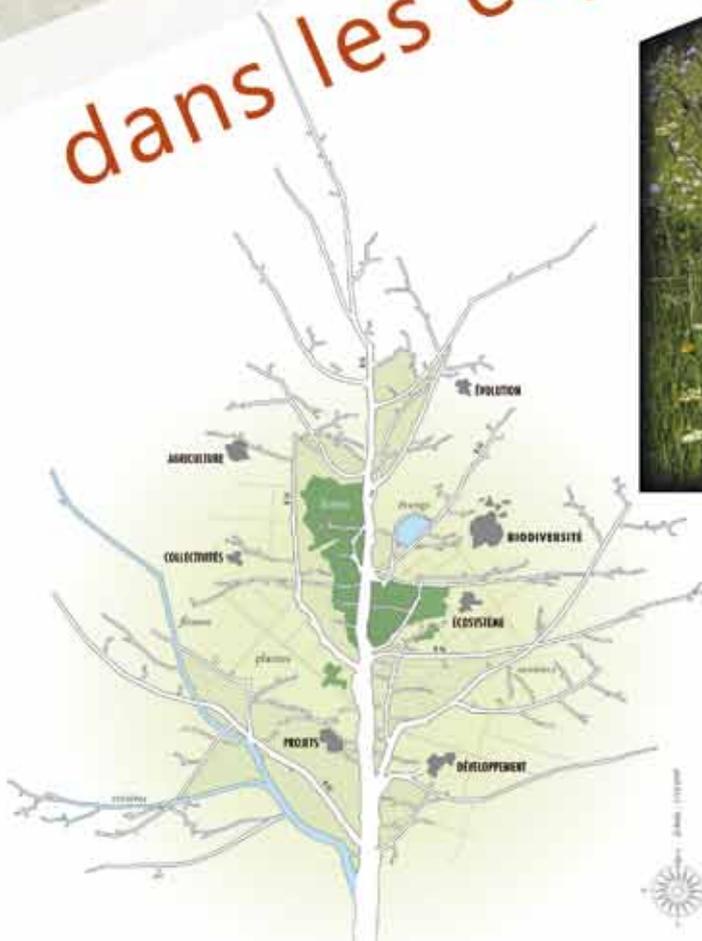


La maîtrise foncière



dans les espaces naturels



Pilier de la préservation des milieux naturels, la maîtrise foncière n'en demeure pas moins une étape complexe, liant multiplicité des démarches tant techniques qu'administratives, et subtilités humaines dans les discussions avec les propriétaires. Là encore, la préparation à l'amont, le partenariat et la concertation sont des clés pour mener à bien l'animation foncière.

L'intérêt premier de la maîtrise foncière est la préservation durable de milieux naturels pour le bien commun. Les démarches de maîtrise du foncier abordées dans ce document s'appliquent aux enjeux de préservation des espaces naturels au sens large (et pas seulement le patrimoine naturel remarquable). L'expérience montre que la clé d'entrée est souvent plurielle et qu'elle s'appuie avant

tout sur d'autres enjeux de société qui servent alors de tremplin à la préservation du patrimoine naturel. Les thématiques visées sont variées : pastoralisme, eau, risques, production, maintien ou réinstallation d'un usage traditionnel ...

Ce cahier technique s'adresse aux agents de collectivités ainsi qu'aux personnes directement impliquées dans la gestion d'espaces naturels au sein d'associations, de syndicats mixtes, aux techniciens fonciers des Chambres d'agriculture, du CRPF, de la SAFER, aux services administratifs des DDT ou DREAL.

Il est construit avec l'idée d'amener une configuration plus collective dans la maîtrise du foncier, dans un contexte où les intervenants sont multiples, où le rôle des collectivités locales devient déterminant alors que les habitudes de travail conjoint en la matière sont encore faibles.

Sommaire



LE CONTEXTE TERRITORIAL ET FONCIER



COMMENT PROCÉDER POUR MAÎTRISER LE FONCIER ?



L'APRÈS MAÎTRISE : METTRE EN PLACE UNE GESTION EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

Maîtrise foncière : comprendre la terminologie

Si une différence apparaît parfois à l'usage entre "maîtrise foncière" et "maîtrise d'usage", celle-ci correspond peu à une réalité. Maîtriser le foncier, c'est obtenir les droits réels d'occupation et/ou de gestion d'un terrain. Dans ce document, c'est bien cette définition qui est employée.

Différents outils permettent cette maîtrise foncière : les acquisitions, les legs, les dons, les affectations, les attributions, les datations en paiement, les conventions, les baux... Nous en expliciterons dans l'ouvrage les plus communs.



LE CONTEXTE TERRITORIAL ET FONCIER

L'HISTOIRE COMME ÉLÉMENT DE COMPRÉHENSION

Une évolution progressive des politiques et des acteurs intervenant dans la maîtrise foncière s'observe en France. Aux XIX^e et XX^e siècles, la maîtrise foncière était plutôt utilisée par l'État dans un objectif de restauration des terrains en montagne ou de protection des biens et des personnes. La politique de l'époque privilégiait l'acquisition plutôt que la réglementation.



En Savoie, une partie de la Chautagne a ainsi été acquise par l'État durant l'entre-deux-guerres puis boisée pour assécher et assainir les marais dans lesquels les moustiques proliféraient.

En 1960, un fait majeur intervient avec la création d'un outil central de politique foncière et agricole : les SAFER. Avec une compétence marquée dans l'aménagement rural, elles avaient comme objectifs initiaux de réorganiser les exploitations agricoles dans le cadre de la mise en place d'une agriculture plus productive et d'installer des jeunes.

L'évolution des acteurs

Par la suite, dès les années 70, la maîtrise foncière est devenue un outil prisé par une plus grande diversité d'acteurs. En premier lieu, le Conservatoire du littoral a



été créé en 1975 avec un objectif clair d'acquisitions de foncier sur les côtes maritimes ou lacustres en réponse à une urbanisation galopante sur ces territoires. En parallèle, des associations de protection de la nature se sont tournées vers l'acquisition foncière au-delà des territoires côtiers et, pour cela, ont initié la création d'outils spécifiques, complémentaires à leur rôle engagé : les conservatoires d'espaces naturels. Le premier s'est créé en Alsace en 1976 puis en Lorraine et en Rhône-Alpes dans les années 80. Par la suite, l'implication des collectivités territoriales s'est renforcée et systématisée, particulièrement dans le cadre de leurs politiques "espaces naturels sensibles" (ENS) ou de leur implication locale (les travaux et maîtrise foncière pour limiter les inondations de l'Isère ont été portés par le syndicat mixte local et non par l'État).

En 1972, la loi pastorale apporte des outils importants : elle crée les groupements pastoraux, les associations foncières pastorales (AFP) et les conventions pluriannuelles de pâturage (CPP), autour de l'idée d'un regroupement pour l'intérêt collectif.



La mise en place de l'outil financier européen LIFE nature sur les sites Natura 2000 et de certains fonds nationaux (FNADT...) a aussi permis de soutenir d'importants programmes d'acquisitions foncières.

Le cas des mesures compensatoires

Aujourd'hui, la maîtrise foncière devient un enjeu crucial pour de nombreuses sociétés privées, publiques ou semi-publiques *via* les mesures compensatoires. Le contexte du Val de Saône est parlant avec quatre gros projets qui nécessitent une compensation par l'acquisition de zones humides. Celles-ci deviennent alors un enjeu foncier majeur. En premier lieu la construction de l'A406 aux abords de Mâcon avec 274 hectares de prairies humides

en compensation pour la société APRR ; puis l'extension d'une carrière à Cormoranche-sur-Saône avec l'acquisition de 25 hectares de prairies humides ; ensuite GRT gaz achetant et faisant gérer 5 hectares de prairies dans le même secteur ; en dernier lieu, un syndicat d'eau potable avec un projet d'acquisition de 130 hectares. Tous ces projets d'acquisition de zones humides sont-ils atteignables et supportables pour un même territoire ? Quelle en sera l'incidence spéculative sur les prix des terres ?



Sur Saint-Jorioz, 1,8 hectares de terrains anciennement propriété du Ministère des Finances ont été affectés au Conservatoire du Littoral.

© J-P Deslandes - Conservatoire du littoral

Une autre évolution concerne le patrimoine foncier de l'État. Alors que les acquisitions foncières continuent via le Conservatoire du littoral pour protéger les espaces de l'urbanisation, les surfaces en propriété domaniale ont plutôt tendance à diminuer.

Pour le domaine public militaire (DPM), la restructuration des Armées a mené à la cession de certaines bases militaires, libérant par là des emprises de plusieurs centaines d'hectares. Cette possibilité foncière ouvre alors des enjeux territoriaux et environnementaux qui peuvent parfois être extrêmement importants. Par exemple, au 22 septembre 2011, le Conservatoire du littoral était propriétaire de 563 hectares d'anciens terrains militaires, 4,4 sont en cours d'affectation et 381 devraient faire l'objet d'une affectation par le Conservatoire du littoral dans les prochaines années.



Pour les terrains du Domaine public fluvial (DPF), une possibilité est maintenant offerte aux collectivités qui le souhaitent d'en devenir propriétaires, les Régions étant prioritaires. Le transfert de propriété du terrain domaniale nécessite un déclassement par décret en Conseil d'État après enquête publique.

Mis à part sur les bassins Rhin-Meuse et Seine-Normandie où quasiment 700 km de cours d'eau domaniaux ont été transférés aux collectivités, cette possibilité semble ne pas avoir connu beaucoup de succès à ce jour, d'autant qu'aucune mesure financière de compensation n'est prévue.

© E. Favre

Le transfert du foncier comme outil d'appropriation locale

Une quinzaine d'hectares dans le secteur de Bas-Chassiers sur la commune de Chabeuil, dans la Drôme, ont été acquis par Réseau ferré de France dans le cadre de mesures compensatoires puis rétrocédés au Conservatoire pour y mettre en place une gestion appropriée. Fin 2010 a vu l'aboutissement d'une démarche exemplaire de prise en charge locale du patrimoine naturel par la validation conjointe en Conseil municipal, d'une part, et en conseil d'administration du Conservatoire, d'autre part, du transfert de propriété en faveur de la commune qui s'engage à réviser le plan de gestion et continuer la préservation écologique du site.



© V. Perron

L'évolution des outils

Une évolution est aussi notable au niveau des associations, y compris les conservatoires d'espaces naturels. Alors qu'au départ, l'acquisition était le mode privilégié de maîtrise foncière, une réorientation s'est faite depuis une quinzaine d'années vers des contractualisations renforçant le rôle majeur de la concertation locale.

Plus récemment, différentes politiques des pouvoirs publics et certaines facilités administratives pour assurer la maîtrise foncière remettent l'acquisition au goût du jour. L'exemple de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse est caractéristique, avec sa politique ambitieuse d'acquisition des zones humides dans son neuvième programme.

Au niveau national, les chiffres du bilan foncier consolidé des conservatoires d'espaces naturels appuient cette évolution : en 1994, la part des acquisitions représentait plus de 20 % de la maîtrise foncière, pour descendre en dessous de 10 % dans les années 2000. Depuis 2009, on observe une hausse, mais il faudra sans doute attendre plusieurs années pour lire réellement cette tendance dans les bilans fonciers.



L'évolution du statut de propriété

Le statut de propriété a lui aussi fortement évolué. Culturellement, en France, l'attachement à la propriété, notamment en milieu rural, est fort. Mais, là aussi, les évolutions démographiques, l'arrivée de nouvelles générations mobiles qui ne connaissent pas leur terrain voire qui n'habitent plus sur place, modifient le paysage de la propriété privée. Depuis plusieurs années, on observe la multiplication du nombre de comptes de propriétaires sur certains territoires et des indivisions, avec la difficulté que cela engendre pour les contacter. A titre d'exemple, en 15 ans, on observe un doublement du nombre de comptes de propriétaires sur l'association foncière pastorale de Vallorcine (Haute-Savoie) et le phénomène va s'amplifiant, dans une logique inexorable de morcellement foncier, lié au principe d'héritage. Le remembrement permet de répondre en partie à ce constat.

Le morcellement est particulièrement fort et en accroissement dans la propriété forestière ; les propriétaires vont moins connaître et moins exploiter leurs boisements. Des outils telle l'association syndicale de propriétaires permettent de répondre à cette question en forêt et en alpage.

L'évolution de la valeur des terrains

La valeur donnée aux terrains a elle aussi évolué. Auparavant, les zones humides étaient vues comme des dépotoirs, des lieux insalubres. Maintenant, elles peuvent être perçues comme des secteurs potentiellement constructibles ou à bonne valeur économique. La montée en puissance des mesures compensatoires, avec la recherche de fortes surfaces de zones humides et la pression foncière qui en découle, leur donnent une valeur encore plus précieuse. En Ardèche, le cas des abords d'Aubenas est éloquent : les espaces naturels en vallée, limitrophes de l'agglomération, sont de plus en plus prisés pour des usages de loisirs de proximité. Des agences immobilières proposent de tels terrains à la vente à des prix parfois dix fois supérieurs à ceux du marché. Dans le point sur l'Ardèche : « des agences immobilières proposent... à ceux du marché ». ajouter « Ainsi, alors que les prix prônés par la SAFER oscillent entre 10 et 50 centimes du m², les propriétaires réclament bien souvent entre 1 à 2 euro du m² et les terrains peuvent être vendus au bout de la négociation 4 à 5 euros du m² ! » L'étalement foncier flagrant autour des villes ardéchoises rend ce phénomène très prégnant dans le paysage local.



Le Marais de la Bialle s'étend sur une centaine d'hectares en Combe de Savoie. En 2008, le CPNS lance une animation foncière sur une partie des parcelles bénéficiant d'un arrêté de biotope. Les prix proposés sont ceux du marché, de l'ordre de 0,20 €/m². Deux ans plus tard, un exploitant de carrières sollicite la SAFER pour acheter des terrains au titre de mesures compensatoires sur ce marais. La société est prête à monter beaucoup plus haut dans la négociation foncière. Au final, un terrain d'une vingtaine d'hectares que le Conservatoire n'avait pas pu négocier dans un contexte d'animation foncière sera acheté à 1€/m².



Sur les bords du lac d'Annecy, les terrains "naturels", considérés pendant longtemps comme des lieux insalubres, sont devenus extrêmement prisés pour l'urbanisation. Le prix a suivi cette évolution de l'intérêt porté à ces terrains. La conduite d'une animation foncière dans un objectif de préservation des équilibres naturels dans un tel contexte de pression et de flambée des prix relève alors d'un réel jeu d'équilibriste...



Dans l'Ouest lyonnais ainsi que dans le Genevois français, une partie des propriétaires abandonnent la vocation agricole de leurs terrains en ne renouvelant pas le bail avec un agriculteur pour être libre de tout lien, malgré un niveau très correct de rentabilité des productions locales. Ils attendent alors de vendre à haut prix quand le terrain deviendra constructible. Il en découle une modification paysagère qui peut être marquée, avec des vergers en friche dans les monts du Lyonnais ou des pâturages qui se referment dans le Pays de Gex.

Un contexte géographique variable

La structure foncière s'avère différente selon les territoires en fonction de plusieurs critères : l'altitude, le département, les milieux naturels concernés, l'état du morcellement, l'histoire du territoire...

Le val d'Allier l'illustre assez bien : le parcellaire se traduit plutôt par de grosses propriétés nobiliaires dans la partie bourbonnaise alors que le parcellaire est très morcelé dans la partie Puy de Dôme, suite à des partages de communaux.

En bordure de la Rivière d'Ain, les terres inondables sont majoritairement publiques (DPF ou communaux). Seul un secteur présente un parcellaire privé très laniéré, issu du partage entre les villageois de Villette-sur-Ain de l'ancienne propriété privée du châtelain, suite à la Révolution française.

Le droit foncier est très différent d'un pays à l'autre et la maîtrise du foncier se développe plus ou moins selon les cultures locales ou nationales. La Révolution française, en confisquant les terres des nobles et de l'Église catholique, en donnant des droits de chasse, de pêche, de cueillette... a changé la vision de la propriété pour les français. En Guyane, comme aux Etats-Unis où l'état colonial s'est attribué les terres et la forêt qui étaient le territoire non "borné" des tribus indiennes, la maîtrise foncière est vécue comme une perte de substance et d'identité.



© SAFER

POURQUOI OPÉRER UNE MAÎTRISE FONCIÈRE ?

Il est important de garantir l'existence et la pérennité des espaces naturels. Assurer une pérennité dans ce domaine est un enjeu fort car les milieux se reconstruisent rarement. La maîtrise foncière n'est qu'un moyen parmi d'autres d'arriver à ses fins mais il est indispensable d'apporter une solution foncière appropriée, quelle qu'elle soit. En revanche, elle peut s'imposer quand il s'agit de mener certains projets et investissements. Maîtriser le foncier d'un site naturel apporte la légitimité d'intervenir pour sa gestion : soit en tant que propriétaire, soit en tant que gestionnaire désigné dans le document (par exemple, une convention de gestion).

Aussi, les objectifs de la maîtrise foncière sont variables selon le contexte et la structure qui opère :

- **Préserver des terrains** : l'acquisition est le plus fort mode de préservation d'un site paysager ou/et d'intérêt pour la biodiversité ; c'est une clé pour définir des usages adaptés à la fragilité du milieu.

- **Restaurer, entretenir un site à des fins de préservation du patrimoine naturel** : la maîtrise foncière donne la légitimité pour intervenir dans la gestion de la parcelle. Elle est ainsi utilisée par les conservatoires d'espaces naturels pour mettre en place un programme de gestion.

- **Valoriser les usages en place** ou les usages abandonnés à retrouver (comme le pastoralisme en terrain difficile), liés parfois à des traditions locales. Ainsi, l'île de Genouilleux sur la Saône, en amont de Lyon, a été entièrement acquise par la société de pêche locale afin de garantir dans la durée son activité.



© CREN

- **Gérer l'accueil du public** : c'est l'un des objectifs des politiques "espaces naturels sensibles" des Départements. Dans certains cas, l'acquisition peut simplifier les problèmes de responsabilité du propriétaire vis-à-vis des risques qu'encourt le public lorsque des éléments incitatifs sont mis en place sur la parcelle en question (panneaux pédagogiques, passerelle, ponton...).

- **Répondre à la réglementation concernant les mesures compensatoires** pour les maîtres d'ouvrages privés ou publics.

QUI SONT LES ACTEURS FONCIERS ?

Les négociateurs fonciers

Ils interviennent en application de la stratégie foncière pour négocier au nom du porteur de projet. On rencontre là : les SAFER, les EPFL, les notaires et les experts fonciers privés.

- **Les établissements publics fonciers locaux (EPFL)** interviennent sur le territoire des communes ou des intercommunalités qui en sont membres. C'est un outil au service d'une politique foncière décidée par ses membres. Ils interviennent sur demande des collectivités adhérentes.

L'EPFL est chargé de réaliser des acquisitions foncières. Il permet aux collectivités de bénéficier d'un service de portage et de gestion des biens fonciers ou immobiliers pendant la durée nécessaire à la préparation d'un projet :

- il réalise des réserves foncières pour le compte de ses membres ;
- il apporte assistance et conseil en ingénierie foncière.

L'EPFL peut, par délégation des collectivités locales, intervenir en matière de droit de préemption ou d'expropriation. Il a essentiellement un rôle de portage.



© P. Janssen

● **Les sociétés d'aménagement foncier et d'espace rural (SAFER)** avaient pour objectif initial de réorganiser les exploitations agricoles dans le cadre de la mise en place d'une agriculture plus productive. Aujourd'hui, leurs missions ont été élargies au développement local et à la protection des paysages et de l'environnement.

Les SAFER achètent des terrains dans le but de les rétrocéder selon leurs objectifs. Elles disposent d'un droit de préemption dont les motifs sont définis par la loi. Elles sont systématiquement informées des projets de vente par les notaires et peuvent acheter à la place de l'acquéreur initial. Le but est alors de revendre à un autre acquéreur dont le projet répond mieux au maintien de la vocation agricole du bien, d'éviter la surenchère des prix, de favoriser le développement local ou de protéger l'environnement. Une SAFER peut intervenir en prestation tant pour des organismes publics que privés. En 2009, la SAFER a acquis 4 224 hectares en Rhône-Alpes, dont 94% à l'amiable.

Les actions des SAFER dans le domaine de la protection de l'environnement ont été renforcées depuis la mise en place du droit de préemption pour motif environnemental en 1999.

C'est réellement le conciliateur foncier en espace rural, pour arbitrer entre les parties et trouver une solution consensuelle. Les SAFER bénéficient de financements publics mais doivent aussi s'autofinancer par un pourcentage sur les ventes.

● **Les notaires**, officiers publics, sont en général bien impliqués sur le territoire. Ils interviennent essentiellement au moment des ventes et peuvent s'avérer d'excellents conseillers. Certains développent un service d'animation foncière.



Sur le Val de Saône, l'appel aux services d'un notaire local doit permettre d'acquérir 25 hectares de prairies humides dans le cadre de mesures compensatoires à une extension de gravière.



© SAFER

● **Les experts fonciers et agricoles** sont des professionnels généralistes du droit de propriété. La profession est réglementée : seules les personnes inscrites au Conseil national de l'expertise foncière agricole et forestière peuvent porter ce titre. Leurs domaines d'intervention concernent à la fois des estimations d'exploitations agricoles, des évaluations, des expertises immobilières, des études en lien avec l'aménagement du territoire et la gestion durable de l'environnement. Ils peuvent intervenir en animation foncière auprès de tout porteur de projet.



© SAFER

D'autres négociateurs fonciers peuvent intervenir, en fonction des spécificités des projets : les services fonciers des chambres d'agriculture, les Centres régionaux de la propriété forestière, des services pastoraux départementaux, des bureaux d'études privés...

La perception par les habitants

Selon le statut de l'acquéreur final, la perception par les usagers ne sera pas la même, ce qui peut être un élément décisif dans son choix. Ainsi, une structure extérieure au territoire qui se porte acquéreuse de terrains peut donner l'image d'une perte de patrimoine communal. À l'inverse, si la commune devient propriétaire, le maintien du patrimoine semble plus fort pour les locaux.

Ainsi, sur la tourbière de Cerin, dans l'Ain, le Conservatoire d'espaces naturels s'est porté acquéreur des parcelles privées du site. Une maîtrise foncière qui atténue probablement l'implication des acteurs locaux en matière de gestion de ce site.

Les porteurs du foncier

Ils vont pouvoir acheter à la place du propriétaire final et lui rétrocéder par la suite les terrains, le temps nécessaire à l'obtention de la délibération ou de s'assurer du financement. Il s'agit principalement des EPFL et de la SAFER. Ce sont des acheteurs transitoires. Il faudra prévoir dans ce cas de financer leur travail, notamment les frais de portage.

Le bénéficiaire final du foncier

Il s'agit du donneur d'ordre, du maître d'ouvrage. C'est lui qui, au final, sera le propriétaire du terrain. Il peut s'agir selon les cas de l'État (mais de moins en moins), d'établissements publics (Conservatoire du littoral, parcs nationaux), de collectivités (conseils régionaux et généraux, communes, intercommunalités). Ce peut être des associations (associations communales de chasse agréées... et particulièrement les Conservatoires d'espaces naturels), des personnes morales ou physiques privées (fédérations de pêche ou de chasseurs), des fondations privées d'entreprises (Fondation Pierre Vérots en Dombes, Tour du Valat en Camargue).

En régie ou sous-traitée ?

L'animation foncière peut être réalisée en régie, ce qui peut résulter d'un choix délibéré (contacts avec la population locale, sensibilisation des populations) ou bien d'une obligation liée à un choix financier ou au manque de partenariats sur un territoire. Bien souvent, les cas concernant quelques parcelles seront traités en régie, tandis que des animations foncières d'envergure s'appuieront plutôt sur une prestation menée par un négociateur foncier. Certaines structures se dotent d'animateurs fonciers en interne.

Sur le territoire de la basse vallée de l'Ain, une première animation foncière a été réalisée par la SAFER au bénéfice du Conservatoire entre 2004 et 2006. Elle visait des acquisitions en zone érodable. En 2010-2011, une nouvelle animation foncière est faite, liée à la réflexion pour la mise en place d'une réserve naturelle régionale sur ce territoire. Le choix s'est porté vers une intervention en direct du Conservatoire auprès des propriétaires afin de sensibiliser aux enjeux de la réserve en projet, de favoriser une meilleure adhésion au projet tout en proposant une acquisition des parcelles.

Le service de France Domaine

Depuis 2007, l'ancien Service des Domaines est chargé de :

- l'acquisition, la gestion et la cession des biens domaniaux,
- l'établissement de l'assiette* et le contrôle des redevances domaniales,
- le recouvrement des produits domaniaux de toute nature.

Concrètement, le service du Domaine a pour mission d'évaluer et vendre les biens, mobiliers et immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques et dont celles-ci ont décidé la cession. Il guide les collectivités et les établissements publics pour fixer la valeur vénale d'un bien public à céder. Dans 45 départements dits en "service foncier", le Domaine peut apporter aux collectivités locales demandeuses un concours étendu dans leur politique foncière, la réalisation d'opérations d'aménagement (réhabilitation de quartiers, travaux routiers). Il assure alors, sur la base d'un mandat, l'ensemble des procédures foncières nécessaires aux acquisitions envisagées, suivant les règles de droit civil ou, le cas échéant, par voie d'expropriation.



© E. Baye



© F. Doller

Les "conseillers"

Le bon déroulement d'une animation foncière nécessite bien souvent la sollicitation d'autres structures. Ainsi, un bornage peut être nécessaire lors de la division d'une parcelle et nécessitera alors l'intervention d'un géomètre (coût à intégrer dans le projet).

La personne clé lors de l'acquisition reste très souvent le notaire. En effet, c'est ce dernier qui rédige et fait signer les actes de vente ; il est un réel juriste de proximité. Le choix du notaire est aussi un élément à considérer car certains peuvent mettre au second rang ces petits dossiers et ne pas répondre aussi prestement qu'on le souhaiterait. L'intervention de cabinets juridiques peut s'avérer nécessaire en cas de contentieux.

Les politiques foncières des acteurs institutionnels

La plupart des acteurs institutionnels disposent de leur propre stratégie en matière de foncier, liée au besoin d'intervenir dans l'organisation de l'espace et la reconnaissance des espaces naturels et agricoles. Alors que pendant longtemps, le Conservatoire du Littoral et les Conseils généraux étaient les plus investis dans le domaine, aujourd'hui d'autres s'intéressent de près à cette question centrale dans l'aménagement du territoire. Il semble nécessaire de s'attarder un peu sur certains d'entre eux.



© V. Pierron

● **Les Régions** constituent un échelon particulier d'appréhension des enjeux environnementaux des territoires. En complément de ses interventions en faveur du patrimoine naturel, la Région Rhône-Alpes a élaboré une stratégie régionale pour la biodiversité avec quatre voies complémentaires d'intervention : les moyens réglementaires, fonciers, financiers et directs. Cela se traduit aussi par un soutien financier à des structures menant des opérations d'acquisitions foncières.

Le CERF en Rhône-Alpes

Un centre d'échanges et de ressources foncières, structure unique en France, a été créé fin 2009 sous l'impulsion de la Région Rhône-Alpes. Le CERF associe les acteurs régionaux majeurs du foncier et de l'aménagement.

L'objectif clairement affiché de cette structure novatrice est d'accompagner les élus et les praticiens dans l'élaboration de leurs stratégies et actions foncières, dans leurs dimensions spatiale, juridique et économique. Il s'agit d'accompagner la vitalité démographique et économique du territoire rhônalpin dans le respect de leurs espaces agricoles et naturels reconnus pour leur richesse exceptionnelle.

● **Les Conseils généraux** bénéficient d'une compétence pour se doter d'une politique autour des espaces naturels sensibles, avec deux objectifs majeurs : préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et assurer la sauvegarde des habitats naturels.

Pour mettre en œuvre cette politique, le Conseil général dispose d'un outil financier, la taxe d'aménagement (qui remplace les anciennes TDENS et TDCAUE*), prélevée sur les permis de construire, et d'un outil foncier, les zones de préemption.

Ils sont donc habilités à réaliser eux-mêmes des acquisitions foncières ou bien à aider financièrement d'autres structures dans leur maîtrise foncière.

En plus de la politique ENS, les Conseils généraux peuvent instituer un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), institué par la loi DTR (développement des territoires ruraux). Dans ces périmètres, ils élaborent un programme d'actions en accord avec les communes ou les intercommunalités compétentes.

Ainsi, des terrains peuvent être acquis :

- dans l'ensemble du périmètre, par le Conseil général ou, avec son accord, par une autre collectivité, à l'amiable ou par expropriation ;
- dans les zones de préemption ENS, par exercice de ce droit de préemption ;
- en dehors des zones de préemption ENS, par préemption de la SAFER à la demande et au nom du Conseil général ;
- par un établissement public d'aménagement ou un établissement public foncier agissant à la demande et au nom du Conseil général.

Les terrains sont alors intégrés dans le domaine privé de la collectivité territoriale ou de l'établissement public qui les acquiert. Ils doivent être utilisés en vue de la réalisation des objectifs définis par le programme d'action.



Le Conseil général de la Loire a validé un PAEN en mars 2011. Le premier site à développer un projet de territoire est la vallée du Gier, avec une coordination apportée par le Parc du Pilat. Entre un pôle urbain en vallée et un massif encore rural, ce territoire prend une orientation paysagère et économique à travers la mise en place d'une AOP *Rigotte de Condrieu* et la nécessité d'assurer un foncier agricole cohérent. Un diagnostic de territoire puis des entretiens individuels avec chaque agriculteur concerné aboutissent à 3 100 hectares délimités sur ce site PAEN. Les parcelles visées devront rester à vocation agricole ou naturelle et ne pourront être construites. De plus, une articulation de ce programme avec les politiques agricoles et environnementales de Saint-Etienne Métropole est à l'étude par les différents partenaires.



© E. Cheminier - CG42

* Taxes départementales affectées aux espaces naturels sensibles et aux Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

● **La politique foncière du Conservatoire du littoral** vise la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres. Cet établissement peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole, dans les départements d'Outre-mer ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas et des lacs de plus de 1 000 hectares. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés à l'amiable, par préemption ou, exceptionnellement, par expropriation. Il peut recevoir du foncier en dons ou legs.

Après avoir effectué les travaux de remise en état nécessaires, il confie la gestion des terrains aux collectivités locales ou à des associations qui en assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées.



© J.-P. Deslandes - Conservatoire du littoral

● **La politique "zones humides" et les Agences de l'eau**

En février 2010, la secrétaire d'État à l'écologie avait présenté le plan national d'actions pour la sauvegarde des zones humides : 20 millions d'euros mobilisés en 3 ans pour financer 29 actions, lancer un parc national situé en zone humide et six nouveaux sites Ramsar. La maîtrise foncière est clairement un levier de ce plan qui, à la suite du Grenelle de l'environnement, mettait en avant l'objectif de 20 000 hectares de zones humides à acquérir au niveau national. Cet objectif s'est traduit au sein des contrats d'objectifs des agences de l'eau.

Celles-ci peuvent mener, outre les missions définies à l'article L. 213-8-1, une politique foncière de sauvegarde des zones



© F. Diéter

Une politique foncière comme projet de territoire : l'exemple du Parc naturel régional des Monts d'Ardèche

Afin de mieux maîtriser l'évolution du foncier sur son territoire, le Parc des Monts d'Ardèche souhaite accompagner les communes et communautés de communes autour de leurs enjeux fonciers par la mise en place d'outils techniques et financiers. La planification territoriale, le diagnostic agricole et le plan de développement de massif autour de la forêt sont les trois outils mis en avant par le Parc. Ensuite, les communes peuvent porter des opérations concrètes liées au foncier. L'ensemble de ces opérations peut bénéficier d'aides publiques *via* des programmes européens ou régionaux.

humides approuvée par le Comité de bassin. À ce titre, elles peuvent attribuer des aides à l'acquisition de parcelles par des conservatoires d'espaces naturels, des collectivités territoriales ou des établissements publics. Elles peuvent aussi 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.

L'Agence de l'eau Rhône Méditerranée & Corse affiche, dans le cadre de son 9^e programme et du SDAGE, un ambitieux objectif d'acquisition de 10 000 hectares de zones humides d'ici 2012. Elle accompagne ainsi financièrement les structures désireuses d'acquérir des zones humides dans un objectif de préservation de leurs équilibres.



© P. Janssen

La Foncière terre de liens est un outil financier qui propose, à travers une épargne citoyenne, de soustraire des terres au marché spéculatif et de les protéger des menaces qui pèsent sur elles. Des terres et des exploitations agricoles sont acquises puis exploitées de façon écologiquement responsable et socialement solidaire. Au niveau national, depuis une dizaine d'années, près de 80 projets agricoles, en général tournés vers l'agriculture biologique, ont ainsi pu être soutenus.

En octobre 2006, la Fédération des chasseurs du Rhône a saisi l'opportunité d'acheter deux parcelles sur la Tourbière du Couty, **via la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage**. Par la suite, un projet prend forme avec l'implication d'autres partenaires : Département du Rhône, FRAPNA, Amis de la nature du Haut-Beaujolais, Conservatoire d'espaces naturels ... Un plan de gestion et de mise en valeur du site a été construit, en partenariat avec les acteurs locaux, par la Fédération des chasseurs et le Conservatoire. Ces deux structures ont signé une convention de gestion en 2011 désignant ce dernier comme gestionnaire du site.

Visite sur la tourbière du Couty, dans le Beaujolais.



© E. Pionpit

● La politique foncière des Conservatoires d'espaces naturels

Depuis une trentaine d'années, l'action des Conservatoires privilégie l'intervention foncière par voie amiable et concertée avec les acteurs des territoires. Leur intervention s'effectue souvent dans l'ensemble du processus, depuis la définition et la hiérarchisation des sites jusqu'à la maîtrise foncière et la gestion en aval. Selon les cas, ils seront bénéficiaires finaux du foncier ou adapteront le choix des outils ainsi que les modalités de portage, par le Conservatoire lui-même ou par un autre partenaire.

L'exemple de Rhône-Alpes met en avant la définition de priorités thématiques régionales (types de milieux et d'habitats concernés), des choix d'intervention vis-à-vis des espaces protégés et surtout un principe de désignation des maîtres d'ouvrages bénéficiaires du foncier, collectivités ou Conservatoire, en fonction des contextes locaux.

"Public" et "privé du public" : comment s'y retrouver ?

Les biens de l'État, des collectivités locales et des établissements publics hors domaine public, appartiennent au **domaine privé de la personne publique**, soumis globalement à un régime de droit privé. Il s'agit :

- des biens qui n'ont pas reçu d'aménagement spécial ;
- des biens non affectés à l'utilité publique ;
- des biens inclus dans le domaine privé par disposition législative.

Des acteurs "espaces naturels" et des stratégies foncières en France



SÉCURISER AU MIEUX LE DEVENIR DU FONCIER

À chaque situation sa solution

C'est le postulat de départ qui semble le mieux correspondre. Cependant, le statut public ou privé du bénéficiaire final génère de grosses différences : la propriété privée reste plus fragile, la structure peut disparaître, des reventes avoir lieu. À l'inverse, la propriété publique est inaliénable, ce qui constitue sa principale force.

Par contre, il faut tenir compte du fait que les élus changent et que l'affectation du bien peut alors elle aussi changer.

Les collectivités sont propriétaires d'un certain nombre de biens immobiliers et mobiliers. Certains appartiennent au domaine public et d'autres au domaine privé de la collectivité. Cette distinction est déterminante pour la gestion du bien. Elle permettra de déterminer les possibilités d'utilisation et de cession de ces biens.

Bien souvent, une solution peut être l'acquisition en indivision entre le porteur privé et une structure publique : on profite ainsi de la souplesse du privé pour mener à bout l'acquisition et de la durabilité de la propriété publique, tout en assurant la pérennité du projet au-delà du mandat politique. Le partenariat est fort, avec certainement une meilleure lisibilité pour les acteurs du territoire.



Sur la tourbière de l'Herretang (Isère), une acquisition s'est opérée en 1994 en indivision Conseil général de l'Isère - CREN. Finalement, depuis 2006, le Conseil général est devenu l'unique propriétaire par volonté de meilleure lisibilité de sa politique ENS.

Le Conservatoire des terres agricoles a été créé en 2009 à l'initiative du Conseil général de la Haute-Savoie. Financé par la taxe d'aménagement, il soutient l'acquisition par les collectivités de terrains non bâtis à vocation agricole sous réserve de la mise en place de baux ruraux à clauses environnementales. Dans le même département, l'association Terre de lac achète des terrains et les met à disposition d'agriculteurs écologiquement responsables.

Le régime du domaine public

(art. L 1311-1 du nouveau CG3P)

- **Inaliénabilité** : impossibilité pour les personnes privées d'acquérir un droit sur le domaine public. C'est pourquoi, avant d'être cédé, un bien du domaine public doit être préalablement déclassé, ce qui suppose la disparition préalable de l'affectation à l'utilité publique.
- **Imprescriptibilité** : impossibilité d'acquérir un droit sur ces biens par voie de prescription c'est-à-dire par une possession prolongée. L'administration propriétaire peut revendiquer son bien à n'importe quel moment même si une personne est sur le domaine public depuis plus de 90 ans (en droit privé français la prescription arrive au bout de 30 ans).

Par conséquent, un bien appartenant au domaine public ne pourra pas être cédé ; il y a impossibilité d'exproprier le domaine public ainsi que de constituer des droits réels sur ce dernier.

Des clauses de sécurité

Il est possible d'inscrire de telles clauses dans les actes de vente et donc cadrer l'usage de la parcelle. Ainsi, les acquisitions réalisées dans le cadre d'un programme européen LIFE doivent mentionner certains engagements spécifiques souscrits par l'acquéreur. Par exemple, dans le cadre du programme LIFE sur la basse vallée de l'Ain, 30 hectares de terres érodables en bord de rivière ont été acquis par le Conservatoire avec l'implication de la SAFER.

Plusieurs dispositions administratives standard étaient demandées par la Commission européenne et précisées dans l'acte de vente : "Pour les terrains acquis conformément au projet, avec le soutien financier de la Commission, le bénéficiaire doit veiller à ce que l'acte de vente et/ou son inscription au cadastre contienne une garantie que le terrain est définitivement affecté à la conservation de la nature".

Le cahier des charges SAFER

Utilisable en cas de rétrocession de 15 à 30 ans, ce cahier des charges est inscrit dans les actes de vente et peut être très contraignant pour l'acheteur. Il reprend le projet qui a motivé la décision d'acquisition de l'attributaire, et ce dernier s'engage à respecter ce projet pendant le délai convenu. Il prévoit un suivi et un accompagnement de la SAFER dans le temps ainsi qu'un pacte de préférence au profit de la SAFER en cas de cession du bien. En cas de non respect de ces engagements, la SAFER peut être



Un fonds de dotation des conservatoires

Créés par la loi de modernisation de l'économie de 2008, les fonds de dotation correspondent à des personnes morales de droit privé qui peuvent recevoir et gérer les biens de toute nature qui leur sont cédés, ceci, dans un objectif d'intérêt général.

Le réseau des conservatoires d'espaces naturels a créé en 2011 son propre fonds de dotation avec un objectif double.

- Il permet aux conservatoires de mieux sécuriser leurs propriétés en les versant au capital du fonds, devenant nu-propriétaire ; le Conservatoire reste le gestionnaire en tant qu'usufruitier.
- Il permet de réceptionner dons et legs de particuliers ou d'entreprises. Pour ces dernières, la donation de terrain constitue une opération de mécénat en nature et ouvre droit à une réduction d'impôt égale à 60% du montant du don dans la limite de 5% du chiffre d'affaires ainsi qu'à l'exonération des droits de mutation.

- veiller à ce que l'acte de vente et/ou son inscription au cadastre contienne une garantie que le terrain soit définitivement affecté à la conservation de la nature.

Des partenariats entre SAFER et Conservatoires d'espaces naturels

En Midi-Pyrénées, une convention lie la SAFER et le Conservatoire. En découlent des veilles foncières à la parcelle sur certains sites particuliers à enjeux forts (comme dans le cadre du plan régional d'actions concernant les chauves-souris). De plus, les techniciens de la SAFER disposent d'une carte des zones susceptibles d'être intéressantes aux yeux du Conservatoire (ZNIEFF de type I, tourbières et zones Natura 2000). Depuis début 2011, un travail a été demandé à la SAFER Garonne-Périgord pour réaliser une vaste animation foncière sur les zones humides du territoire dans le cadre de l'appel à projets de l'Agence de l'eau Adour-Garonne pour l'acquisition de zones humides. Des cahiers des charges seront annexés aux rétrocessions SAFER ou dans les conventions de mise à disposition qui pourraient découler des acquisitions.

En Rhône-Alpes, alors qu'un partenariat fort existait déjà en Savoie, une convention structure les relations entre la SAFER et les quatre conservatoires rhônalpins. Elle a pour objet de renforcer et d'optimiser la collaboration pour assurer la maîtrise foncière d'espaces naturels présentant des enjeux de biodiversité.

Les principaux volets de la convention concernent une mise en commun de la connaissance sur les espaces à enjeux, une veille foncière accrue, des évaluations de la faisabilité foncière préalables à l'engagements des Conservatoires et une implication de la SAFER dans la négociation foncière au bénéfice des Conservatoires.



© B. Pascault

amenée à "casser la vente" et reprendre le bien (résolution de la vente). Des dérogations au cahier des charges sont envisageables et doivent être validées par la SAFER.

Si l'on revient à l'exemple cité plus haut de la basse vallée de l'Ain et du programme LIFE nature, lors de la rétrocession, le cahier des charges SAFER spécifie que :

- "l'acquéreur" s'engage à maintenir une destination environnementale au "bien acquis" ;

- il s'engage à utiliser le bien en veillant particulièrement au respect des dispositions de protection de l'environnement qui lui ont été précisées par les autorités compétentes, à savoir :

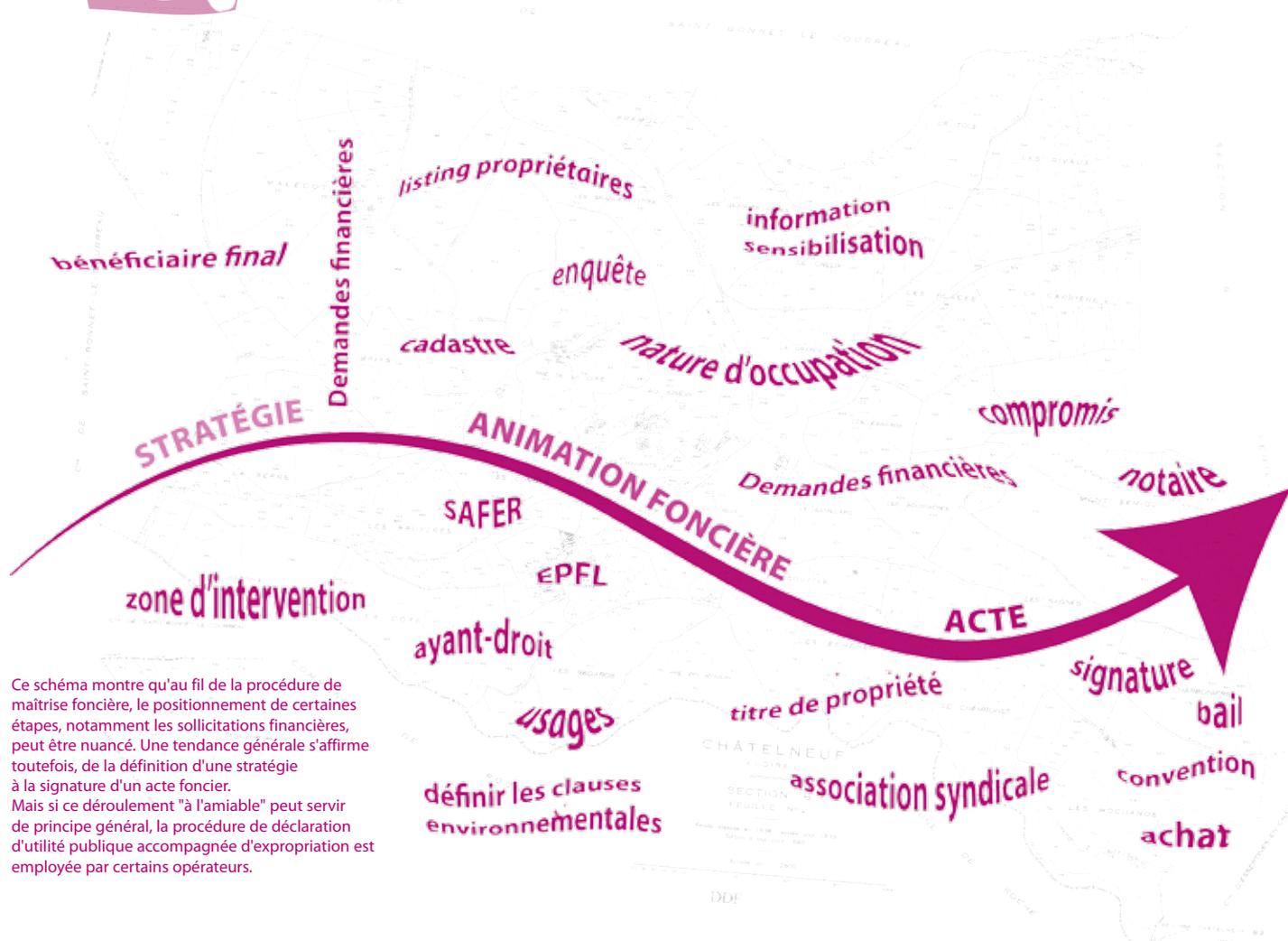
- maintenir l'affectation définitive des biens acquis à des activités de conservation de la nature après achèvement du projet cofinancé au titre du programme européen ;



© Astéris



COMMENT PROCÉDER POUR MAÎTRISER LE FONCIER ?



Ce schéma montre qu'au fil de la procédure de maîtrise foncière, le positionnement de certaines étapes, notamment les sollicitations financières, peut être nuancé. Une tendance générale s'affirme toutefois, de la définition d'une stratégie à la signature d'un acte foncier. Mais si ce déroulement "à l'amiable" peut servir de principe général, la procédure de déclaration d'utilité publique accompagnée d'expropriation est employée par certains opérateurs.

QUAND L'ANIMATION FONCIÈRE RÉSULTE D'UNE ACTION STRUCTURÉE

Définir sa propre stratégie foncière

● **Un objectif clair de préservation du patrimoine naturel** peut être le point de départ de la stratégie qui en découle. Et la maîtrise foncière est un moyen, notamment sur certains sites à enjeux prioritaires en termes de biodiversité. La stratégie peut alors être liée à des milieux naturels particuliers (tourbières, pelouses sèches) ou en lien avec des espèces à forts enjeux. Bien souvent aussi, la structure recherche des terrains au contact de parcelles déjà en propriété. Certaines communes volontaristes ont su mettre en œuvre une stratégie foncière ciblée. Ainsi, la commune de Brégnier-Cordon, dans l'Ain, acquiert des terrains depuis une dizaine d'années pour préserver des lînes et des pelouses sèches, puis en confie la gestion à un tiers.

Dans le Rhône, le maire de Saint-Georges-de-Reneins souhaitait maintenir une coupure verte le long de la Saône. Il a lancé dès la fin des années 90 un programme d'acquisitions qu'il complète régulièrement avec de nouvelles parcelles.

● **La stratégie foncière peut découler d'un projet d'urbanisme, de mise en sécurité de personnes, d'une volonté de production...**





Pour sa réalisation, le projet nécessite une animation foncière. Les terrains ainsi acquis, parfois des années à l'avance, peuvent s'avérer de grande valeur patrimoniale, et leur préservation au titre du patrimoine naturel peut alors être complémentaire au projet initial. Il s'agit souvent d'acquisitions réalisées par des communes avec la volonté de créer des réserves foncières en vue d'échanges ou d'urbanisation futurs. Ainsi, sur Groisy (Haute-Savoie), une friche à molinie sur argile devait répondre préalablement à un objectif d'aménagement de terrain de football ; le temps a plaidé en faveur des enjeux biologiques de cet espace !

S'inscrire dans une stratégie foncière déjà définie

Certains grands acteurs institutionnels ont élaboré leur propre politique foncière. L'acquéreur a tout intérêt à s'adapter pour intégrer cette stratégie. Son intervention est alors légitimée et aura plus de chances d'aboutir.

Connaître ces stratégies permet de s'en saisir pour avancer : faire appel aux Départements dans le cadre d'une politique ENS, solliciter l'Agence de l'eau sur les zones humides... Parfois même, deux stratégies d'origines différentes peuvent se superposer : une commune qui souhaite acquérir une zone humide pour garantir un espace vert aux abords du village rejoint là la politique d'acquisition de zones humides de l'Agence de l'eau.



© E. Favre



Sur le haut-Rhône, la Compagnie nationale du Rhône a acquis dans les années 80 des terrains pour la réalisation d'aménagements hydroélectriques. C'est ainsi qu'elle est devenue propriétaire d'une moitié du marais d'Archine, dans l'Ain, qui devait à l'origine servir de zone de remblai. Finalement, non utilisé comme zone de dépôt, le marais a fait l'objet d'un programme de préservation à but écologique.

Une stratégie foncière n'est pas figée dans le marbre ; elle doit être évaluée pour évoluer régulièrement en s'adaptant aux nouveaux outils ou aux nouveaux partenaires.

Ainsi, la délégation lacs du Conservatoire du littoral évalue sa stratégie foncière globale, datant de 2005, afin d'élaborer un volet plus spécifique aux contextes lacustres.

QUAND L'ANIMATION FONCIERE EST CONDUITE SELON OPPORTUNITE

Des opportunités foncières émergent parfois sans stratégie préalable. La réactivité est alors de mise ! Ces opportunités résultent bien souvent de contacts informels avec des opérateurs fonciers, des partenaires.

Des acquisitions peuvent aussi s'opérer sur opportunité, avec un enjeu autre que le patrimoine naturel (ressource en eau, prévention des risques, production de bois, ...).

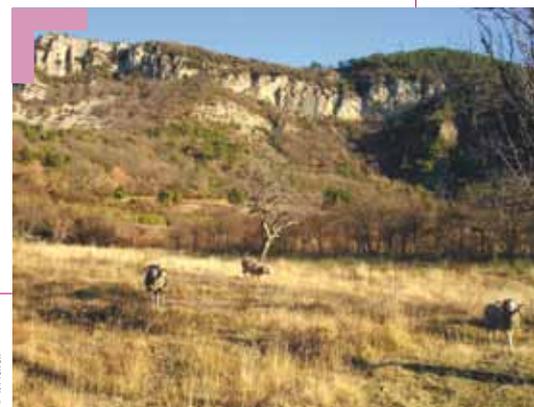
La stratégie foncière dépend de l'ensemble des éléments évoqués dans ce chapitre, qui doivent être combinés. Ensuite, sa mise en œuvre demande une adaptation constante et un grand pragmatisme.

Une illustration peut être trouvée en Haute-Savoie : une animation foncière a été montée dès 1977 sur le lac d'Annecy, avec l'instauration par l'État d'une zone de préemption. Le bénéficiaire des acquisitions était en premier lieu le Conseil général puis le Conservatoire du littoral ou les communes. Aujourd'hui, une vingtaine d'hectares, répartis sur le lac d'Annecy et le Léman, sont devenus propriétés du Département.



Dans la Drôme, la commune de Château-neuf-de-Bordette s'est investie dans la création d'une association foncière pastorale (AFP) et a acquis dans ce cadre un domaine de plusieurs dizaines d'hectares.

Là, à l'interface d'un projet de redynamisation agricole et de la lutte contre les incendies, la préservation des enjeux naturels a su trouver toute sa place.



© V. Pierron



CHOISIR LE BON OUTIL DE MAÎTRISE FONCIÈRE

La question revient souvent : faut-il privilégier un acte fort (acquisition, bail emphytéotique) ou la souplesse d'une contractualisation ? D'un côté du long terme mais plus difficile à obtenir, de l'autre un engagement moins contraignant pour le propriétaire, donc plus facilement négociable, mais une solution plus précaire.

Le contexte sera déterminant et le besoin d'avoir un panel d'outils à proposer est important. Le choix se fait ensuite avec le propriétaire lors de la négociation.

Les conventions d'usage

- La durée est fixée par la convention.
- À échéance, le propriétaire peut décider de ne pas reconduire le contrat et anéantir ainsi les efforts engagés.
- Les contraintes sont faibles. Par conséquent, le propriétaire peut facilement "casser" une convention, même au cours de sa période de validité.
- Mais, d'un point de vue pragmatique, la convention permet assez facilement d'obtenir un engagement.

A titre d'exemple, au sein des conservatoires de Rhône-Alpes, en 20 ans, une seule convention d'usage n'a pas été renouvelée, contraignant le gestionnaire en place à abandonner le site, pourtant remarquable. La continuité d'une gestion écologique n'est plus forcément assurée par la suite.

La pérennité des autorisations verbales ou des accords tacites est théoriquement encore plus fragile, puisqu'elle dépend d'un accord uniquement oral et peut donc être remise en cause du jour au lendemain. Cependant, il existe des cas où la gestion du site ne s'appuie que sur cet outil. Une confiance s'est instaurée entre les référents et le propriétaire. C'est le cas du site des Balmes de l'Isle, en Isère, géré depuis 1990 : sa maîtrise foncière est assurée uniquement par un accord oral.

Selon la confiance acquise, les outils peuvent être évolutifs et passer ainsi d'une maîtrise d'usage à court terme à une mise à disposition sur une très longue durée.

Des outils engageants peuvent être plébiscités par certains acteurs pour leur durabilité, un bail emphytéotique, par exemple. Ainsi, dans le Rhône, un Conseil municipal fortement engagé dans une démarche foncière considèrerait l'usage de cet outil comme l'assurance que la préservation du marais soit assurée quel que soit l'avenir politique de la commune.



© P. Jansen

Les principaux outils de la maîtrise foncière dans les espaces naturels

Le marais de Boistray.

Nature de l'outil	Description	Avantages	Inconvénients
Acquisition	Acte d'achat d'un terrain	Grande stabilité / valeur juridique forte	Coût
Bail emphytéotique	Bail d'une durée de 18 à 99 ans en échange d'un loyer modique.	Confère un droit réel sur le bien / acte notarié fort et stable / le contrat subsiste en cas de décès de l'une ou l'autre des parties	Paiement des charges / frais notariés / reconduction tacite impossible
Bail civil	Contrat à durée libre avec tacite reconduction possible	Durée libre / bail souple / contrat stable / encadrement juridique fort / pacte de préférence possible	Durée libre mais reste temporaire / droits du locataire insuffisants / si bail supérieur à 12 ans, il faut payer les frais notariés
Prêt à usage ou commodat	Contrat par lequel quelqu'un livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge du preneur de la rendre après s'en être servi / essentiellement gratuit sans durée minimale ni maximale	Souple / gratuit / le bien ne peut être repris qu'à des conditions strictes / pacte de préférence possible	Maîtrise du foncier à court ou moyen terme / responsabilité du preneur peut être facilement engagée
Convention de gestion	Contrat de mise à disposition d'un bien en convenant d'une gestion définie	Pas de formalisme / souple / à titre gratuit ou somme modique / gestion convenue avec le propriétaire	Valeur et sécurité juridique faibles / frais de gestion induits
Accord verbal	Autorisation donnée par le propriétaire de façon orale	Grande souplesse	Pas de contrat écrit / pas de valeur juridique / aucune vision dans le temps
Autorisation ou convention d'occupation temporaire	autorisation révoicable d'occupation privative et personnelle d'un élément du domaine public	Permet la gestion d'un terrain domanial / peut être conclue à titre gratuit	révoicable / le bien doit être remis en l'état à l'issue de la date limite de l'autorisation



Les servitudes conventionnelles

La servitude est une charge imposée à un immeuble (le fonds servant) au profit d'un autre immeuble (le fonds dominant). Elle peut être personnelle ou réelle. Elle peut avoir une durée limitée ou illimitée. Elle est établie de préférence par acte notarié publié et donc opposable aux tiers. L'objectif de la servitude est la maîtrise d'usage ponctuelle et passive (interdiction de faire) mais indéfinie (droit réel).

Pour pouvoir constituer une servitude, il faut :

- l'existence de deux propriétés distinctes (deux fonds appartenant à deux personnes différentes) ;
- qu'un fonds soit affecté au profit de l'autre ;
- que la servitude ne soit pas équivalente à une obligation de faire .

Ainsi sur les bords de l'Arve (74), la vente de deux parcelles au profit d'un propriétaire privé s'est opérée assortie d'une convention de servitudes garantissant à long terme la préservation et la qualité écologique desdites parcelles. Là, la propriété d'Asters constitue le fonds dominant, tandis que la propriété privée constitue le fonds servant. Plus en détails, les activités concernant une modification de l'état écologique des parcelles est soumis à la servitude.

Un seul ou plusieurs outils ?

Bien souvent, le porteur de projet utilisera sur un même site de plusieurs outils de maîtrise foncière. En Rhône-Alpes, une majorité de sites gérés n'utilise qu'un seul type d'outil : ce cas se rencontre en effet sur 78% des sites gérés. 18% des sites contiennent deux types d'outils, et, dans ce cas, il s'agit le plus fréquemment de l'acquisition et de la convention d'usage (les deux outils les plus fréquents). Au maximum, on retrouve quatre outils différents sur un même site. Ainsi, la maîtrise foncière de la Réserve naturelle du bout du lac d'Annecy est assurée par de l'acquisition, des conventions d'usage pluriannuelles, des autorisations écrites ponctuelles et des autorisations verbales. Sur les landes du haut Beaujolais, deux outils

sont utilisés : l'acquisition par le département du Rhône et des conventions d'usage signées avec les propriétaires privés.

Les prêts à usage, les baux ruraux sont toujours utilisés en association avec d'autres outils sur un même site. Leur usage est cependant anecdotique.

De simples accords oraux peuvent parfois suffire à atteindre l'objectif, mais sans garantie de durabilité.

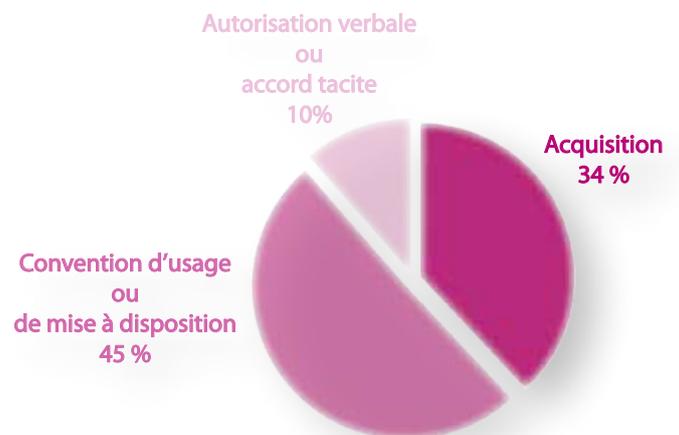
Le négociateur peut tenter de "privilégier" l'un ou l'autre des outils disponibles, mais au final, c'est le propriétaire qui décide !



© Asters



L'animation foncière nécessite le travail en complément avec plusieurs outils fonciers différents. L'exemple par le Conservatoire d'espaces naturels du Limousin sur le complexe de landes et tourbières de Chabannes reflète bien cette réalité de terrain : début de l'animation foncière en 1993 avec la signature d'un bail civil sur une dizaine de parcelles ; premières acquisitions en 2001, qui se poursuivent encore sur les parcelles à plus forte valeur écologique, trois conventions d'usage signées ; avec, en complément, une politique agri-environnementale efficace qui permet d'obtenir la gestion de plus de 50% du site.



Les types de maîtrise foncière les plus fréquemment utilisés en Rhône-Alpes, sur l'ensemble des sites gérés pour la biodiversité.

Un attachement à la propriété qui guide les choix

L'histoire locale, la valeur sentimentale associées au foncier, peuvent guider l'attachement d'un propriétaire à son bien. Certains propriétaires, n'habitent plus sur place, ne connaissent pas leur terrain ou ne l'ont vu que sur plan. Ils peuvent plus facilement être vendeurs. A l'inverse, d'autres peuvent être fortement attachés à leurs biens : racines rurales plus fortes, attachement à leur histoire familiale, pratique du terrain ancienne ou récente "Je me souviens avoir fauché ce pré avec mon grand-père", "C'est là que j'ai tué mon premier chevreuil", "Ces terres appartiennent à ma famille depuis des générations et je ne peux pas m'en dessaisir". Le temps de négociation sera alors plus ou moins long et, au final, le conventionnement pourra être la seule solution pour intervenir sur la parcelle.

La valeur économique du terrain peut aussi être un critère de difficulté d'acquisition : une terre considérée comme inculte, car très pentue, située loin des habitations, peu productive et abandonnée depuis des années, sera plus facilement vendue par un propriétaire que la parcelle aux portes du village servant de récolte de bois de chauffage avec peu d'efforts. Après, tout reste une question de négociation financière !



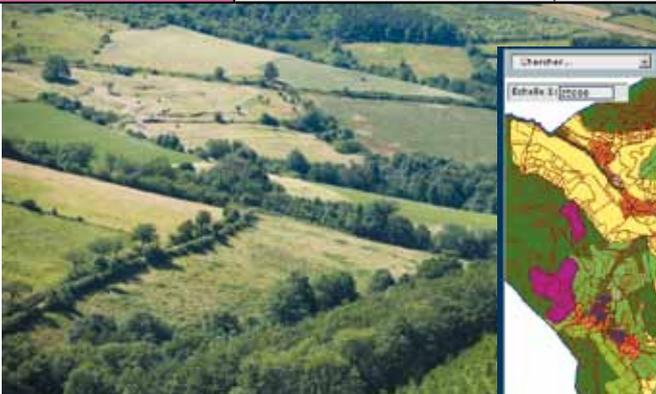
Droits de préemption et ... droits de préemption

Plusieurs types de droits de préemption coexistent sur les territoires. Certains peuvent être utilisés pour la protection et la gestion des espaces naturels, d'autres non.

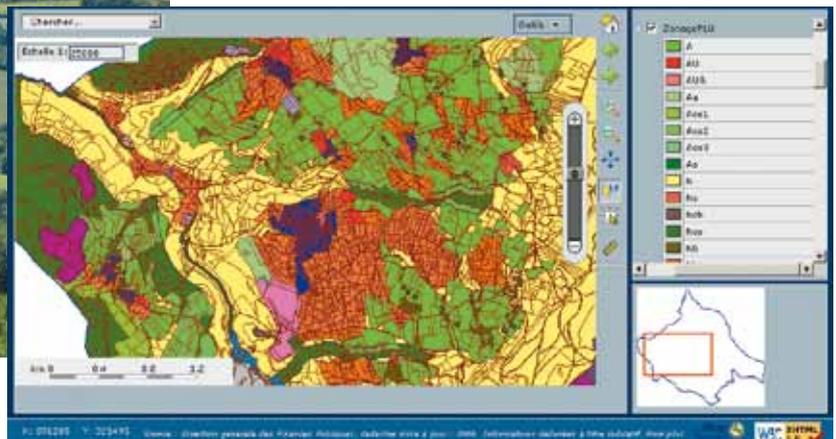
Signalons également qu'une préemption peut être simple ou avec révision des prix. Cette dernière peut permettre aux collectivités d'éviter une trop forte flambée des prix.

Les principaux cas de droits de préemption dans les espaces naturels

	Qui peut l'utiliser ?	Sur quel périmètre ?	Pour quoi faire ?	Référence
Espaces naturels sensibles (ENS) des Départements	Le Conseil général (avec l'accord des communes concernées ou du Préfet) Substitution possible par : - le Conservatoire du Littoral - un parc national - un parc naturel régional - la commune	Dans des zones définies par chaque Conseil général selon ses critères propres Cadre pouvant servir de référence : charte des ENS de l'Assemblée des Départements de France.	Préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues Assurer la sauvegarde des habitats naturels Ouvrir au public	Code de l'urbanisme
Droit de préemption agricole ou environnemental de la SAFER	Les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) Sur la demande d'un agriculteur, d'une collectivité, d'un parc naturel régional, du Conservatoire du Littoral ... et sous le contrôle de la DRAAF et de la DREAL	Surfaces non bâties, zones déterminées par le préfet et au-dessus d'une superficie minimale. Hors : - échanges - acquisitions par des cohéritiers, parents, indivisaires - acquisitions par le fermier en place - parcelles faisant partie d'un ensemble boisé	- 9 motifs définis par la loi : - 6 au bénéfice des exploitations agricoles mais aussi : - mise en valeur et protection de la forêt, amélioration des structures sylvicoles - mise en valeur des paysages et protection de l'environnement - protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains	Code rural
Droit de préemption urbain	Communes dotées d'un plan local d'urbanisme (ou encore d'un plan d'occupation des sols) ou intercommunalité compétente pour l'élaboration des documents d'urbanisme	Dans les zones urbaines et d'urbanisation future	Liste limitative : - projet urbain, politique locale de l'habitat - activités économiques - loisirs et tourisme - équipements collectifs - lutte contre l'insalubrité et renouvellement urbain - sauvegarde ou mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti - MAIS NE S'APPLIQUE PAS AUX ESPACES NATURELS - réserves foncières	Code de l'urbanisme
ZAD (Zone d'Aménagement Différé)	Le Préfet, sur proposition ou après avis de la commune	En zone urbaine ou naturelle, qu'il y ait ou non un plan d'urbanisme		



© F. Didier





Un outil particulier : l'association syndicale de propriétaires

En application du texte de 1865 sur les associations syndicales, la loi pastorale de 1972 a instauré la possibilité de se regrouper pour défendre un intérêt collectif. Elle donne la possibilité de créer des associations foncières pastorales. Modernisé par l'ordonnance de juillet 2004, ce type de regroupements de propriétaires est une solution, y compris sans retour économique direct : l'intérêt public général domine pour une gestion collective du foncier. L'objectif est de garder la propriété privée autour d'un projet collectif.

On en distingue trois types :

- **L'association syndicale libre** : elle nécessite le consentement écrit unanime des propriétaires concernés.
- **L'association syndicale autorisée** : une majorité des propriétaires doit être favorable. Elle peut être créée à l'initiative d'un ou plusieurs propriétaires ou d'une collectivité territoriale.

Découpage
cadastral et
répartition par
propriétaires sur
le marais de Gier
(Haute-Savoie)
Source : Asters



Le site Natura 2000 de la Cluse d'Annecy (Haute-Savoie) comporte notamment trois marais de plaine, aux spécificités foncières qui leur sont propres : faible superficie, petit nombre de propriétaires et forte présence communale à Saint-Jorioz, importance de la maîtrise foncière du sud du lac, nette dominance de la propriété privée sur le marais de Giez, Faverges et Doussard. Le conservatoire d'espaces naturels de Haute-Savoie a entrepris une animation foncière dès le milieu des années 90 pour mettre en place une gestion cohérente. Le morcellement du foncier, l'attachement très fort des propriétaires à leur propriété et la crainte du monde de la chasse a nécessité de trouver un autre mode de cohérence foncière pour intervenir : une réflexion a été lancée en 2006 pour mettre en place des associations syndicales de propriétaires.



© F. Dullier

Sa création est soumise à enquête publique. Le propriétaire qui ne s'est pas opposé expressément et par écrit au projet est considéré comme favorable. Doivent être favorables soit la moitié des propriétaires possédant les deux tiers de la surface, soit les deux tiers des propriétaires possédant la moitié de la surface.

● **L'association syndicale constituée d'office** : le Préfet l'impose aux propriétaires. Une association de ce type ne peut être créée que si deux conditions sont réunies : s'il existe des obligations légales d'effectuer les travaux justifiant la création de l'association et si une association syndicale autorisée n'a pu être constituée pour effectuer ces travaux.

Une association syndicale de propriétaires a comme objet de réaliser notamment une gestion commune sur des parcelles appartenant à de multiples propriétaires :

- pour prévenir les risques sanitaires, les pollutions ou les nuisances,
- pour préserver, restaurer ou exploiter les ressources naturelles,
- pour aménager ou entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers.

Règles générales

C'est la parcelle qui est constitutive de l'association syndicale et non le propriétaire. En cas de mutation (vente, héritage...), la parcelle reste dans le périmètre de l'association et son nouveau propriétaire ne peut la quitter. Le président doit tenir à jour les listes des propriétaires inclus dans l'association ainsi que le plan parcellaire.

En cas de mutation, le propriétaire d'un bien inclus dans le périmètre de l'association syndicale doit informer le futur propriétaire de ce lien ainsi que de l'existence d'éventuelles servitudes. Une association syndicale peut agir en justice, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter, hypothéquer.

Une cotisation éventuelle des propriétaires, appelée taxe syndicale, doit être prévue dans les statuts. Elle peut être calculée en fonction de la surface et peut être plus élevée dans les secteurs où la gestion sera plus importante. Elle peut aussi être symbolique.

© C. Jamini - asters



L'IMPORTANCE DE LA COHÉRENCE AVEC D'AUTRES OUTILS

● Cohérence avec les documents d'urbanisme

Ce sont les prémices de la stratégie foncière. Le porteur de l'animation foncière doit s'interroger sur la cohérence de son projet foncier avec les documents d'urbanisme : Que préconise le SCOT* et le PLU* ? Le Département a-t-il pris la compétence PAEN ? Ces documents donnent le cadre général de l'aménagement du territoire pour y inscrire le projet foncier en cohérence.

● Cohérence avec les outils de préservation

Plusieurs cas ont montré, au fil de l'histoire, que le statut de réserve naturelle n'est pas toujours suffisant et se complétait judicieusement d'un travail de maîtrise foncière. Plus globalement, la prise en compte des mesures réglementaires sur le territoire, des zones inventoriées (ZNIEFF, patrimoine géologique...) doit orienter les choix de maîtrise foncière vers une meilleure complémentarité de ces outils et vers de réelles priorités en lien avec les enjeux écologiques. L'engagement de certaines collectivités, par exemple pour la création d'une réserve naturelle régionale, est déterminé par la question foncière. Dans ce cas, le consentement des propriétaires est nécessaire.



© S. Petit - RN Truchère



La Réserve naturelle nationale de la Truchère-Ratenelle, en Saône-et-Loire, a été créée en 1980 sur 93 hectares pour contrer un projet de lotissement porté par un propriétaire privé sur un ensemble de dunes sableuses continentales et de dépressions tourbeuses à haute valeur patrimoniale. En opposition au projet, le principal propriétaire a bloqué la majorité des actions de gestion pendant les 25 ans qui ont suivi le classement des terrains. Seul le règlement permettait la conservation des milieux, mais toute action de gestion conservatoire était rendue extrêmement difficile. En 2003, suite au décès de ce propriétaire, sa famille accepte de vendre les dits terrains à la SAFER (prix des domaines, version haute) avant une rétrocession au Conservatoire de Bourgogne. Dès lors, une restauration efficace peut être enfin mise en œuvre sur ces milieux. Celle-ci s'accompagne alors d'une reconnaissance dans son rôle de gestionnaire du Conservatoire par la population locale.



© F. Darinot - RN Lavours



La Réserve naturelle nationale du marais de Lavours, dans l'Ain, présente un foncier typique des marais péri-fluviaux avec une juxtaposition de vastes communaux associés à un parcellaire privé extrêmement morcelé : ainsi 410 propriétaires se partagent les 1 456 parcelles de la réserve. Pour mettre en œuvre les actions prévues au plan de gestion, il fallait rapidement maîtriser le foncier. Le grand nombre de propriétaires oriente le gestionnaire vers l'acquisition sur les propriétés privées et des baux de location sur les communaux. Une zone d'acquisition prioritaire est définie et un expert foncier commandité après appel d'offres public : 20 ans d'animation foncière seront nécessaires pour acquérir 138 hectares grâce au soutien sans faille des financeurs publics. Mais au final, le gestionnaire est assuré de pouvoir appliquer sérieusement les actions de gestion prévues, dans un esprit de sérénité.

LES ÉTAPES CLÉS DE L'ANIMATION FONCIÈRE

Réaliser une animation foncière, c'est animer la contractualisation foncière sur un territoire pour un projet bien défini. L'animation nécessite la prise de contact avec tout ou partie des propriétaires concernés par le projet, puis une négociation ayant pour objectif la maîtrise du terrain ou de son usage. L'animateur foncier, bien souvent, est guidé par une stratégie foncière plus ou moins bien ciblée qui peut relever d'une action volontariste de la part de la structure porteuse du projet, ou bien intervenir en se saisissant des opportunités.

Tout le monde ne s'improvise pas négociateur foncier ! Sa légitimité est importante pour une bonne réussite. Encore une fois, l'appui, l'accord de la commune représentent des atouts indispensables.

Il n'existe pas de méthode type. Cependant, certaines étapes clés paraissent avoir fait leurs preuves sur le terrain.

* Schéma de cohérence territoriale et Plan local d'urbanisme.



Trouver les propriétaires

Le cadastre sera l'outil de base pour déterminer les parcelles concernées par le projet et, à partir de là, les propriétaires à contacter. Attention ! Le cadastre n'est pas toujours mis suffisamment à jour : des mutations peuvent ne pas avoir été prises en compte, des divisions de parcelles non plus... Une rencontre avec les maires concernés peut, dès cette étape, permettre de trouver la trace de propriétaires dont l'adresse est erronée.

Informers les propriétaires et les usagers

Dans le cas d'un grand nombre de propriétaires à solliciter (plus d'une centaine), commencer par une ou des réunions publiques d'information permet d'expliquer le contexte, les partenaires engagés et de répondre aux premières interrogations. L'appui sur le maire peut être d'un bon secours : il connaît bon nombre des propriétaires concernés, les éventuelles tentions locales ou bonnes relations et saura identifier certains "leaders". Il renforce la légitimité de l'opérateur foncier. Des permanences peuvent aussi être tenues en mairie.

Il faudra, dès cette étape, clarifier clairement :

- qui est le bénéficiaire final des terrains ;
- si les acquisitions se font à l'amiable ou non ;
- le devenir des terrains et des droits y afférents (droit de chasse, de cueillette...);
- le prix d'achat du m² en fonction de la nature de l'occupation du sol ;
- la marge de négociation.

Un envoi nominatif d'un courrier avec liste et localisation sur une carte des parcelles pour chaque propriétaire est une étape incontournable "vous êtes propriétaire de la ou des parcelle(s) n° sur la commune de...".

Par la suite, le contact individuel par téléphone sera plus simple car les propriétaires auront été prévenus du souhait d'acheter, auront pu y réfléchir, rencontrer les indivis, contacter leur notaire et répondre sans se sentir "piégés". En fonction des personnes, une rencontre physique peut ensuite être organisée, ajoutant un aspect plus humain à la démarche. Elle permet de sensibiliser les plus sceptiques mais aussi de déjouer les mauvaises rumeurs qui peuvent naître d'une incompréhension du projet.



Sur le marais de Virignin, dans l'Ain, l'animation foncière auprès des propriétaires privés avançait difficilement. Finalement,

le broyage de la seule parcelle contractualisée au nord du marais a permis de dégeler la situation auprès de la majorité des propriétaires, soulagés de voir que le gestionnaire ne faisait qu'appliquer des modes de gestion historiques comme l'exportation de la blache ou le brûlage dirigé.

© C. Trentin



Un document indispensable : le titre de propriété

Le titre de propriété est l'acte officiel qui permet de démontrer que l'on est **propriétaire d'un bien**, que celui-ci ait été acheté, transmis par donation, par héritage ou à la suite d'un partage. Il s'agit d'un acte établi obligatoirement par un notaire, c'est-à-dire d'un acte authentique, qui est remis à l'acheteur lors de l'acquisition d'un bien immobilier.

Le titre comporte un certain nombre de mentions, en particulier : la description du bien, les parties à l'acte et leur état civil, le notaire rédacteur, les références cadastrales, le prix, l'ensemble des conditions, modalités et charges aux termes desquelles la transaction a eu lieu, les servitudes qui grèvent le bien, l'origine de la propriété (soit dans le titre lui-même, soit en annexe).

Le titre de propriété est le seul document qui permette au notaire d'établir l'acte de vente.

En cas de perte du titre de propriété, une copie peut être demandée au notaire, cela relève de sa mission. Il convient alors d'écrire à l'étude concernée pour en faire la demande. A défaut, le courrier peut être adressé à la chambre des notaires qui connaît le détenteur des minutes des actes précédents.

En cas d'acquisition

Contacteur son notaire le plus en amont possible est important pour préparer avec lui le déroulement du projet. Une estimation du nombre de propriétaires et des surfaces peut permettre d'anticiper sur les délais.



Dans les hautes chaumes du Forez, dans la Loire, l'histoire de la réserve naturelle de Colleigne commence en 1985 avec le volontariat d'un propriétaire. 26 ans plus tard, le dépôt d'un dossier d'agrément en réserve naturelle régionale est source d'une animation foncière dynamique. La surface préservée passe alors de 56 à 285 hectares. Une des clés de la réussite tient certainement à la nature des propriétaires : pour la plupart des résidents secondaires, citoyens, déjà convaincus par le besoin de préserver de tels espaces. Les réticences se tenaient plutôt du côté des exploitants. C'est pourquoi le plan de gestion prévoit à leur égard l'élaboration de conventions de gestion sur lesquelles le règlement ne s'appliquera pas mais permettra la mise en place d'une gestion cohérente sur tout le périmètre.

© F. Duflot





Evaluer le prix du foncier

Le service de France Domaine peut être sollicité pour apporter son expertise quant à la valeur vénale du bien. Cette consultation est obligatoire dans le cas d'acquisitions par une collectivité ou de préemptions. Ce n'est qu'un avis et il est possible d'aller au-delà (sauf pour le Conservatoire du Littoral). Il faut savoir que l'évaluation s'effectue sur les valeurs passées, des valeurs de reconstitution et de comparaison. Lorsque peu d'actes ont été produits, cette évaluation reste quelque peu fragile. La SAFER ou les notaires peuvent aussi apporter une fourchette de prix généralement pratiqués dans le secteur selon la nature des terrains envisagés à l'acquisition.

Une marge de prix permettra de préparer la négociation avec le vendeur : la fourchette haute devra avoir été fixée à l'avance en interne.

En cas de conventionnement

Les contacts avec les propriétaires auront pour finalité de parvenir à un accord sur les modalités de gestion des parcelles et la durée du conventionnement.

Ne pas négliger le coût de l'animation foncière

L'animation foncière peut être lourde et prendre beaucoup de temps. De plus, en matière foncière, de nombreux imprévus peuvent arriver et complexifier le travail de l'animateur. Plusieurs années sont souvent nécessaires pour une bonne maîtrise du foncier d'un site naturel.

Il peut d'ailleurs être intéressant d'engager la gestion technique du site sur les quelques parcelles maîtrisées (parfois la seule parcelle communale) devenant une zone témoin, démonstrative pour les autres propriétaires. Les craintes s'estompent avec ces éléments concrets !

Un temps nécessaire...

Il faut impérativement tenir compte des délais ! Les résultats sont parfois modestes pour un temps important entre les premiers contacts et les signatures d'actes de vente. Parfois ils ne sont pas à la hauteur des espérances.

Les étapes s'enchaînent, chronophages : réunions publiques, courriers, relances téléphoniques, rendez-vous, sans compter le délai nécessaire pour le notaire, les recherches d'actes anciens de propriété, les imprévus liés à des personnes n'habitant pas à l'adresse indiquée, à un cadastre non remis à jour, à une personne décédée sans successeur connu...



© F. Diller

Les cas complexes de la propriété foncière

Les biens non délimités (BND)

Ce sont des portions de terrain contiguës sur lesquelles plusieurs propriétaires ont des droits non indivis. Cela veut dire qu'une même parcelle cadastrale appartient à plusieurs personnes. Chacune dispose de son lot et de sa surface. Ce n'est donc pas une indivision. Les limites ne sont pas définies sur le plan cadastral mais la séparation de chaque lot est en principe connue (au nord du chemin, à droite du fossé...). Les propriétaires connaissent en principe la localisation de leur lot qui, parfois, est définie dans un acte notarié. Les BND peuvent concerner de grande surface.

L'origine de ce système remonte au cadastre napoléonien et ses mises à jour. A cette époque, il n'y avait ni publicité foncière, ni attribution de nouveaux numéros cadastraux en cas de vente ou donation partielle. Depuis 1956, le document d'arpentage est devenu obligatoire. En cas de division de parcelle, les nouvelles unités se voient automatiquement attribuer un numéro et une surface. De ce fait, depuis cette date, il n'y a pas de nouveaux biens non délimités.

Pour éviter tout conflit, il convient de mettre par écrit les limites des lots et de les traduire dans un acte notarié, s'il n'existe pas. Une solution plus efficace consiste, grâce à un document d'arpentage, à créer autant de parcelles cadastrales que de lots. Il faut pour cela faire appel à un géomètre. Enfin, il est possible de vendre, échanger ou acheter les autres lots de façon à devenir propriétaire de la totalité de la parcelle. Acheter un seul lot permet déjà de s'insérer sur le terrain, sans pour autant le maîtriser dans son

intégralité. Inversement, cela empêche les interventions déviant d'un objectif de préservation du patrimoine naturel.

L'indivision

C'est tout simplement la situation où plusieurs personnes possèdent en commun un ou plusieurs biens. Chacune d'elles est indivisaire, c'est-à-dire propriétaire d'une quote-part indivise à hauteur de sa contribution au financement. L'unanimité est exigée pour la transmission du bien. En espaces naturels, l'indivision est souvent le résultat d'un partage familial et la chance de disposer quelquefois d'un propriétaire qui se charge de contacter et recevoir la signature des autres copropriétaires peut sourire à l'acquéreur et lui faire gagner du temps !

La nue-propriété et l'usufruit (ou démembrement)

Être propriétaire d'un bien donne le droit de s'en servir, d'en tirer des revenus, en le louant par exemple, et d'en disposer librement, c'est-à-dire le vendre, le donner, le modifier. L'usufruitier possède les deux premières pièces du puzzle. Le nu-propriétaire, quant à lui, peut théoriquement vendre son droit mais pas le bien ! Cette situation juridique, appelée "démembrement du droit de propriété", est courante lors de successions ou de donations. La vente d'un bien immobilier n'est possible que si l'usufruitier et le nu-propriétaire en sont d'accord. Il leur faut ensuite s'entendre sur le sort du prix de la vente.



...et un besoin d'anticiper

Le temps d'animation foncière mis à part, il faut compter au moins trois mois pour que le notaire récupère les pièces juridiques, le passage si besoin en comité technique SAFER, les recherches à effectuer sur les actes de propriété, la préparation des actes de vente, la réunion des protagonistes pour signer les actes de vente. Et ce, quand tout va bien ! Dès lors, il est primordial de bien anticiper ce temps dans la programmation annuelle et d'être vigilant quant à la caducité des aides publiques.

© F. Didier



Un "nouveau" droit de préférence depuis juillet 2010

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, promulguée le 27 juillet 2010, a institué un droit de préférence au profit des propriétaires forestiers, voisins d'une parcelle boisée mise en vente. Il n'est susceptible de s'appliquer qu'aux parcelles de moins de quatre hectares, boisées et classées au cadastre en nature de bois. Le vendeur doit notifier aux propriétaires des parcelles boisées contiguës le prix et les conditions de la vente projetée.

Notons que le non-respect de la procédure d'information des propriétaires de parcelles boisées voisines est sanctionné lourdement puisqu'il peut entraîner l'annulation de la vente. Les propriétaires des parcelles boisées contiguës disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification pour faire connaître au vendeur, par lettre recommandée avec avis de réception ou par remise contre récépissé, qu'ils exercent leur droit de préférence aux prix et conditions qui leur ont été notifiés. Ils ne pourront pas discuter le prix et les conditions du projet de vente. Et si plusieurs propriétaires voisins sont intéressés, le vendeur pourra choisir librement celui auquel il souhaite céder son bien.

aucun titre de propriété publié au fichier immobilier ou au livre foncier ni aucun document cadastral ;

● **soit le propriétaire est connu mais décédé** depuis plus de trente ans (sans héritier ou avec des héritiers ayant renoncé).

Restitution d'un bien présumé sans maître : la propriété ne sera définitive au profit de la commune ou de l'État qu'après le délai de trente ans, c'est-à-dire le délai de prescription en matière immobilière.

Incorporation du bien dans le domaine communal : ce n'est que six mois après l'accomplissement de la dernière mesure de publicité du premier arrêté municipal que l'immeuble est présumé sans maître et l'attribution de sa propriété fait l'objet de procédures différentes selon le choix de la commune.

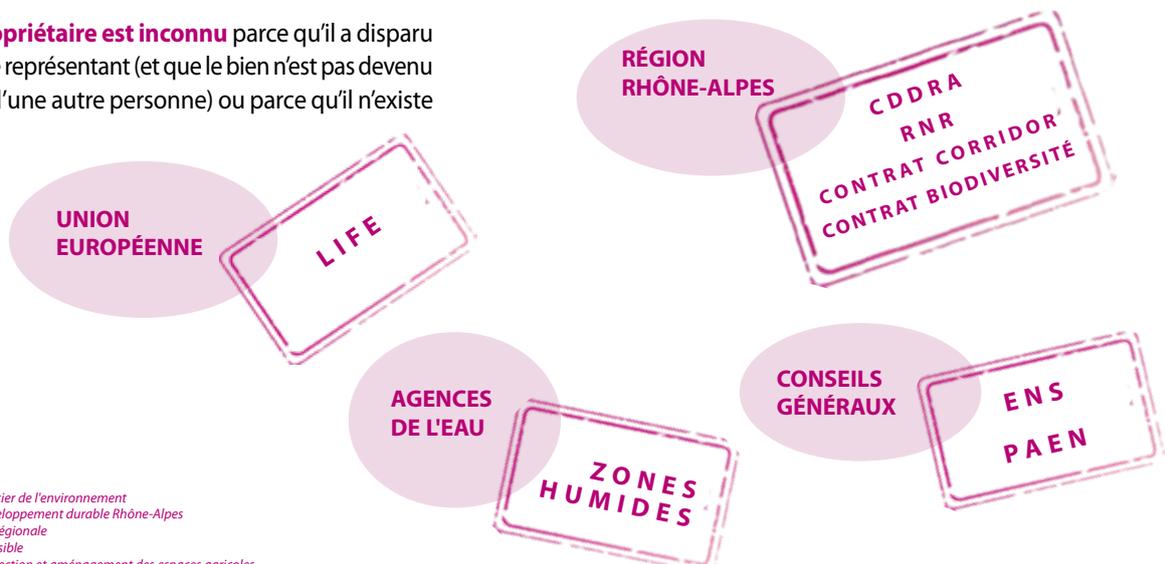
COMMENT SE FAIRE FINANCER LA MAÎTRISE FONCIÈRE ?

Les biens vacants et sans maître

Depuis 2004, les communes peuvent devenir propriétaires des biens présumés sans maître. Ces biens, pour lesquels les contributions ne sont plus payées, sont des propriétés immobilières pour lesquelles :

● **soit le propriétaire est inconnu** parce qu'il a disparu sans laisser de représentant (et que le bien n'est pas devenu la propriété d'une autre personne) ou parce qu'il n'existe

L'animation foncière pour la gestion des espaces naturels peut s'inscrire dans diverses procédures : contrats de rivière, contrats de développement, de biodiversité ou corridors (Région Rhône-Alpes), plans de gestion pluriannuels... L'acquisition elle-même pourra aussi être financée via les mêmes procédures. Certains financeurs peuvent avoir plus de réactivité et de souplesse pour régler le montage financier de dossiers d'acquisitions, même en cours d'année.



LIFE : L'instrument financier de l'environnement
CDDRA : Contrat de développement durable Rhône-Alpes
RNR : Réserve naturelle régionale
ENS : Espace naturel sensible
PAEN : Périmètre de protection et aménagement des espaces agricoles



À Poisy, en Haute-Savoie, le maire, dès le milieu des années 90, souhaitait préserver le marais abandonné situé aux portes du village. Le lycée agricole situé sur la commune s'engage à ses côtés pour en faire un "site école". Forte de ce soutien et très motivée par le projet, la commune sollicite les financeurs et obtient un financement conséquent du Département dans le cadre de sa politique ENS. Elle acquiert les terrains puis entame les premiers travaux de restauration et d'accueil du public. Le succès auprès de la population locale est rapide et fort : la réappropriation sociale du lieu est immédiate. Le lycée agricole utilise aujourd'hui le site comme lieu de prélèvement de roseaux pour leur mise en culture avant réimplantation dans les roselières du lac d'Annecy.

L'ACTE EN LUI MÊME

Qui peut rédiger un acte ?

Pour la vente d'un bien, il faudra obligatoirement un acte authentique reçu soit par un notaire, soit par un officier public, selon la distinction suivante.

Les actes entre personnes privées seront automatiquement reçus par un notaire, officier public. Mais la loi permet que **les actes avec les personnes publiques** puissent également être reçus par les maires ou présidents de Conseil général ou préfets, également officiers publics. Bien entendu, ces derniers ne peuvent recevoir que les actes dans lesquels la collectivité est engagée. On parlera alors d'**acte administratif**. Outre les garanties d'impartialité des notaires, l'avantage de l'acte notarié consiste dans

la très grande garantie technique et financière due aux co-contractants. Les maires y sont sensibles et l'on constate une majorité d'actes reçus par les notaires et une régression sensible des actes administratifs (sauf sur certains actes déterminés concernant notamment les voiries et les délaissés).

L'acte notarié est seul en mesure de garantir et de limiter les responsabilités des maires, tant au civil qu'au pénal. Dans le cas d'un acte relatif à la maîtrise d'usage d'un bien, sa rédaction peut se faire sous seing privé pour une durée d'engagement inférieure ou égale à 12 ans. Au-delà, il y a obligation d'un acte "authentique".



© F. Ducler

Quel contenu de la convention de gestion ?

Il faudra jouer sur le compromis entre faisabilité, acceptation locale et cadre juridique. Les articles indispensables dans une convention sont les suivants :

- l'intitulé du site dès le titre de la convention
- les noms et adresses des parties signataires
- l'objet de la convention
- les parcelles concernées (numéro cadastral complet et plan de localisation joint en annexe)
- la durée de la convention, les modalités de renouvellement ou de résiliation
- les engagements des parties
- les modalités financières.

Il doit y avoir autant d'exemplaires que de parties. Il faut faire signer toutes les parties sous peine de nullité.

Des avenants peuvent être réalisés ultérieurement, permettant d'étendre le champ de la convention à d'autres parcelles, ou bien de modifier la durée de la convention.



© F. Ducler

Le pacte de préférence

C'est un avant-contrat par lequel le promettant s'engage, pour le cas où il se déciderait à conclure un contrat donné ou une vente, à en faire prioritairement la proposition au bénéficiaire. Ce pacte est un accessoire d'un contrat. On peut le considérer comme un "droit de préemption conventionnel". Il n'est régi par aucun texte. À défaut, c'est au droit commun contractuel qu'il est soumis. Il suffit d'insérer une clause intitulée *droit de préférence* ou *pacte de préférence* qui stipule que le propriétaire de la chose louée informera et donnera la priorité au bénéficiaire en cas de vente.

Avantages : il donne la priorité d'acquisition en cas de vente, la publicité foncière du pacte lui confère une certaine protection.

Inconvénients : il s'efface devant un droit de préemption légal, la vente revêt un caractère aléatoire.



L'APRÈS MAÎTRISE : METTRE EN PLACE UNE GESTION EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ

La maîtrise foncière n'est pas une fin en soi : elle est l'étape préalable nécessaire à la mise en place d'une gestion en faveur d'usages socio-économiques (ressource en eau, protection contre les risques naturels...) ou de la biodiversité. Une fois le terrain maîtrisé, diverses étapes permettront de gérer le site.

PROPRIÉTAIRE, ET APRÈS ?

Le propriétaire est responsable des dommages que son bien peut causer à autrui, locataire désigné ou utilisateur occasionnel. La mise en sécurité du terrain sera de mise en cas d'ouverture avérée au public (encadrement de la circulation, entretien et sécurisation des bords de piste...). Contracter un contrat d'assurance pour la responsabilité civile découlant de la parcelle paraît indispensable pour se protéger en cas d'accident.

Les exonérations d'impôts, rêve ou réalité ?

Certains engagements du propriétaire en faveur de la préservation des milieux naturels permettent l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti. Ainsi, tout propriétaire d'une parcelle sur un site Natura 2000, signataire de la charte, est exonéré totalement du paiement de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) ainsi que de 75 % des droits de mutation et, ce, pendant cinq ans renouvelables.

Aussi, les propriétés non bâties classées dans les deuxième et sixième catégories (Art.18 de l'instruction ministérielle du 31/12/1908) et situées dans les zones humides (Art. L.211-1 C. environnement) sont exonérées de la part communale et intercommunale de la TFNB à concurrence de 50 %. Elles doivent toutefois faire l'objet d'un engagement de gestion pendant cinq ans portant notamment sur la préservation de l'avifaune et le non-retournement des parcelles.

Les zones humides classées en ZHIÉP* ou ZSGE** bénéficient d'une exonération totale sur la TFNB.

À l'usage, les sommes sont souvent faibles sur les terrains naturels peu productifs, mis à part sur certains terrains à forte production sylvicole ou agricole. De plus, il est contraignant de remplir annuellement le formulaire de demande d'exonération fiscale annuelle. Cette mesure s'avère au final peu incitative.

Maintenir un lien social

Quand les enjeux écologiques du site le permettent, l'ouverture au public facilite l'appropriation par les usagers et les habitants du secteur. Il ne s'agit pas non plus forcément d'en faire un espace récréatif, source possible de

Le statut de fermage

Depuis cinquante ans, les fermiers sont solidement protégés par la loi française. L'objectif consiste à leur donner la garantie de la durée favorisant leurs nécessaires investissements.

En effet, le bail rural est, en l'état actuel du droit, grâce en particulier au statut du fermage, plus que favorable au locataire. Pratiquement, celui-ci dispose de la ferme et des terres louées comme s'il en était propriétaire (notamment en cas de bail longue durée). Il a toutefois des devoirs à l'égard de son loueur, prévus par le code rural. Le statut du fermage, ensemble des règles régissant le louage des biens ruraux, s'applique à "toute mise à disposition à titre onéreux d'immeuble à usage agricole en vue de l'exploitation" (L. 80-502 du 4.4.1980 C. rural L.411.1.).

La loi du 4 juillet 1980 définit le bail rural en donnant un caractère d'ordre public très marqué au statut du fermage : "Toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble agricole en vue de l'exploiter est soumise à ce statut ainsi qu'à celui du métayage" (art. L. 411-1 C. rural).

dégradations. Mais laisser, voire accompagner la possibilité d'une découverte respectueuse est gage d'une bonne appropriation sociale de ce patrimoine naturel.

Les contacts avec la population, les usagers du site, les propriétaires et autres partenaires du projet sont à maintenir au fil de la gestion une fois le foncier maîtrisé. Communiquer autour du projet, emmener sur le terrain les propriétaires et usagers pour échanger autour de la gestion pratiquée, solliciter la connaissance acquise par les habitants du village... En bref maintenir le lien pour mieux préserver ce bien commun.

En Haute-Savoie, l'alpage du Bargy a été acheté par le Conservatoire d'espaces naturels au début des années 2000 afin d'assurer un territoire cohérent de lâcher pour le gypaète barbu. Un bail emphytéotique (contenant des clauses environnementales bien avant la création du statut légal) de 90 ans a été signé avec ce même agriculteur pour l'entretien pastoral de la zone !



* Zone humide d'intérêt écologique particulier

** Zone spéciale pour la gestion de l'eau.



Choisir entre un entretien en régie ou une délégation à autrui

Est-on en mesure de définir les actions à effectuer ? De les mettre en œuvre (savoir-faire, compétences techniques, matériel, temps, ...) ? C'est un métier ou plutôt des métiers à part entière ! Il est important de s'appuyer sur des personnes ou organismes compétents. En effet, sans intervention adéquate, certains milieux naturels peuvent plus ou moins rapidement se dégrader et perdre une bonne part de leur richesse patrimoniale.

Le gestionnaire du site peut, selon les nécessités de gestion et ses compétences internes, déléguer à son tour l'usage de la parcelle à un agriculteur via les outils décrits dans le tableau ci-dessous.

La requalification de l'outil en bail rural risque toutefois de contraindre l'application des objectifs de gestion environnementale. Aussi est-il important de soigner la rédaction pour ne pas tomber dans le statut de fermage.



© F. Didier

Des outils de délégation de l'usage d'une parcelle à un exploitant agricole

Nature de l'outil	Description	Avantages	Inconvénients
Bail rural à clauses environnementales	Mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue d'exploiter. Il est possible d'inclure des clauses environnementales Durée minimale de 9 ans avec tacite reconduction possible 15 clauses possibles sont définies par décret	Permet de faire appliquer des pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement	Ne peut être passé que sur des parcelles situées dans des zonages à enjeu environnemental pour une personne privée, sinon par une personne morale de droit public ou une association agréée de protection de l'environnement
Bail rural	Mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter	Fermage / droit de reprise / stabilité	Durée d'au moins 9 ans / moins de droits que le preneur / renouvellement automatique / déséquilibre en faveur du fermier / pas de possibilité de cahier des charges
Convention de mise à disposition via la SAFER	Consiste pour un propriétaire à mettre ses terres à disposition de la SAFER afin qu'elle puisse conclure un bail avec un agriculteur en vue d'entretenir ses terres	Pas de bail soumis au statut du fermage / modalités de gestion définies à l'avance / prix du loyer suit les règles du fermage / dispose d'un cadre juridique	Obligation de passer par la SAFER / pas autant de sécurité qu'un bail rural pour l'exploitant
Prêt à usage ou commodat	Contrat par lequel quelqu'un livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge du preneur de la rendre après s'en être servi / essentiellement gratuit sans durée minimale ni maximale	Permet de se soustraire au statut de fermage / peut contenir un cahier des charges / gratuit par nature / ouvre droit aux autorisations d'exploiter et aux aides agricoles	Précaire
Convention de mise à disposition à titre gratuit	Contrat de mise à disposition d'un terrain sans durée ni minimale ni maximale	Cahier des charges possible / gratuité / souplesse / facilement modelable	Encadrement juridique pauvre / possible requalification en bail rural
Convention pluriannuelle de pâturage	Location saisonnière d'un espace pastoral pour une durée minimale de 6 ans	Permet de faire entretenir le site sans bail rural / permet d'inclure un cahier des charges / ouvre droit aux autorisations d'exploiter et aux aides agricoles	Limité aux zones fixées par arrêté préfectoral (zones de montagne ou zone pastorale) / le bailleur doit être le propriétaire / euro symbolique non permis
Convention d'occupation précaire	Convention conclue dans le but de conférer sur le bien mis à disposition une jouissance provisoire / permet l'entretien de parcelles par un agriculteur à condition que l'utilisation ne soit pas principalement agricole	Permet de faire entretenir le site sans bail rural / pouvoir de direction sur les opérations menées par l'occupant / bonne valeur juridique / cadre fort restrictif sur la destination des parcelles	Risque de requalification en bail rural si la destination première de la parcelle est agricole



Le bail rural à clauses environnementales

Depuis la loi d'orientation agricole de janvier 2006 et son décret d'application, il est possible, pour certains propriétaires, d'inclure des dispositions environnementales dans les baux ruraux. Les propriétaires concernés peuvent être soit des personnes morales de droit public, des associations agréées de protection de l'environnement, des fondations ou fonds de dotation, soit des propriétaires de terrains situés dans des zones à enjeu environnemental (Natura 2000, sites classés, parcs nationaux et régionaux, périmètre d'alimentation en eau potable, zones de risques...).

Le décret identifie les pratiques pouvant être incluses dans le bail. Elles concernent en particulier les modalités de gestion des prairies, des cultures, des assolements, de la gestion des intrants et des éléments fixes (haies, talus, bosquets...)... Les clauses retenues ainsi que les modalités de suivi sont définies entre le propriétaire et l'agriculteur bénéficiaire du bail. Elles doivent être conformes au document de gestion du site quand il s'agit de zones à enjeu environnemental.

Le premier bail à clauses environnementales a été conclu en 2007 par le Conservatoire d'espaces naturels d'Auvergne avec un éleveur sur des zones humides du Parc Livradois-Forez. Depuis, plus d'une cinquantaine de baux ont été signés dans le réseau des Conservatoires ou par d'autres gestionnaires d'espaces naturels et des collectivités.

CONCLUSION

Aujourd'hui, la maîtrise foncière ne peut plus être l'œuvre d'un seul opérateur. Elle s'inscrit dans une stratégie plus globale, et non seulement liée à des enjeux écologiques. Elle met en effet en exergue le rôle accru des collectivités locales. Elle nécessite aussi une concertation efficace entre les acteurs afin de développer les bonnes synergies et se complète inévitablement d'un travail d'appropriation locale. On ne peut en effet se satisfaire de la maîtrise foncière seule puisque, derrière cela, tout le travail de préservation et de gestion reste à accomplir et qu'alors le consentement local sera une nouvelle fois nécessaire. Le lien qui se crée lors de l'animation foncière génère bien souvent de nouveaux contacts et, même en cas d'acquisition, il est souvent pertinent de maintenir le(s) ancien(s)

propriétaire(s) parmi les acteurs du projet, ne négligeant pas, ainsi, leur savoir, et favorisant par là même leur investissement pour le patrimoine local.

D'autre part, il existe maintenant une vraie richesse d'acteurs fonciers et d'outils mais il convient de trouver le bon itinéraire, de faire les bons choix et de ne pas négliger certains outils jusque-là très peu mobilisés.

Enfin, ne négligeons pas le facteur temps : l'animation foncière est un processus qui nécessite des étapes plus ou moins longues, des temps de réflexion nécessaires pour le propriétaire concernant un bien familial, avant de s'engager pour 10 ans ou ad vitam aeternam pour la préservation de l'environnement.

RÉFÉRENCES UTILES

● SAFER Rhône-Alpes

Agrapole - 23 rue Jean Baldassini à LYON
tél. 04 72 77 71 50
www.safer.fr/safer-rhone-alpes.asp

● Fédération des conservatoires d'espaces naturels

6, rue Jeanne d'Arc - 45000 Orléans
tél. 02 38 24 55 00
www.enf-conservatoires.org

● CERF Rhône Alpes

8 rue Montrochet 69002 LYON
tél. 04 26 73 68 81
www.cerfra.org

● Conservatoire du littoral

Délégation lacs
Chemin de la Grande Roche 73371 Le Bourget-du-Lac
tél. 04 79 60 76 30
www.conservatoire-du-littoral.fr

● Fondation pour la protection des habitats et de la faune sauvage

13, rue du général Leclerc 92136 Issy-les Moulineaux
tél. 01 41 09 65 10
www.fondationfaunesauvage.com

A contacter également :

● Les services pastoraux départementaux

● Les Etablissements publics fonciers locaux

● Les services de France domaines

A lire

● "Etude juridique des outils de contractualisations foncières"

Une étude menée par les Conservatoires d'espaces naturels d'Auvergne et de l'Allier - 2011

"LES CAHIERS TECHNIQUES"

est une collection du réseau des acteurs d'espaces naturels de Rhône-Alpes.
Chaque numéro est le fruit d'une collaboration entre plusieurs spécialistes du sujet.
Animation et coordination : Conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes - Pascal Faverot.

"LA MAÎTRISE FONCIÈRE dans les espaces naturels"

est réalisé par Elisabeth Favre (Conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes)
avec l'appui de Sylvie Ries (Conservatoire d'espaces naturels de la Savoie).

dans le cadre d'un comité de rédaction associant : Emmanuel Laperrière et Julie Racouchot (SAFER Savoie),
Thierry Lejeune (notaire à Cran Gevrier- lac d'Annecy), Christelle Janin (Asters), Clémentine Bligny (ONF Isère),
Antoine Rouillon et Pierre Lachenal (SEA Haute-Savoie), Jean-Philippe Deslandes (Conservatoire du littoral),
Bruno Grand (Conseil général de Haute-Savoie), Pascal Danneels (Fédération des conservatoires d'espaces naturels),
David Marailhac (DDT Loire), Pascal Faverot (Conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes).

Ont contribué à la réalisation de ce numéro : Nicolas Greff, Romain Lamberet et Anne Thill (Conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes),
Sybille Thirion (CERF), Stéphane Petit (RN Truchère-Ratenelle), Fabrice Frappa et Benjamin Chenaud (CG42),
Fabrice Darinot (RN Marais de Lavours), Pierre-Emmanuel Rech (CEN Midi-Pyrénées).



Maison forte
2, rue des Vallières - 69 390 Vourles
Tél. 04 72 31 84 50 - Fax 04 72 31 84 59
www.cren-rhonealpes.fr



Le Prieuré - BP 51
73 372 Le Bourget-du-Lac Cedex
Tél. 04 79 25 20 32 - Fax 04 79 25 32 26
www.patrimoine-naturel-savoie.org

ISSN 1276-681X
ISBN 2-908010-82-8
Dépôt légal : février 2012

