus nombreuses.

3. L'articulation propriété-usage, un marqueur des options de la politique foncière agricole

Une des approches de l'action publique sur la relation entre propriété et usage a consisté en un travail de relecture du corpus législatif et réglementaire portant de près ou de loin sur le foncier agricole. Cette relecture a été conduite en focalisant l'attention sur la manière dont les différents outils ou dispositifs questionnent cet objet particulier que constitue le « rapport propriété-usage » en particulier en termes d'équilibre entre droits de l'usager (l'exploitant) et droits du propriétaire. La distinction entre usager et propriétaire est à entendre ici en termes « d'actant » plutôt que « d'acteur », les deux positions pouvant être occupées par un même individu.

Même si la propriété « absolue » instaurée dans la période post révolutionnaire n'a de fait jamais vraiment existé, le XIX^{ème} siècle correspond à une période de prééminence forte du droit de propriété, l'activité agricole apparaissant finalement comme son prolongement légitime. Le Code civil de 1804, construit autour de la personne, du citoyen et de la propriété privée, instaure un principe de « partage égalitaire et en nature » dans les successions, qui participe de cette logique, et si l'étude des règles de dévolution des biens dans les familles montre que ce principe a été assez largement contourné (Lamaison, 1985 et 1988) il a contribué à l'éclatement général des propriétés durant plus d'un siècle. Malgré son évocation, aucun code rural n'est édicté avant le milieu du XX^{ème} siècle, et si des dispositions particulières à la location des biens ruraux sont précisées dans le code napoléonien (articles 1763 à 1778), la location reste en référence au chapitre « sur le louage des biens », dont les dispositions restent très favorables à la propriété. En témoigne l'article 1716 qui précise que « lorsqu'il y aura contestation sur le prix du bail verbal dont l'exécution a commencé, et qu'il n'existera point de quittance, le propriétaire en sera cru sur son serment ».

Depuis le milieu du XX^{ème} siècle, la politique foncière agricole française est à l'inverse marquée par la mise en place d'un ensemble de mesures plus favorables aux droits de l'usager, par rapport à ceux du propriétaire, mesures motivées par l'accroissement des surfaces exploitées en faire-valoir indirect ainsi que par la nécessité de stabiliser la production et l'approvisionnement d'une population devenue majoritairement urbaine. Dans la mesure où il concerne très directement la relation contractuelle qui les lie, la plus emblématique de ces mesures est l'adoption du statut du fermage en 1946, destiné à donner au fermier la sécurité sur l'usage des terres nécessaire à l'exercice de son activité. Mais d'autres dispositifs, s'ils portent de manière moins évidente sur cette relation, consacrent néanmoins, à des degrés divers, une primauté de l'usage sur la propriété. Il en est ainsi des procédures d'aménagement foncier, le remembrement en particulier, qui une fois décidé par les acteurs publics impose une réorganisation et une redistribution de la propriété dans l'intérêt de l'activité agricole. Il en est de même des associations foncières pastorales (AFP) introduites par la loi pastorale de 1972, élargies par la suite à d'autres types d'espaces dans une version « association foncière agricole » (AFA), et qui dans leur formule « association autorisée » permettent sous certaines conditions d'inclure dans leur périmètre les parcelles de propriétaires malgré leur opposition au projet.

La politique et les outils mis en place au début des années soixante visant à donner préférentiellement la propriété aux agriculteurs, la création des SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et les moyens juridiques qui leur ont été accordés par la suite (droit de préemption, possibilité de révision de prix, etc.) obéissent également à une logique visant à favoriser l'usage. La formule apparaît néanmoins plus ambiguë dans mesure où elle favorise un accès à la propriété au titre d'une profession, s'appuyant de fait sur une certaine confusion entre propriété et usage.

Ces mesures qui traduisent une primauté donnée à « l'usage » dépassent le seul cadre de la politique foncière agricole au sens strict. On peut en effet y associer certaines dispositions du droit civil portant sur le régime de successions applicable aux propriétés agricoles, « l'attribution préférentielle » voire « le salaire différé », introduits à la fin des années trente, renforcés dans les années soixante, et qui s'inscrivent en rupture avec le partage « égalitaire en nature » du code napoléonien. En effet, ces

dispositions introduisent des règles particulières de succession, dans l'intérêt du maintien de l'unité d'exploitation et au profit de l'héritier qui reprendra l'activité agricole.

Dans l'ensemble, si elles favorisent « l'usage » du foncier agricole, ces dispositions sont néanmoins introduites en préservant un certain équilibre avec le droit du propriétaire. Ainsi, la détention de la propriété elle-même, l'origine familiale d'une propriété ou le degré de parenté des personnes concernées par un acte constituent fréquemment un motif d'exclusion du champ d'application d'une procédure ou d'un dispositif de régulation.

En intégrant la multifonctionnalité de l'agriculture et les préoccupations sociétales, notamment environnementales, dans la gestion du foncier agricole, les textes récents, loi d'orientation de 2006 et loi d'avenir de l'agriculture de 2014, amorcent une nouvelle tendance dans l'équilibre général des droits. Le bail rural à clauses environnementales (BRE) en constitue l'exemple le plus significatif aujourd'hui. Il permet en effet à un bailleur de conditionner la mise à disposition de ses terres au respect de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement par le preneur. La mesure s'inscrit en rupture avec le statut du fermage qui jusqu'à présent ne permettait pas au bailleur de s'immiscer dans la conduite de son activité par le preneur. Et si elle reste limitée à des situations précises, liées à l'identité du bailleur, à l'espace concerné ou à des pratiques antérieures, elle marque une nouvelle tendance, que confirme la mise en place des obligations réelles environnementales (ORE) par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, ou un arrêt récent de la cour de cassation. Celui-ci, en confirmant la résiliation d'un bail au motif que le preneur ne maintenait pas la conduite en agriculture biologique, et ceci malgré l'absence de BRE, suggère une nouvelle lecture de l'obligation « d'exploitation raisonnable » du preneur.

4. Territorialisation de l'action publique et innovations portant sur l'objet particulier que constitue la relation « propriété-usage » du foncier agricole

Dans l'ensemble du dispositif d'action publique, et dans une approche ciblée sur les processus de territorialisation des politiques foncières agricoles, un focus particulier a été consacré au « contrôle des structures » et à ses modalités d'application dans les nouveaux Schémas Directeurs Régionaux des Exploitations Agricoles (SDREA) (Guillaume, 2018). En effet, ce dispositif vise à réguler la répartition du foncier entre les exploitations agricoles, et en s'appliquant « quel que soit le mode de faire-valoir concerné », il affiche un principe (plus ou moins affirmé) de primauté accordée à « l'usage » du foncier au regard d'objectifs de politique agricole.

Moins connu que les prérogatives d'intervention des SAFER sur le marché du foncier agricole, ce contrôle des structures constitue également un dispositif particulier à la France (Coulomb, 1999 ; Levesque et al., 2015), ayant pour objectif d'organiser la répartition du foncier entre les exploitants en application du modèle de l'exploitation familiale, fil directeur de la politique des structures mise en place dans les années soixante. Revu à plusieurs reprises, mis à mal par le développement des exploitations sous forme sociétaire, ce dispositif reposait depuis la loi d'orientation agricole de 1980 sur des Schémas Directeurs Départementaux des Structures (SDDS), documents d'application rédigés à l'échelon départemental. La loi « Avenir de l'agriculture » de 2014 a modifié ce cadre de référence, d'une part en l'appuyant sur des documents établis à l'échelle régionale, en remplacement des anciens SDDS, d'autre part en intégrant les nouveaux enjeux agricoles (agro-écologie etc.) dans cet outil de gouvernance foncière.

Un cadre commun intégrant un modèle type a été donné par arrêté ministériel pour la rédaction des documents. Au-delà de ce cadre commun, une latitude assez grande était toutefois laissée aux instances régionales et la lecture comparée des SDREA montre que derrière cette trame commune, on trouve une grande diversité dans l'écriture. Chaque SDREA apparaît finalement particulier. Dans l'ensemble, alors que certains schémas, même s'ils conservent leur dimension « outil de régulation des agrandissements » prennent la forme de véritables documents d'orientation et s'inscrivent fortement dans une logique d'adaptation territoriale, d'autres à l'inverse semblent rédigés « à minima », renvoyant finalement d'une

au code rural pour les objectifs généraux, et aux arbitrages par les instances régionales pour les cas litigieux (Gueringer, 2020).

Concernant plus particulièrement les initiatives collectives innovantes, le travail a reposé sur la construction d'une grille d'analyse des concepts de l'innovation sociale et territoriale, appliqués à l'objet particulier que constitue le « rapport propriété-usage » (Bertrand et al., 2017 ; Kassis et Bertrand, 2019 ; Leger-Bosch et al., 2020). Elle a permis d'identifier différentes modalités d'innovation en la matière. Certaines initiatives foncières en émergence peuvent s'appuyer sur un nouvel outil tel qu'une forme juridique ou un cadre de gestion (BRE, ORE, etc.). Elles peuvent également s'appuyer sur une organisation nouvelle, avec la présence de nouveaux acteurs, l'attribution de nouveaux rôles, l'apparition de coordinations nouvelles par leur forme et leur périmètre (formules innovantes de portage foncier dont Terre de Liens par exemple). Elles peuvent enfin reposer sur l'attribution de nouveaux usages à des outils déjà existants (Associations foncières, etc.). Une seconde dimension, qui relève d'une dimension temporelle, est difficilement discriminante de l'innovation foncière. En effet chaque innovation s'inscrit dans le temps à une échelle qui lui est spécifique en fonction de sa portée.

L'analyse des trajectoires de différentes initiatives collectives 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, abstraction faite des conditions matérielles du territoire, ce dernier semble jouer un rôle restreint dans le lancement de la démarche dans le sens où les trajectoires peuvent se construire indépendamment des caractéristiques qui le constituent. Des partenariats, entre acteurs institutionnels et citoyens, peuvent néanmoins faciliter certaines démarches et redonner une légitimité à l'action. 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 (Houdart et al., 2018).

Le focus juridique ciblé plus particulièrement sur les contrats intégrant des préoccupations environnementales révèle quant à lui 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 notamment 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 en 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 (Bertrand et al., 2019).

5. Une approche des conditions de transmission des exploitations agricoles, au service du développement des territoires

L'agriculture occupe une place essentielle, dans l'économie et sur l'espace de la région. Celle-ci se trouve confrontée à des enjeux fonciers agricoles de préservation de l'espace agricole, d'accès au foncier, et de renouvellement du modèle agricole posés en des termes très différents selon les territoires. Dans ce contexte, le projet Usus présente un fort potentiel de contribution au développement territorial, potentiel, identifié par le comité régional PSDR4. L'étude des structures socio-foncieres des exploitations constitue un apport de connaissances important, sur un sujet peu abordé et mal connu. En effet, les données sont

très frustes dans les recensements agricoles, et la dernière statistique ciblée sur cette question date de 1992. Le travail mené sur le croisement des bases de données (RGP et MAJIC) peut répondre à une attente forte des acteurs dans la mesure où il peut constituer un outil de pilotage des politiques foncières agricoles.

Ce travail a notamment permis de construire un cadre méthodologique, combinant approche quantitative et approche qualitative, permettant d'éclairer ces questions, tant à l'échelle des territoires en appui aux politiques foncières agricoles, qu'à l'échelle des exploitations, pour en apprécier les enjeux de solidité foncière ou de transmissibilité. Une cartographie conduite à l'échelle de l'ensemble des communes, croisant structures de propriété, structures et systèmes de production agricoles, et des éléments de dynamique spatiale permet de mettre en évidence des enjeux fonciers différenciés selon les territoires, en lien avec ces modalités d'articulation entre propriété et usage du foncier agricole. Cette territorialisation des enjeux peut servir d'appui à une adaptation des politiques foncières nuancée selon les territoires. En effet, la question de la maîtrise de l'artificialisation des terres domine aujourd'hui le débat foncier et occultant les problématiques des autres territoires, qui ne sont pas sous pression urbaine.

A l'échelle des exploitations, la caractérisation des structures socio-foncieres a ouvert sur un questionnement plus particulièrement ciblé sur la transmission des exploitations agricoles (Gueringer, 2020). Cette question de la transmission constitue en effet un sujet d'actualité, jusqu'à présent principalement abordée par les acteurs sous l'angle socio-économique. Le projet fournit des éléments tant en termes de connaissance de la situation des exploitations qu'en termes méthodologique pour intégrer la dimension juridique du foncier, essentielle sur cette problématique. En effet, la transmissibilité du foncier est largement conditionnée par les modalités d'accès au foncier du cédant. En fonction des situations, éclatement de la propriété, nature des contrats, identité du repreneur, etc., la transmission du foncier, en accompagnement des autres facteurs de productions sera plus ou moins aisée, permettant alors selon les cas une installation sur un système identique ou proche, ou imposant un système fortement recomposé sur un foncier amputé.

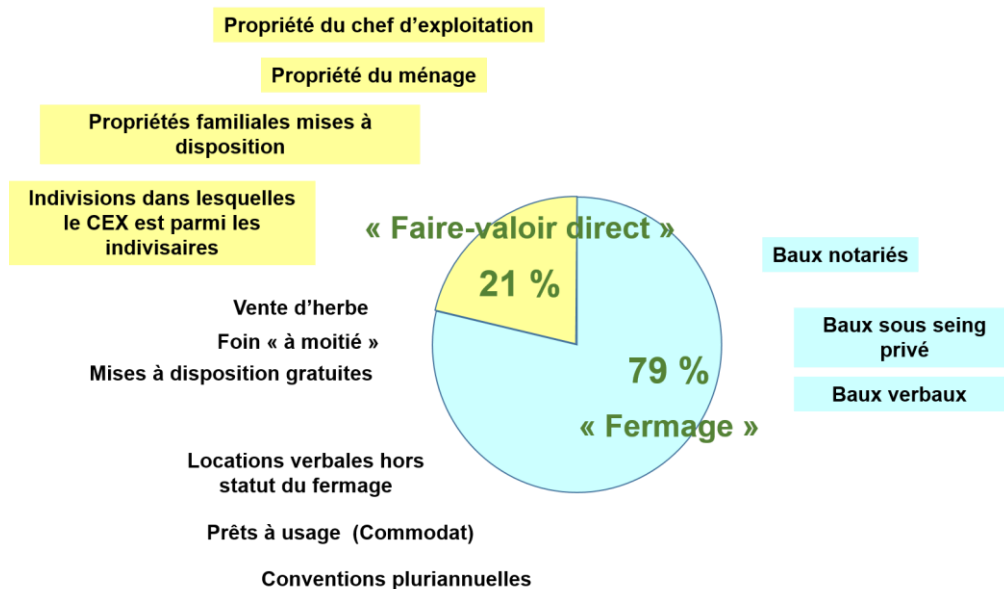


Figure 3 : Derrière les statistiques, une diversité de situations juridiques impactant les conditions de transmissibilité des fermes.

Cette question a notamment été reprise par le mouvement Terre de Liens, dont les fermiers assoient pour nombre d'entre eux leur système de production sur des surfaces appartenant également à d'autres bailleurs. La démarche utilisée pour caractériser les structures socio-foncieres des exploitations a donc

été reprise par l'association auvergnate, mais également par d'autres instances du mouvement, dans la perspective d'une analyse des conditions de transmissibilité des fermes. Dans le cas de Terre de Liens, la question revêt une importance toute particulière dans la mesure où le projet du mouvement repose justement sur un foncier désapproprié individuellement, et remis en jeu à l'occasion des cessations-reprises d'activité. Mais elle s'élargit également à une préoccupation moins strictement foncière. Terre de Liens demandant la certification en agriculture biologique à ses fermiers, par extension, le foncier appartenant à d'autres bailleurs l'est également. Se pose alors la question de la pérennisation de la conduite en bio des parcelles, en lien avec les transmissions et redistributions foncières à venir. Dans le prolongement, Bio63, association qui rassemble les exploitations en agriculture biologique du département du Puy-de-Dôme s'est également intéressé à la démarche pour y appuyer une réflexion prospective sur ce sujet.

Enfin, sur un autre plan, et en contribution au développement des territoires, les retours d'expériences sur les opérations foncières innovantes permettent d'alimenter l'action publique et collective locale, en accompagnement des projets fonciers à venir. Apportant des éléments sur les déterminants de la réussite ou sur les points de difficultés rencontrés dans la mise en œuvre des projets, ils peuvent alimenter la réflexion sur la construction des dispositifs de portage ou les politiques locales d'accompagnement à l'installation agricole (Houdart, 2018 ; Le Bel, 2020 ; Le Bel et Pizette, 2020). A ce titre, les contacts pris par différents territoires porteurs de projets alimentaires territoriaux avec les porteurs du projet Usus traduisent leur intérêt pour ces questions. De même, le décret mettant en œuvre les SDREA évoqués plus haut, prévoyait une évaluation et leur éventuelle modification au terme de cinq ans. Plusieurs schémas sont donc à l'heure actuelle en phase de reprise, et l'analyse comparée peut contribuer à l'exercice.

Conclusion

L'objectif de l'opération de recherche PSDR4 Usus était d'apporter un éclairage sur les modalités prises par la relation entre propriété et usage agricole du foncier, et les enjeux qui en découlent en termes de développement des territoires et de durabilité de l'agriculture. Il s'inscrit dans le prolongement des travaux menés dans le cadre des programmes PSDR précédents qui abordent la gouvernance foncière (Gueringer et al., 2016). Par rapport à ceux-ci, et compte tenu des principaux enjeux fonciers formulés aujourd'hui (préservation de l'espace agricole, accaparement, accès au foncier, mode de production agricole), l'analyse des accords passés entre propriétaires et exploitants agricoles, formalisés dans cette objet particulier que constitue « l'articulation entre propriété et usage », a constitué le fil directeur de nos questionnements. Les analyses ont porté sur les accords traditionnels, plus ou moins formalisés et de ce fait relevant ou non du statut du fermage, mais également en termes d'actions publiques, inscrites dans les politiques agricoles et qui portent sur ce lien entre propriété et usage, tout comme sur les opérations innovantes, portées par des collectifs, qui introduisent de nouveaux rapports au foncier agricole. En cela le projet constitue un apport de connaissances important, sur un sujet peu abordé et mal connu, tant en ce qui concerne les structures de propriété sous-jacentes aux structures d'exploitation, que les modalités contractuelles des accords. Enfin, et en lien avec les éléments précédents, le projet propose une lecture juridique relativement importante, incontournable sur un tel sujet.

Les résultats confirment, en les nuanciant selon les exploitations et selon les territoires, le degré d'éclatement des structures de propriété. Ils invitent à une approche des perspectives de redistribution du foncier agricole qui dépasse la seule approche des surfaces « libérées » par les cessations d'activité. En effet, la réintroduction des propriétaires dans le processus de décision à l'occasion de la transmission en conditionne les modalités. Dans l'ensemble, ces résultats traduisent le relâchement de l'imbrication patrimoine / capital d'exploitation, au fondement du modèle de l'exploitation familiale. Cette dissociation caractérisait certaines régions depuis plusieurs décennies, mais le phénomène tend à se généraliser, avec le développement des formes « entrepreneuriales » d'exploitations comme avec celui des formes

sociétaires de propriété. Ces changements s'accompagnent d'une réappropriation des questions agricoles par la société, via l'alimentation, l'environnement et/ou le foncier, qui se traduit en particulier dans la volonté d'orienter le mode de production agricole. En modifiant les termes de la relation propriété –usage, en y intégrant des préoccupations sociétales (environnementales ; approvisionnement alimentaire ; mode de production, etc.), cette réappropriation pèse sur les modalités de la gouvernance foncière, réinterroge jusqu'aux cadres juridiques fonciers, et participe au renouvellement du rapport villes –campagnes.

Dans l'ensemble, les résultats du projet appellent à de nouveaux questionnements, en particulier sur la question du portage foncier, particulièrement à l'ordre du jour avec le développement de la propriété de personnes morales. Ainsi, s'appuyant sur les résultats d'Usus, et inscrit dans son prolongement, un nouveau projet est engagé qui vise à analyser la diversité des formules de portage mises en place, en les questionnant du point de vue des modèles de propriété ou d'exploitation agricole qui les sous-tendent ou qu'elles contribuent à mettre en place. Cette analyse doit permettre de mesurer la propension des différentes formules à répondre aux enjeux fonciers, aux objectifs nationaux des politiques publiques foncières et agricoles, ou aux principes de gouvernance responsable des régimes fonciers élaborés par la FAO. Cet objectif repose sur l'hypothèse principale que, dans son application, le concept de portage du foncier agricole porte des contradictions majeures et peut être mis au service de projets totalement opposés. D'une part, il apparaît comme une opportunité au regard des enjeux actuels d'accès au foncier, de préservation de l'espace agricole, de compétitivité et de durabilité de l'agriculture. D'autre part, s'appuyant sur la propriété de personnes morales, il ouvre la porte à la financiarisation de la terre, aux dynamiques d'accaparement, et soulève de manière cruciale le problème de la régulation du marché foncier. Ainsi, le concept de portage foncier fait se côtoyer sous le même vocable des projets à visée citoyenne (exemple des fermes Terre de Liens) et des projets à visée capitalistique (exemple des acquisitions massives de terres par des investisseurs).

Remerciements

Les études présentées dans cet article ont reçu le soutien financier accordé par le 4e programme PSDR (INRAE, Région Auvergne-Rhône-Alpes) dans le cadre du projet « Usus », ainsi que d'un soutien complémentaire du Feder.

L'ensemble des publications relatives aux 33 projets du programme PSDR4 est consultable : <https://www.psd.fr/>

Références bibliographiques

Ackermann G., Alavoine-Mornas F., Gueringer A., Léger C., Melot R., 2013. Propriétaires et agriculteurs périurbains : pratiques contractuelles et stratégies contentieuses. In. Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction, Ed. Quae, 2013, pp 219-234

Barthélémy D., 1984. Entre la propriété foncière et l'entreprise : l'exploitation agricole. In. La propriété foncière, ADEF – Economica, pp 54-66

Barthélémy D., 1989. Patrimoine professionnel en agriculture. In. Un droit inviolable et sacré : la propriété, Actes du colloque ADEF – Paris 13-14 nov. 1989, ADEF, 1991, pp 261-272

Baud G., 1999. Dynamique de la redistribution du foncier entre agriculteurs à l'échelle de petites régions. In. Ingénieries EAT n°17, mars 1999, pp 47-60

Bertrand N., Cayre P., Gueringer A., Houdart M., Leger-Bosch C., Loudiyi S., Peresse A., 2017. Vers un cadre d'analyse des innovations dans les relations usage-propriétés. Communication au colloque ASRDLF – Athènes - Juillet 2017

Bertrand N., Kassis G., Tastayre K., 2019. L'évolution des modalités d'accès au foncier agricole et les nouvelles formes de contractualisation agri-environnementale : quelles motivations et implication des

- agriculteurs dans ce modèle en émergence ? in Bosc C., Arrignon M. (Dir), La transition agro-écologique en France ou les conditions du changement agricole, Presses universitaires Blaise Pascal, à paraître,
- Bodigel L., 2011. Les clauses environnementales dans le statut du fermage. Lexis Nexis Environnement N°8, étude 10, 13 p.
- Boinon J.P., Nagot F., 1990. Stratégies foncières des agriculteurs dans quatre zones agricoles fragiles, Ministère de l'agriculture, Enita Dijon, Mars 1990, 119 p.
- Bouchet M., 2019. Analyse d'une innovation collective en matière de foncier agricole et de son ancrage territorial. Le cas de la ferme de la Mhotte (Saint-Menoux, Allier 03). Rapport de stage de Master 1 gestion des territoires et développement local [2018 – 2019, IADT], sous la direction de Marie Houdart.
- Caritey M., 2017. Les initiatives collectives innovantes en matière de foncier agricole. Mémoire de fin d'étude – Master 2 DYNTAR, Irstea Clermont-Ferrand, Université Clermont Auvergne, 80 p. sous la direction de Marie Houdart.
- Coulomb 1999. La politique foncière agricole en France : une politique à part ? La déstabilisation de la politique des structures. La transmission du patrimoine de l'exploitation agricole familiale. in Jouve A.M. et Bouderbala N. (Eds), « Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens », Cahier Options Méditerranéennes n°36, CIHEAM, 1999, pp 69-94
- Croix N., 1999. La terre entre terroir et territoire. Mutations foncières et organisations des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998). Thèse pour le doctorat d'État en géographie, université de Nantes, 1999, 556 p.
- Daligaux J., 1996. Structures foncières et processus d'urbanisation en milieu rural et périurbain : le cas du massif des Maures. Thèse de doctorat en Géographie, Université Aix-Marseille I, 337 p.
- Dubessy A., 2018. Relation entre propriété et usage agricole du foncier : Etude de cas du plateau casadéen. Mémoire de fin d'étude – Master 2 DYNTAR, Irstea Clermont-Ferrand, Université Clermont Auvergne, 88 p. sous la direction de Alain Gueringer.
- Gallon C., 2019. Dynamiques foncières en milieu pastoral, Rapport de stage de Master 1 gestion des territoires et développement local [2018 – 2019, IADT], sous la direction de Laurent Rieutord.
- Gaultier R., 2019. Analyse des dynamiques collectives innovante sur le foncier agricole. Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'AgroParisTech, sous la direction de Marie Houdart.
- Gourdin N., Bertrand N., Doussan I., 2011. L'écologisation des baux ruraux au service d'une politique agro-environnementale décentralisée, Projet AMEN, Région Rhône-Alpes, Région Auvergne, Série Les Focus PSDR3
- Gueringer A., 2000. Stratégies des acteurs locaux et mutations foncières dans la montagne auvergnate: contribution aux objectifs de gestion de l'espace. Thèse de doctorat en Géographie, Institut de géographie, Faculté des Lettres et Sciences humaines, Clermont-Ferrand, 2000, 496 p.
- Gueringer A., 2013. Propriété et propriétaires en espace périurbain, ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives. In. Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction, Ed. Quae, 2013, pp 37-54
- Gueringer A., Hamdouch A., Wallet F., 2016. Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, N° Spécial, 2016 n°4, Octobre 2016
- Gueringer A., 2017. Propriété et usage productif de l'espace agricole : les recompositions en cours. Communication aux entretiens de Bibracte « La terre en partage - modes de propriété et de faire valoir: expériences et perspectives, du moyen-âge au XXIème siècle » – Septembre 2017
- Gueringer A., Perrin C., Barthes C., (Dir.) 2017. Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage. Vertigo Volume 17 Numéro 1, mai 2017, <http://journals.openedition.org/vertigo/18344>
- Gueringer A., 2020. L'articulation entre propriété et usage : un déterminant de la transmissibilité des exploitations agricoles. Communication Webinaire PSDR, 10 juin 2020
- Gueringer 2020, Les SDREA dans la politique foncière agricole : documents d'orientation ou outils de contrôle des mutations foncières ? Communication Symposium de clôture PSDR, 28-30 Octobre 2020

Guillaume P., 2018. Le contrôle des structures agricoles : Analyse comparative des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles. Mémoire de fin d'étude – Master 2 DYNTAR, Irstea Clermont-Ferrand, Université Clermont Auvergne, 72 p. sous la direction de Alain Gueringer.

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 'Infinite rural systems in a finite planet: bridging gaps towards sustainability', Santiago de Compostela, Espagne, 16-21 July

Jargot M., 2019. En quoi les relations entre propriétaires et usagers du foncier agricole ont un impact en termes de sécurité et de transmissibilité des fermes ? Mémoire de Master 2 Gestion des Territoires et Développement Local – Territoires Ruraux, Parcours Ingénierie du Développement, Université de Toulouse Jean Jaurès, 83 p., sous la direction de Magali Blot et Alain Gueringer.

Kassis G., Bertrand N., 2019. Institutional changes in the agri-environmental governance: the role of social learning, the case study of Auvergne region, France. Association of European Schools for Planning (AESOP) Annual congress- Planning for transition, Track: Institutional change and regional transition

Lamaison P., 1985, La transmission des propriétés agricoles. In Terrain, Carnets du patrimoine ethnologique, n° 4, 1985, pp. 91-92 (en collaboration avec Joseph Goy).

Lamaison P. (dir.), 1988. La terre : succession et héritage. Actes du colloque Transmission du patrimoine et problèmes fonciers, 4-6 mai 1987, organisé par la Fédération des parcs naturels de France. Études rurales, n° 110-112, 1988, 408 p.

Le Bel P.-M., Pizette M., 2020. Les Espaces-test agricoles comme outil de développement territorial des collectivités. Géocarrefour, 94 (4) : 19p. <http://journals.openedition.org/geocarrefour/15374>

Le Bel P.-M., 2020. Farm Incubators : Third Space for Rural Development ?, session spéciale "Alternative food networks", sixième forum de l'International Sociological Association - ISA, Porto Alegre, 14 juillet remis à février 2021 à cause de la pandémie COVID19.

Léger-Bosch C., 2019. Who owns and who uses farmland? Learning from the intersection of French Land Taxation data and Common Agricultural Policy data. 59th ERSA Congress (European Regional Science Association), 27-30 August 2019, Lyon, France.

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.

Levesque R. (coord.), 2015. Evolution des structures agricoles en Europe : politique, régulation et instruments fonciers. Terres d'Europe-SCAFR, AEIAR, 2015, 44 p.

Meriaudeau R., 1985. À qui la terre ? La propriété foncière en Savoie et Haute-Savoie, Thèse de doctorat, Institut de Géographie Alpine, Université scientifique technologique et médicale, Grenoble, 480 p.

Melot R., 2014, Droits de propriété et d'usage sur la terre. Une étude statistique des recours contentieux en matière de fermage, *Économie rurale*, 342 | 2014, pp 69-85

Michel A., 2020, Analyse des structures socio-foncieres des exploitations présentes dans l'espace périurbain de Clermont-Ferrand. Mémoire de Master 2, INRAE, Université de géographie d'Amiens, 91 p., sous la direction de Alain Gueringer.

NSiri N., 2020. Etat des lieux du foncier agricole des fermes en agriculture biologique. Mémoire de Master 2, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, Université Paul Valéry Montpellier III, 60 p. sous la direction de Alain Gueringer.

Pizette M., 2018. L'implication des Collectivités Territoriales dans les projets d'Espace-test agricole. Mémoire de fin d'étude – Master 1 GTDL cursus MEMED, Irstea Clermont-Ferrand, Université Lyon III Jean Moulin, 95 p. sous la direction de Pierre-Mathieu Le Bel

Soupizon M., 2021, L'Association Foncière Agricole : Un outil de gestion foncière mutualisée en question sur un territoire périurbain - Cas de Gerzat et du projet de reconquête de friches agricoles, Mémoire de fin d'étude – Master 2 DYNTAR, INRAe Clermont-Ferrand, Université Clermont Auvergne, 107 p. sous la direction de Alain Gueringer.

Tastayre K., 2018. Les facteurs de prise en compte de dimensions environnementales dans la contractualisation foncière agricole. Mémoire de fin d'étude – Master 1 Risque et Environnement, Irstea Grenoble, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 98 p. sous la direction de Nathalie Bertrand.

Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0)



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue « Innovations Agronomiques », la date de sa publication, et son DOI)