



FUSEAU

AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE L'ÉTAT

Le Foncier et ses Usages comme Socle de la
construction collective de la protection des
ressources et des miliEux AquatiqUes

2^{ème} Comité de pilotage AAP R&D
Foncier-SHS - milieux aquatiques

Tina Rambonilaza, Unité ETBX-Irstea



Consortium de recherche

17 chercheurs relevant de 4 disciplines : 4 en droit, 2 en science politique, 6 en économie, 3 en géographie/aménagement.

Equipe - Terrains France Métropolitaine

Partenaire 1 –Irstea : économie, aménagement, géographie

Irstea UR ETBX Bordeaux ; Approché intégrée de la gestion des milieux et ressources aquatiques

Irstea, UR LESSEM, Grenoble : Gouvernance foncière et planification territoriale

UMR Territoires, Clermont –ferrand : Analyse du renouvellement des relations propriétés-usages

Partenaire 2, INRA CREDEG, Université de Nice : Outils de droit privé, droit de l'environnement et de l'aménagement

Équipe terrain Guadeloupe

Partenaire 3 – Université de Poitiers : droit public / droit de protection de la nature, droit de l'aménagement ; traitement juridique des biens publics par le droit privé.

Partenaire 4 – UMR LC2S – Guadeloupe : Sciences-Politiques, Géographie, Économie

Partenaire 5 – Université de Nîmes : Sciences Politiques/Gouvernance territoriale des enjeux eaux



Objectif de la présentation

1- Rappel des problématiques et enjeux posés dans le projet FUSEAU

2- Premières esquisses des résultats

3- Quelques pistes/recommandations

Enjeux de la gouvernance foncière intégrée.....

Quelques éléments de contexte :

- Evolution perpétuelle du cadre réglementaire et institutionnel (eau, biodiversité, aménagement,...)
- Des jeux d'acteurs de plus en plus complexes entre les porteurs de compétences politiques, réglementaires et administratives : collectivités territoriales, groupements de communes, agences de l'eau notamment, opérateurs fonciers
- De nombreux outils et modalités d'action foncière publique bien identifiés, mais encore peu appropriés, ou mobilisés
- Des potentialités importantes pour la maîtrise d'usage, mais des tensions fortes avec les détenteurs de droits de propriété et d'usages dans les territoires, en relation directe avec la préservation des activités agricoles, et le patrimoine foncier agricole

Enjeux de la gouvernance foncière intégrée.....

Objectifs scientifiques

Offrir un cadre conceptuel et des méthodes d'analyse pour étudier la construction de l'action foncière en train de se faire à l'échelle des territoires,

Identifier les facteurs de succès comme les facteurs d'échecs des actions/stratégies engagées

Traiter les différents aspects de cette construction : juridiques, socio-économiques, spatiales, politiques et institutionnelles

Objectifs opérationnels

Mettre en lumière certaines « pratiques » à éviter / à privilégier

Émettre quelques recommandations stratégiques (les acteurs relais, les ressources indispensables, les leviers d'actions, les erreurs à éviter)

Enjeux de la gouvernance foncière intégrée.....

Questions de recherche

I. Comment renouveler les relations propriété/usage dans les actions foncières associées à la protection des milieux aquatiques pour :

- Légitimer l'intervention de l'autorité publique
- Résoudre les tensions et construire des accords pérennes avec les détenteurs de droits/usages
- Élaborer les choix entre différents outils d'action foncière mobilisables (expropriation, acquisition, maîtrise d'usage par contraintes, délégation ou incitation)

II. Comment tendre vers une gouvernance territoriale et intégrée des questions foncières et des enjeux de l'eau :

- Pour éviter la fragmentation des actons foncières (même dans le domaine de l'eau)
- Pour articuler enjeux eaux avec d'autres enjeux lors de l'élaboration de stratégies foncières territoriales

Les dispositifs fonciers

Éléments de définition :

Outils de la maîtrise foncière construit et articulé à l'échelle des territoires

- Outils de gestion et de régulation : arrangements contractuels
- Outils réglementaires : documents d'urbanisme et de planification

Des **mécanismes juridiques** s'appliquant à l'évolution des droits/usages du foncier dans des situations spécifiques (territorialisées) et qui soient le fruit d'une négociation collective

Hypothèses de travail

Hypothèse de travail (1) : la mise en œuvre d'action foncière ouvre sur une pluralité de manière de faire qui transforme des outils juridiques ou réglementaires en arrangements institutionnels pour rendre compatible, enjeux de régulation et exercice des droits de propriété et d'usages

Hypothèse de travail (2) : Les conflits fonciers ne doivent pas être considérés comme des blocages, mais comme un facteur de changement institutionnel et d'émergence des nouvelles modalités d'action collective et de nouvelles règles pour la protection des milieux aquatiques

Hypothèses de travail (3) : la diversité des outils juridiques applicables ouvre sur de véritables marges de manœuvre pour les acteurs, mais avec des effets inégaux en matière économique, sociale, écologique, territoriale...

Les dispositifs fonciers

Etape 1

- Rendre compte des incompatibilités entre exercice des droits de propriété et protection des milieux aquatiques
- Décrire les adaptations des relations propriété-usage à l'œuvre dans les dispositifs fonciers contractuels construits par les acteurs
- Statuer sur les conditions de mise en œuvre et l'effectivité de ces arrangements contractuels

Etape 2

- Quels sont les outils réglementaires (droit de l'environnement et de l'urbanisme en particulier), et mobilisés pour combiner enjeux de protection des milieux aquatiques/enjeux fonciers
- Comprendre pourquoi ils sont mobilisés ou pas / qu'est ce qui fait controverses et pourquoi
- Comprendre comment les enjeux territoriaux rencontrent les enjeux de protection des milieux aquatiques dans les documents d'urbanisme et de planification
- Identifier les contradictions et les synergies potentielles entre la protection des milieux aquatiques et les politiques foncières territoriales

Etape 3

- Les facteurs de succès et d'échecs, les obstacles et les leviers
- Les pratiques de référence
- Recommandations

Terrain 1 – Périmètre du SAGE

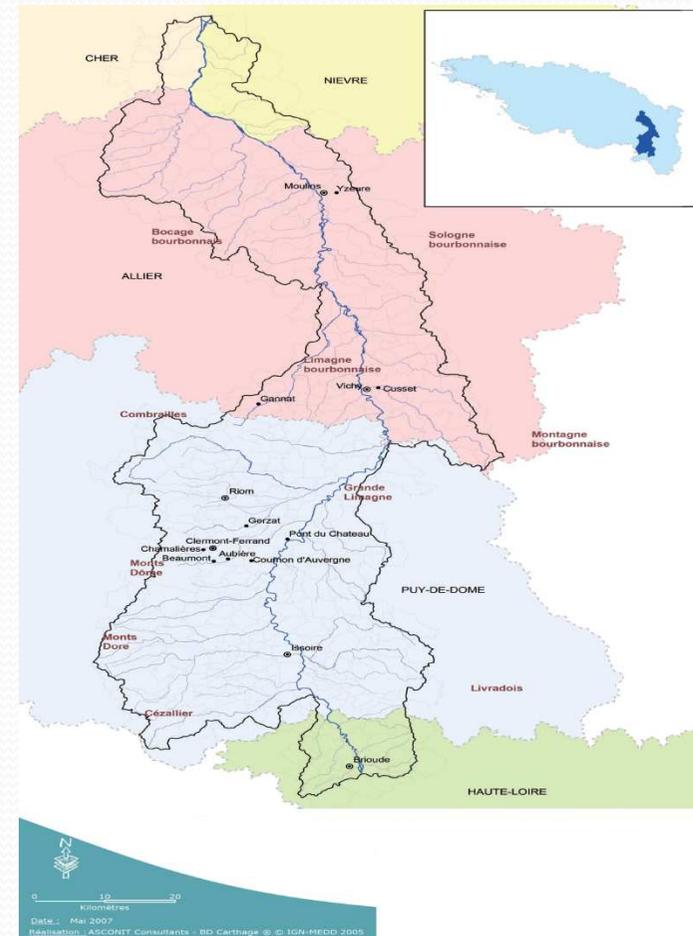
Allier Aval

Une diversité d'enjeux liés à l'eau
(zones humides : étangs, tourbières,
lits de rivières ; zones de captages;
activités économiques liées à la qualité
de l'eau: eaux de source embouteillées,
eaux thermales)

Présence d'une agriculture
majoritairement axée sur les grandes
cultures

La présence d'un nombre important de
zones de captage "priorité Grenelle" en
témoigne.

"Plan Loire Grandeur Nature"



Les Terrains

Trois terrains d'investigation pour :

Se référer à des « situations territoriales » très contrastées pour décrypter les facteurs de blocage et d'échec ; qu'identifier les dispositifs innovants en la matière

Déployer la diversité des clés de lecture offertes par les SHS et faciliter la mise en lien entre production de connaissance nouvelle, réalités observées, et action opérationnelle

Tirer des enseignements transversaux à partir de la diversité des problématiques liées à l'eau pour faire évoluer les pratiques

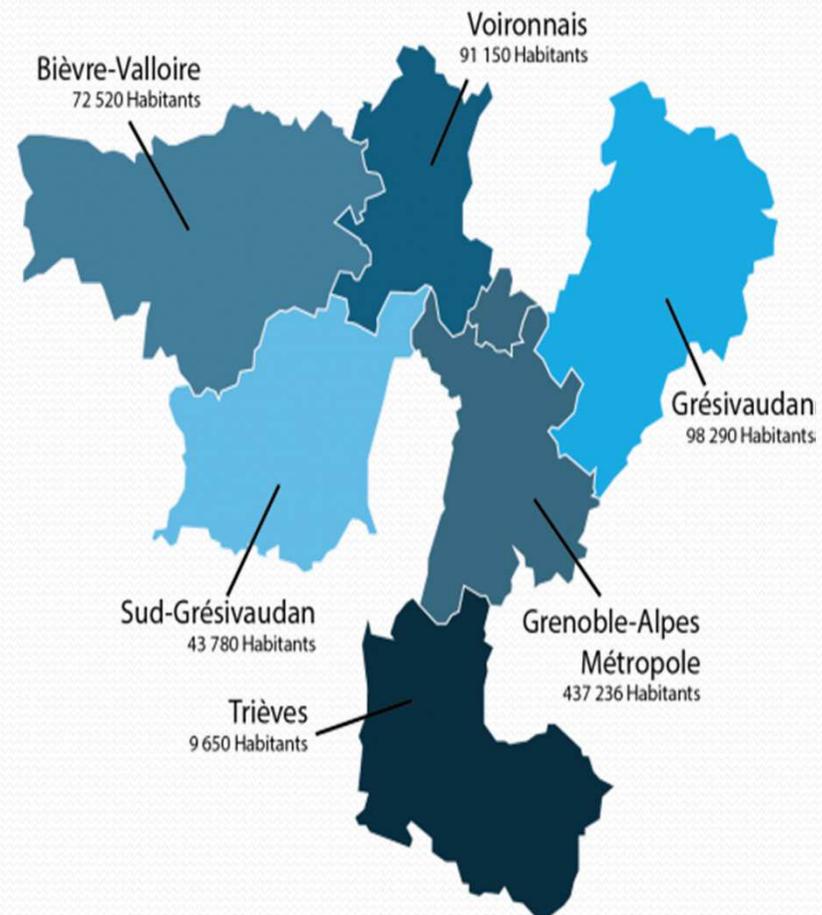
Terrain 2 – Périmètre du SCOT

Grand Grenoble

SCOT 2030, SCOT
Grenelle

L'importance des
contraintes géographiques
/ la prégnance d'enjeux
relatifs à l'eau et aux
milieux

Pressions urbaines sur les
usages du foncier



Carte périmètre communauté de l'eau
au 1er janvier 2015

Terrain 3- Bassin versant de la Rivière Ilet Perou en Guadeloupe

Insularité : exacerbe conflits
d'usages

Pollutions des eaux :
domestiques, agricoles et
industrielles, non retraitées
(obsolescence des stations) et
durables

Enjeux fonciers : déficit en
terres agricoles, artificialisation
des sols, spéculation,
aménagement durable du
territoire

Enjeux environnementaux. :
Préservation des ressources
naturelles des milieux aquatiques
+ continuité écologique

Gouvernance : nouvelle
compétence de la communauté
d'agglo



Etape 1

Analyse du design et des facteurs d'adoption des outils de la maîtrise d'usage par les agriculteurs – Économie institutionnelle / droits de l'environnement, droits privés

Enjeux de la recherche : Identifier les attributs des arrangements contractuels qui favorisent ou au contraire freinent l'adhésion des agriculteurs ?

Méthodologie

Entrée analytique : les dispositifs portés par le CEN Auvergne/ CEN Isère + autres acteurs fonciers comme les CG ; Enjeu eau visé :

- (1) Une typologie des « dispositifs fonciers » au regard des solutions apportées pour mettre en relation enjeux usages/enjeux milieux
- (2) Un bilan des expériences associées à ces dispositifs
 - **en termes de légitimité** : présentant les conditions requises pour susciter l'adhésion des propriétaires et les usagers notamment agriculteurs
 - **En termes de pertinence opératoire / effectivité des** propriétés juridiques d'outils relevant de droits privés à prendre en charge des enjeux collectifs et d'intérêt général
- (3) Lien avec les perspectives d'une gouvernance foncière intégrée/politique foncière

Analyse des processus d'émergence et de négociation des conventions et leur diffusion – Terrain Allier-Aval

- **Intérêt spécifique pour les actions de la CEN Auvergne :**
 - longue expérience en matière de dispositifs fonciers/ plus de 20 ans
 - Tirer les enseignements d'une expérience autour de la gestion de la divagation de la Loire : acquisition des terres / mise en place d'une diversité de dispositifs auprès des agriculteurs

Principale question de recherche : Pour ces agriculteurs ont adhéré au contrat ?

Méthode : Approche psycho-sociale

Hypothèse principale : les motivations monétaires restent insuffisantes/voire inefficaces pour obtenir l'adhésion des individus à des préoccupations environnementales ; d'autres variables relevant des motivations intrinsèques (dimension psychologique) ; ou sociale sont tout aussi importantes

Analyse des processus d'émergence et de négociation des conventions et leur diffusion – Terrain Allier-Aval

La théorie du comportement planifié

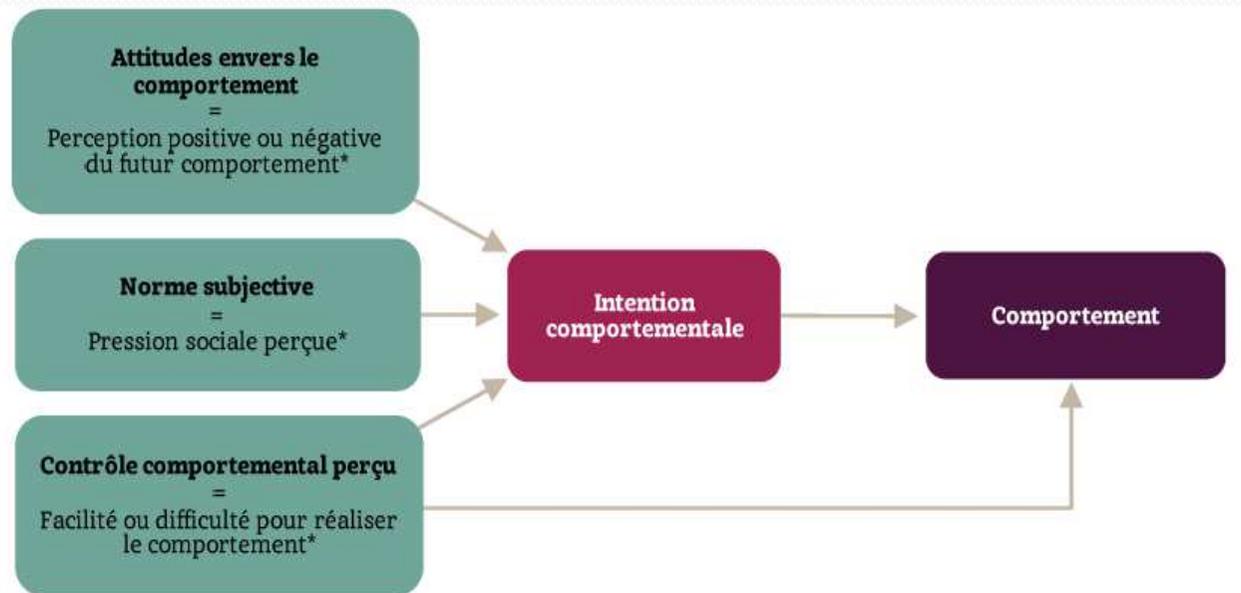


Figure 1 : théorie du comportement planifié selon Ajzen (1991)

Enjeu spécifique de la recherche : Comprendre en quoi les attributs contractuels/convention interagissent avec ces différentes dimensions

Quelques hypothèses de recherche :

H1... contrats répondent à des besoins d'autonomie/compétence

H2... il n'isole pas du groupe social d'appartenance/tisse des nouveaux liens

H3... il entre en résonance avec les préoccupations environnementales partagées par la profession

H4.....

Mise en œuvre empirique

Un entretien semi-directif (anonyme) auprès de 37 agriculteurs – analyse prévue début 2019

Le guide d'entretien était composé de huit rubriques :

- Une présentation générale de l'exploitation/ de l'exploitant
- Ses moteurs de satisfaction idiosyncrasiques, c'est-à-dire son comportement à l'égard de facteurs extérieurs ;
- Les pratiques environnementales appliquées à l'échelle de l'exploitation ;
- L'historique du contrat passé avec le Conservatoire des Espaces Naturels ;
- La mise en œuvre des clauses du contrat dans la pratique ;
- L'impact du contrat sur les motivations intrinsèques de l'agriculteur ;
- Les motivations extrinsèques de l'agriculteur.

Etape 1

Analyse des processus d'émergence et de négociation des conventions et leur diffusion – Terrain Isère

Rappel de quelques éléments de contextualisation de la recherche

Enjeux de la recherche : Identifier et décrire les processus d'émergence des outils fonciers de gestion qualifiés d'innovants

Méthode:

- Recension des BRE et des conventions de gestion (CEN Isère, CG Isère)
- Identification des phases conflictuelles dans la mise en œuvre des politiques de protection des milieux aquatiques pour :
 - (1) Comprendre le contexte juridique de la négociation visant à articuler enjeux (exercice des droits de propriété /protection milieux aquatiques), et ses effets sur les outils mobilisables et mobilisés (ex : recours à la compensation)
 - (2) Établir un lien entre les solutions apportées et le collectif d'acteurs convoqués et leurs stratégies

Analyse des processus d'émergence et de négociation des conventions et leur diffusion (MH ; ZC)

- Un ensemble d'outils contractuels / agriculteurs ; une utilisation modérée du BRE (échantillon 44 agriculteurs ; 129 contrats)

Type de contrats/conventions	CEN-Avenir	Lo Parvi	C de D	SMEAHB
BRE	1		1 / 5	8
Prêt à usage gratuit	6		23 / >100	
Convention d'occupation précaire	1	2		
Contrat de prestation de service	1			
Convention d'échange	1			



1. Engagement dans le bail rural / incertitude
2. Acceptabilité de l'agriculteur

- Emergence de politiques foncières : **maîtriser, compenser**

- Ingénierie foncière complexe
- Une gouvernance élargie, des partenariats formalisés (SAFER, collectivités, agriculteurs, chambres d'agriculture)

- Une logique de **concertation** et de **sensibilisation**
- Des clauses négociées, peu contraignantes

« surtout quand on aimerait mettre en place un espace naturel sensible c'est pas forcément un cadeau de venir après le SIMBHY qui lui a fait de l'expropriation pour son projet » Technicien au Conseil de département de l'Isère

Analyse des processus d'émergence et de négociation des conventions et leur diffusion (ZH ; ZC) – les agriculteurs

1. Pratiques opportunistes /MH/ prêts à usage gratuit

- Gratuité
- Sécurisation accès à la terre
- Stratégie économie du fermier

2. Négociations et compromis / ZC/BRE

- Négociation des clauses environnementales
- Relation avec les techniciens en charge de l'environnement

3. Vers une transition agro-écologique/ MH/ prêts à usage gratuit

- Valorisation des milieux humides
- Innovation / expérimentation
- Sensibilisation de l'agriculteur à l'environnement

Vers des facteurs d'influence sur le conventionnement et la contractualisation

	Des pratiques opportunistes	Négociation et compromis	Vers une transition agroécologique
<i>Facteurs économiques</i>	+++	++	++
<i>Facteurs basés sur les caractéristiques de la ferme</i>	+++	+	+
<i>Facteurs basés sur les caractéristiques du fermier</i>	+	++	+++
<i>Facteurs liés au contexte territorial et au capital social</i>	+	+++	+++
<i>Facteurs liés aux politiques environnementales</i>	+	+++	++
+++ : très forte ++ : forte + : faible			

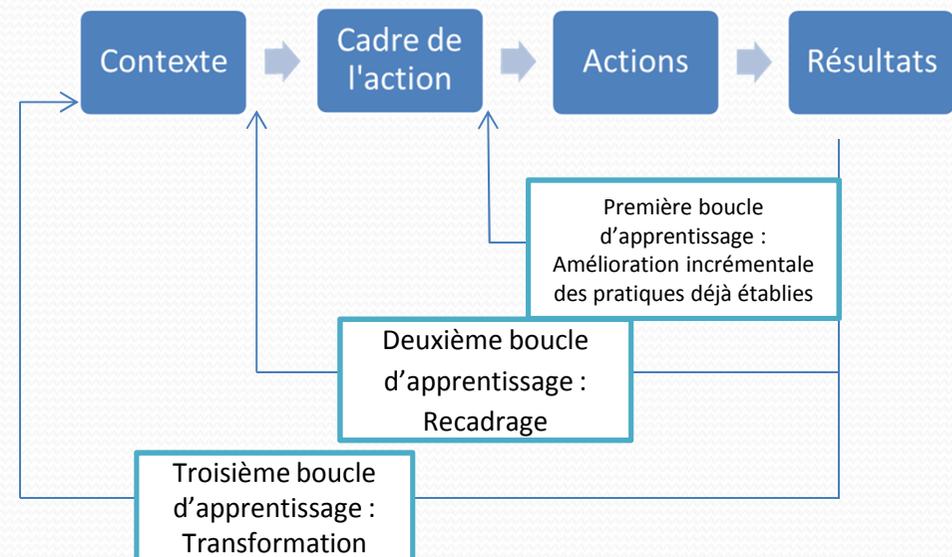
Etape 2 – Construction de la gouvernance foncière intégrée

Enjeu 1 - Faire travailler les acteurs de l'eau avec les acteurs de l'aménagement

- Hypothèse 1 : L'importance du processus d'apprentissage et d'acculturation.
- Hypothèse 2 : la concertation comme dispositif de résolution de conflits/ d'évitement des contentieux

Une analyse des dispositifs de gouvernance foncière : *l'apprentissage social* (Pahl-Wolst, 2009)

- ✓ Un cadre d'analyse d'une gouvernance dynamique et adaptative de la ressource
- ✓ Règles et normes, réseaux d'acteurs, le mode de gouvernance mis en œuvre, incertitude, décisions d'action/inaction des acteurs, interactions multi-niveaux, incertitude
- ✓ Acteur fait évoluer la gouvernance / réglementaire , opérationnel
- ✓ Des acteurs au-delà du cercle « formellement » impliqués dans la gouvernance des ressources



Vers une gouvernance intégrée eau/aménagement ?

La protection des milieux aquatiques dans les documents d'urbanisme et de planification

Hypothèses de travail : la hiérarchisation/ priorisation des enjeux eaux dans le SCOT – un dispositif foncier (de la maîtrise d'usage), donne une indication sur le processus de construction d'une gouvernance foncière territoriale et intégrée ;

Enjeu de la recherche : identifier et caractériser comment les enjeux eau sont objectivés dans les DOCUB :

Méthodes

Une approche lexicométrique, complétée par des entretiens auprès des chargés de mission SCOT

- SCOTs cibles analyse lexicométrique : SCOT des trois terrains.....(Allier, Isère, Basse Terre)
- SCOT cible entretien : Territoire Isère

Quelle intégration des enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques dans la planification territoriale ?

Terrains concernés : Guadeloupe, zone de confluence Isère-Drac, Allier aval

Méthode : analyse lexicométrique des SCOTs (*rapport de présentation, DOO, PADD*)

- SCOT Grand Clermont
- SCOT Issoire-Val-d'Allier-Sud
- SCOT Région Urbaine Grenobloise
- SAR Guadeloupe
- SCOT Vichy-Val-d'Allier
- SCOT Livradois-Forez (?)

NB : en matière de documents de planification, de par son caractère transversal et transcendant, le SCOT est le meilleur candidat à l'identification de volontés et d'initiatives locales favorables à une gouvernance intégrée des enjeux relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques

Taille du corpus : 3 886 pages

Finalités :

- Objectiver le niveau d'intégration des enjeux au regard de l'usage et l'association des termes ;
- Faciliter la comparaison entre territoires et entre (sous-)documents ;
- Identifier des pistes à approfondir dans l'analyse des documents ou lors d'entretien avec les acteurs locaux.

Enjeu 2 – Les outils juridiques

- **En lien avec les différents dispositifs observés, établis, ou en cours d'élaboration avec les agriculteurs**

Les règles de droits fonciers qui s'appliquent

Leur transposabilité

- **En lien avec l'élaboration des documents d'urbanismes et de planification**

Evaluation : qu'est-ce qui a été suivi ? Qu'est-ce qui est à renforcer ? Pourquoi certains outils n'ont pas été mobilisés ?

Des questions nouvelles : encadrement de l'élaboration des documents d'urbanisme pour en renforcer la portée juridique (créer des contraintes)

- **Un focus particulier sur les innovations institutionnelles récentes : ORE / Compensation écologique/BRE**

Émergence de nouveaux acteurs et la problématique de combinaison/articulation de différents outils à finalité différente – **montages juridiques**

Pourquoi les BRE eaux restent des exceptions ?



Quelques interrogations

Pression foncière et compensation écologique

La question de la fiscalité

Critères écologiques de la politique TVB

Pleine intégration des contributions de la nature dans l'arbitrage des opportunités d'aménagement (arbitrage de l'utilité publique, évaluation environnementale...)

Valorisations/communications

Les collaborations autour du Terrain Guadeloupe

- Un travail comparatif – terrain Guadeloupe
- Un comité de suivi Terrain Guadeloupe – 26/11

Communications diverses

- Un site internet : <https://fuseau.irstea.fr/le-projet-fuseau/>
- Des interventions ponctuelles – Échanges informels avec les acteurs de Terrain : Établissement Public Loire (19/11 ?) ; Atelier CEN 2018