

## Maîtrise foncière et maîtrise d'usage en vallées alluviales

*Journée technique du 17 mai 2018*

*Eléments de synthèse*

**AGIR**  
POUR LES  
**ZONES**  
**HUMIDES**  
DES VALLÉES DU RHÔNE ET DE LA SAÔNE

*Le réseau des acteurs des espaces naturels Rhône & Saône est un réseau d'acteurs né en 2010 d'une volonté de l'ensemble de ses membres : assurer une gestion cohérente de la faune, de la flore et des milieux naturels du fleuve.*

*Ses objectifs : échanger informations, réflexions, expériences, savoir-faire, et mutualiser des outils pour faciliter la préservation et la restauration des espaces naturels des vallées du Rhône et de la Saône.*

*Ce réseau regroupe des gestionnaires d'espaces naturels, collectivités riveraines, associations, entreprises, partenaires institutionnels... ainsi que tous les autres acteurs concernés par le Rhône, la Saône et leurs espaces naturels.*

*Il est animé par la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels.*

### Rappel des objectifs de la journée

- Connaître les différents types d'actions foncières, les **outils pour la maîtrise foncière et d'usage**, dont les **Obligations Réelles environnementales (ORE)**, et leurs modalités
- Aborder les spécificités du **Domaine Public Fluvial (DPF)**
- Aborder la question des **stratégies foncières**
- Découvrir **différents projets** de maîtrise foncière sur le territoire
- Permettre des **échanges et partage d'expérience** sur le sujet entre les acteurs du réseau



La réunion a réuni 55 participants.

→ Cette synthèse est complémentaire de l'ensemble des supports de présentation, qui sont disponibles sur le site [www.reseau-cen.org](http://www.reseau-cen.org).

## 1. Les outils de maîtrise foncière

### Maîtriser le foncier, pour quels objectifs ?

- **Protéger les espaces** de la concurrence des usages : urbanisation, développement des infrastructures, ...
- **Restaurer un milieu dégradé et/ou à enjeux et assurer sa gestion**
- **Permettre la fréquentation du public** sur certains espaces naturels (par exemple dans le cas des ENS)
- Mettre en place des **mesures compensatoires**
- ...

La **maîtrise foncière** est nécessaire pour intervenir sur un site/terrain, elle est obtenue soit

- **par acquisition** (à l'amiable, préemption ou expropriation, procédure des biens vacants et maître, dons et legs, ...)
- **par l'obtention des droits réels d'occupation** (démembrement, bail emphytéotique, BEA et AOT,...)
- **par maîtrise d'usage** (planification, zonage de protection, servitudes, convention de gestion, convention de mise à disposition, accord verbal, bail rural environnemental, prêt à usage, ORE, ...)

Le tableau de présentation d'un large panel d'outils classés en 4 catégories, des plus contraignants au plus souple, est disponible dans le support de présentation du CERF.

La discussion a permis de préciser les avantages et contraintes de certains de ces outils, et de montrer l'intérêt de leur combinaison sur une même opération de maîtrise foncière ; ceci permet à la fois d'avancer à des rythmes différents selon les outils et de tenir compte de la volonté des propriétaires.

## 2. Focus sur un nouvel outil juridique : Obligations Réelles Environnementales

Les **ORE**, Obligations Réelles Environnementales, sont des contrats de droits civils reconnus par la Loi; ce dispositif a donc pour effet d'introduire la préservation de la biodiversité dans le droit civil (concernant des engagements privés et non des actions qui relèvent du droit public, ce qui était le cas jusqu'à présent).

Un **CONTRAT** par lequel le propriétaire se crée

- des **O**bligations de faire ou ne pas faire
- **R**éelles attachées à un bien immobilier
- avec pour finalité la préservation de l'**E**nvironnement

Le principe repose sur le fait qu'un **propriétaire se crée des obligations pour préserver l'environnement**, en s'engageant avec un co-contractant qui peut être une collectivité, un établissement public, une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. (Remarque : les opérateurs débiteurs d'unités de compensation ne sont pas identifiés, suite à un important débat au Sénat, ils pourraient être inclus dans la troisième catégorie.)

**Ces obligations environnementales restent attachées au bien pendant la durée définie au contrat (elle peut atteindre 99 ans). Il est donc transmis lors toute vente, donation, succession...**

La loi introduit la possibilité d'une contrepartie financière. Ce n'est pas une nécessité, et s'il y a une contrepartie elle doit toujours être liée à la finalité du contrat et explicitée dans ce contrat. Lorsqu'il y a des MAE il ne peut pas y avoir d'ORE a priori, ou bien il faut montrer qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence (« de minimis »).

Les ORE doivent être signées devant notaire ; il s'agit donc **d'actes authentiques qui doivent être inscrits lors de toute transmission du bien**. Une centralisation de l'information doit être mise en place pour éviter que l'information ne risque d'être perdue. L'information des SAFER lors des DIA devra être assurée, ainsi que celle des collectivités au regard de leurs responsabilités en terme d'urbanisme ou de préemption.

Il apparaît donc très important de bien ajuster le contrat ; des jurisprudences viendront certainement préciser les choses.

*Trois ORE ont actuellement été signées en France, deux concernent des actions de compensation ; la troisième, signée cette semaine par le Conservatoire d'espaces naturels de Savoie, concerne des propriétés d'une commune qui s'engage auprès du CEN Savoie. Il concrétise juridiquement un partenariat de près de 20 ans entre cette commune et le CEN.*

### 3. Le Domaine Public Fluvial, un statut foncier spécifique

Sur le Rhône le Domaine Public Fluvial (DPF) est entièrement concédé à la CNR et à EDF, sur la Saône il est concédé à VNF. C'est une spécificité de ce territoire.

#### Définition du domaine public fluvial naturel

- Article L.2111-7 du CG3P : *Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau et lacs appartenant à l'État, à ses établissements publics, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et classés dans leur domaine public fluvial.*
- Article L.2111-9 du CG3P : *Les limites des cours d'eau domaniaux sont déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder. Le domaine public fluvial correspond au lit mineur du cours d'eau. Il s'arrête au niveau le plus haut que peut atteindre l'eau avant son débordement. C'est donc la rive la plus basse qui fixe la limite de propriété (Règle dite du Plenissimum flumen).*

Via la mise en œuvre de son plan de missions d'intérêt général concernant les milieux naturels, la CNR assure en tant que concessionnaire le portage et la mise en œuvre de certains programmes de restauration hydromorphologique du Rhône. Aucune parcelle présentant une richesse écologique ne peut être retirée de la concession. Sur la Saône VNF a également porté des actions mais ne le peut plus aujourd'hui, faute de moyens.

Il ressort une **difficulté récurrente de définition et de cartographie du DPF**, en particulier du fait de la dynamique fluviale. Quelques initiatives de remise à plat du DPF existent, toutefois il n'y a pas de démarche d'ensemble. Un projet de numérisation de cartes papier est en cours sur le DPF du Rhône par l'Etat et prendra plusieurs années. Le débat avec la salle a révélé de nombreuses situations où les difficultés de définition du DPF et des responsabilités qui incombent au concessionnaire compliquent largement la mise en œuvre de programmes de gestion des zones humides. Il existe aussi une question de répartition de compétence, avec les collectivités en particulier en matière de GEMAPI.

#### 4. Retours d'expérience :

- **Acquisitions, bail emphytéotique et préemption à Serrière de Briord**



Le méandre de Serrière de Briord constitue en zones humide importante pour la préservation de la Biodiversité et la fonctionnalité hydrique. La **situation foncière est particulièrement complexe** (500 Parcelles, 200 Propriétaires, des Biens non délimités, des biens vacants et sans maître, du DPF...)

Le CEN Rhône-Alpes gère depuis de nombreuses années un programme de préservation de cette zone humide, qui intègre un projet de sentier pédagogique.

**La maîtrise foncière utilise donc de nombreux outils de manière complémentaire** ; ils sont ciblés selon les secteurs et les objectifs de gestion ou d'intervention (acquisition - en indivision avec la commune, convention, préemption ENS, bail emphytéotique, utilisation du DPF pour le sentier pédagogique...)

Diverses démarches d'animation foncière ont aussi été testées et ont bien fonctionné : **permanences en mairie, couplage réunion publique sur le foncier avec visite du site...**

- **Contrat de prêt à usage en Saône aval**

Le projet, qui a débuté en 2012, concerne la reconversion d'un champ de maïs en frayère à brochet. Le champ de maïs était sur une ancienne zone humide remblayée. La Fédération de pêche du Rhône a acquis cette parcelle a effectué d'importants travaux de restauration puis l'a remis à un agriculteur dans le cadre d'un **contrat de prêt à usage**. La frayère à brochet est aujourd'hui fonctionnelle.

Cet outil convient très bien pour cadrer les interventions de gestion et est facile à rédiger, mais il ne permet pas d'obliger à réaliser certaines actions de gestion annuels (fauche annuelle, pâturage...), contrairement au bail rural à clause environnementale.



#### 5. Politique foncière adaptée aux enjeux de la gestion de l'eau, Agence de l'eau

L'ensemble des agences de l'eau a développé une politique de maîtrise foncière dans différents domaine : cours d'eau, zones humides, captages... Cette politique des agences a été confortée dans le cadre du SRCE, puis de la loi biodiversité en 2016. Elle intègre les divers outils qui concourent à la maîtrise foncière et d'usage ; **elle est considérée comme une base nécessaire pour la mise en œuvre d'un plan de gestion**, mais aussi comme un support pour la biodiversité

**« L'agence de l'eau mène une politique foncière de sauvegarde des zones humides, approuvée par le Comité de Bassin » Code de l'env.**



Au niveau de l'agence RMC, cette politique de maîtrise foncière de zones humides s'est mise en place pour la première fois en 2011. Les objectifs de surface à maîtriser ont été atteints grâce à un important programme d'acquisition par le conservatoire du littoral des surfaces qu'exploitaient les salins du midi en Camargue. Dans le cadre de son 10ème programme d'intervention, le taux de financement de l'Agence de l'eau peut atteindre 80%. 5000 ha ont concerné les zones humides et 200 ha les cours d'eau et captages d'eau.

L'agence finalise l'élaboration d'un **guide de stratégie foncière, qui sera publié cet été 2018.**

## **6. Comment aborder la maîtrise foncière : stratégie et exemple des Périmètres d'Actions Foncières en Saône amont**

Avant la maîtrise foncière : la réflexion

### **- Définir des objectifs clairs et hiérarchisés**

Quelle finalité de l'action foncière ? Identification des milieux/secteurs où intervenir. Hiérarchisation en fonction des enjeux. Quels sont les objectifs fonciers à atteindre ? Qui sera le porteur du foncier ? (croiser notamment avec les cadres d'actions et acteurs présents sur le territoire)

### **- Etablir des partenariats**

Croiser avec les aspects financiers. Avoir une démarche concertée. Etablir des partenariats : Financiers, Institutionnels, Territoriaux

### **- Choisir les modalités d'intervention et les outils**

Quelle modalité d'intervention foncière ? Une animation foncière active ou opportuniste (veille) ou Partenariat avec des opérateurs fonciers ?

Quels outils pour répondre aux objectifs recherchés ? Niveau de maîtrise recherché (acquisition, location, convention...)

### **Une réflexion à différentes échelles**

- Echelle territoriale/acteurs
- Echelle d'un site

Des méthodes de priorisation des actions de maîtrise foncière développées par le CEN Franche-Comté ont été présentées. Il s'agit de la méthode des **périmètres d'action foncière** (PAF) qui a pour but de définir l'enveloppe du site sur lequel la maîtrise foncière sera recherchée autour d'un site déjà géré par le CEN.

Cette méthode de hiérarchisation et de priorisation des actions foncières croise une analyse de l'état du foncier et des possibilités de mobilisation et une analyse des enjeux patrimoniaux. Elle débouche sur 3 niveaux de priorité et permet de définir le périmètre de veille foncière.

Il est souligné l'importance d'analyser la faisabilité des actions de maîtrise foncière et de l'analyse du jeu d'acteurs et des cadres d'actions (programmes d'actions, contrats, autres stratégies..) du territoire.

## 7. Binôme propriétaire-gestionnaire en Camargue

La préservation des espaces naturels en Camargue implique de nombreux propriétaires fonciers (Conservatoire du littoral, Salins du Midi, Tour du Valat...). La gestion est en général déléguée (SNPN, PNR de Camargue, Marais du Vigueirat...). C'est en particulier une obligation pour le Conservatoire du littoral qui ne gère pas lui-même les espaces dont il est propriétaire.

Cette délégation de gestion repose sur des **conventions de gestion** qui sont la clef de tout le système. Elles doivent définir le rôle précis du gestionnaire et du propriétaire, les usages du sol, les objectifs de gestion.... Des partenariats avec d'autres gestionnaires ou avec des communes peuvent être définis. **La cogestion impliquant plusieurs co-gestionnaires est fréquente**, elle implique de définir un gestionnaire coordinateur.

Le cas des plages du Domaine Public Maritime (DPM sec) est traité dans le cadre de convention d'attribution au gestionnaire qui gère le domaine terrestre en continuité directe (marais et étangs littoraux).

Les coûts de fonctionnement sont assurés par le (ou les) gestionnaires (s) : 700 K€ pour 11000 ha pour le PNR de Camargue. Ils sont financés par la Région, le Département, l'Agence de l'eau et du Mécénat.

Le débat avec la salle a insisté sur le **poids et la reconnaissance qui repose sur les détenteurs de droits liés au foncier** ; ceci est vrai partout en France, mais reste particulièrement exacerbé en Camargue.

## 8. Mobilisation du foncier : animation foncière, évaluation des coûts, veille

Les missions des SAFER sont :

- la transmission du foncier agricole,
- les paysages les ressources naturelles et la biodiversité,
- le développement territorial,
- la transparence du marché foncier rural.

Un cas particulier situé dans le Grésivaudan (cours de l'Isère, entre Belledonne et Chartreuse) a été décrit pour illustrer quel peut être le **rôle des SAFER dans ce cadre de restaurations écologiques et fonctionnelles liées à un grand cours d'eau**. Le syndicat de rivière de l'Isère (SYMBHI) a mis en place un programme de restauration de champs d'inondation afin de pouvoir prendre en charge la crue bi-centennale (16 champs d'inondation couvrant 3500 ha et permettant de stocker 35 million de M3 d'eau). La SAFER a conventionné avec le SYMBHI afin d'assurer la maîtrise foncière nécessaire à cette opération : périmètres des champs d'inondation et mesures compensatoire environnementales (destruction de ripisylves) et agricoles, conformément à la DUP. Cette action a mobilisé les outils habituels de la Safer : veille foncière, vigifoncier, acquisition et rétrocession...

La SAFER étant à l'interface entre les divers enjeux, elle a pu faire respecter au mieux les intérêts des agriculteurs qui ont perdu certaines surfaces de terre labourable très productives, mais aussi les enjeux environnementaux liés à l'Isère et à ses annexes (zones humides et forêt alluviales).

#### 4 axes d'intervention possibles des SAFER :



#### 9. Liens pour aller plus loin (autres retours d'expérience, biblio..) :

- *Sélection bibliographique thématique* : [à télécharger ici](#)
- *Communiqué de presse sur la première obligation réelle environnementale (ORE) patrimoniale, signée le 14 mai 2018 en Savoie* : [à télécharger ici](#)
- *Cahier technique sur la maîtrise foncière dans les espaces naturels* : [à télécharger ici](#)
- ...

Journée réalisée en partenariat avec :

