

Agriculture et foncier :

Quelles possibilités d'action pour une commune
ou communauté de communes ?

Guide de bonnes pratiques



Pourquoi préserver du foncier agricole ?

→ Le constat : la raréfaction des terres agricoles

En France, tous les 10 ans, l'équivalent d'un département moyen français est artificialisé. Cette tendance s'est accélérée ces dernières années et ce sont pour plus d'un tiers (34,8 %) des sols de très bonne qualité agronomique qui disparaissent (chiffres du Commissariat général au développement durable).

Sur le territoire du SCOT ariégeois (plaine de Pamiers-Saverdun-Pays de Foix et Tarascon), plus de 660 ha ont été consommés par l'urbanisation entre 1999 et 2006, soit une moyenne de 94 ha/an. Dans le PNR du Haut-Languedoc, un scénario tendanciel établi sur la période 2006-2023 estime la consommation foncière vouée à l'habitat neuf à 1360 ha et à 80 ha/an dans le sillon médian Est-Ouest du PNR.

A ces chiffres, s'ajoute la progression du couvert forestier suite à la déprise agricole. Dans le PNR des Pyrénées Ariégeoises, la forêt a progressé de 100 ha/an au cours du siècle dernier et couvre aujourd'hui la moitié de l'espace. Il en est de même dans le PNR du Haut-Languedoc : suite à la politique de plantation du Fonds Forestier National et à la déprise agricole, la forêt couvre aujourd'hui 2/3 du PNR.

Or les espaces agricoles sont le support même de l'activité de production agricole. L'agriculture est une réelle activité économique, à travers les produits et les emplois qu'elle génère. Elle a un rôle primordial dans la gestion de l'espace et le maintien de paysages ouverts.

En France,
plus de 200 ha/jour
sont artificialisés c'est-à-dire
convertis en zones d'habitation,
en infrastructures
(routes, parking...)
ou en zones d'activités.

Chiffres clés en Midi-Pyrénées L'agriculture, c'est :

- 56% de la surface totale,
- 3,5 % d'agriculteurs parmi la population active contre 2 % en France (11 % dans le PNR des Pyrénées Ariégeoises et 5% dans le PNR du Haut-Languedoc - source INSEE-RGP 1999)
- plus de 60 000 emplois (en équivalent temps plein)

Dans le Tarn, savez-vous ce que produisent nos exploitations en moyenne ?

1 élevage de brebis laitières (330 brebis - SAU (Surface agricole utile) de 50 ha) produit la consommation annuelle de 29 000 habitants en Roquefort



1 élevage de brebis viande (400 brebis - SAU de 70 ha), produit la consommation annuelle de 2000 habitants en viande d'agneaux



1 élevage de vaches laitières (40 vaches laitières - SAU de 75 ha), produit la consommation annuelle de 4 000 habitants en lait entier ou 13 000 habitants en yaourts ou 2,4 millions de pots de yaourts



1 élevage de vaches allaitantes (58 vaches allaitantes - SAU de 75 ha), produit la consommation annuelle de 500 habitants en viande de boeufs.



Sources : Agreste Midi-Pyrénées, Mémento - édition 2009 / Agreste Primeur, avril 2011 / Agreste Primeur, juillet 2010 / Chambre d'Agriculture du Tarn

→ Une nouvelle demande sociale : la consommation en circuits de plus en plus courts et de proximité

La société s'empare fortement de la question alimentaire, sur l'aspect qualité des produits et localisation de leurs productions. De nouvelles solidarités se mettent en place : restauration collective approvisionnée localement, montée en puissance des coopératives de consommateurs... A partir des dynamiques de circuits courts, des systèmes d'exploitation agricoles retrouvent une viabilité, des ateliers de diversification souvent économes en foncier retrouvent des débouchés.

Coopérative de consommateurs

En Ariège en 2010, on comptait 7 coopératives de consommateurs regroupant 250 familles. Elles génèrent un chiffre d'affaire de plus de 300 000 € qui va directement aux producteurs.

Préserver les espaces agricoles, c'est favoriser une activité économique, un réseau de producteurs, un espace entretenu, des paysages ouverts, une vie dans les territoires ruraux.

Pour préserver ces surfaces support de la production, il convient d'engager un travail général sur le foncier agricole qui nécessite :

- de limiter la consommation de l'espace sur les terres soumises à pression urbaine : organiser la vocation de tous les sols du territoire communal ou intercommunal dans un document d'urbanisme ;
- d'impliquer les collectivités dans la maîtrise foncière pour faciliter l'installation de jeunes agriculteurs et permettre les transmissions-reprises d'exploitations.

Ce fascicule présente un certain nombre d'outils et des retours d'expériences de communes ayant œuvré en ce sens.

Les outils d'action sur le foncier :

La concertation.....	p 3
Les documents d'urbanisme.....	p 4-5
La mise en valeur des terres communales.....	p 6
Les fermes relais ou fermes communales.....	p 7
Les « outils SAFER » et les Associations foncières pastorales.....	p 8-9
L'acquisition de biens vacants et la mise en valeur de terres manifestement sous-exploitées.....	p 10
La remobilisation des logements vacants.....	p 11

Quelle méthode employer ?

La gestion des sols agricoles est devenue centrale dans les stratégies locales de développement, notamment dans les zones périurbaines et en périphérie des bourgs ruraux. L'urbanisation a pour corolaire une pression qui génère une augmentation des prix du foncier, et une concurrence entre activités. La pérennité des activités agricoles est alors en jeu : quelle est leur place par rapport aux autres activités (résidentielle, industrielle, de loisir, de nature) et dans les documents d'urbanisme ? Comment maintenir des surfaces agricoles permettant une production rentable ? Quelles possibilités techniques et quels mécanismes de transmission mettre en œuvre ? Quels types d'activité agricole promouvoir (pluriactivité...) et quelles compétences pour les agriculteurs ? Quelle organisation individuelle/collective ?

L'action sur le foncier se décide souvent au moment de la réalisation de documents de planification (documents d'urbanisme) ou lorsque la collectivité souhaite maintenir ou reconquérir certains espaces agricoles. Dans tous les cas, il est recommandé d'anticiper : intervenir sur le foncier agricole avant tout aménagement irréversible ou avant que les terrains ne soient à l'état d'abandon, de façon à faciliter leur remise en exploitation.

Dans un contexte marqué par la montée des conflits autour des usages de l'espace, il est de plus en plus difficile de mettre en œuvre des projets d'aménagement importants. Les démarches engagées au niveau local doivent donc veiller à coordonner les différents acteurs, afin d'éviter que certains ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon) et d'éviter les affrontements.

→ Tirer parti des conflits

Dans leur grande majorité, les conflits liés à l'agriculture concernent davantage le foncier agricole que l'activité agricole proprement dite. Contrairement à une idée reçue, ils ne constituent généralement pas l'aboutissement ultime d'un long processus de dégradation des relations, mais surviennent avant même le déclenchement d'une action.

L'évitement à tout prix des conflits n'est pas nécessairement une solution optimale : mieux vaut apprendre à les gérer et les accompagner que de les éviter, pour favoriser le développement du territoire et l'expression de la démocratie locale. Une des solutions d'accompagnement et de gestion passe par la concertation et la négociation. Voici quelques clés de réussite :

→ Réunir les conditions d'une concertation réussie

Un principe : co-construire le projet avec les différentes parties prenantes, de l'état des lieux jusqu'à la définition du programme d'action.

Qui associer ?

Les personnes ressources :
Notaires, techniciens de DDT et de Chambres d'agriculture, Conseils généraux, Fédérations pastorales, SAFER, CRPF, PNR, communautés de communes...

Les acteurs individuels concernés par la décision :

Propriétaires fonciers, voisins, agriculteurs, acteurs industriels...

Les acteurs collectifs :

Associations de défense de l'environnement et du voisinage, associations d'utilisateurs, interprofessions...

4 étapes

- 1 - Mobiliser toutes les ressources : s'informer sur les lois et les règlements, prendre connaissance du cadastre, s'informer auprès des personnes ressources sur les outils d'intervention, mobiliser les ressources financières.
- 2 - Inscrire la démarche dans des procédures formalisées : repositionner les enjeux agricoles et fonciers dans un contexte de développement territorial.
- 3 - Identifier les différents intérêts par rapport au projet et mobiliser les différentes parties prenantes.
- 4 - Définir et mettre en œuvre des méthodes d'animation et de concertation adaptées au contexte local.

Quelques conseils

- Concerter dès la phase amont du projet.
- Fixer des règles du jeu précises en commun avec les acteurs impliqués.
- Éviter de travailler avec chaque partie séparément.
- Séparer les rôles et les différentes « casquettes » (experts techniques, animation, comité de pilotage...).
- Porter une attention à une représentation équitable des intérêts en jeu.
- Garder la mémoire des débats (comptes-rendus...).

→ Réaliser un diagnostic pluridisciplinaire et partagé

Pour plus d'informations, consultez la méthode développée dans le cadre du projet SAGECE sur les sites Internet des PNR (Cf p. 12)

Le travail sur le foncier agricole nécessite de s'attacher aux aspects cadastraux et à l'étude de la dynamique agricole. Il nécessite également une approche paysagère et environnementale. C'est en effet en combinant ces critères que les projets seront les mieux conçus sur le plan technique. De cette réussite technique dépendra la majeure partie de l'acceptation locale. Il importe ensuite de faire partager le diagnostic technique par les différents acteurs au cours de réunions de concertation.

→ Combiner outils concrets en faveur de la préservation des sols agricoles et actions de soutien à l'agriculture

Concrètement, des mesures sont envisageables pour gérer le foncier et l'occupation des sols. Parmi elles, les documents de planification (SCOT, PLU...) permettent de décider de la place de l'agriculture sur le territoire de la collectivité. Des actions peuvent être mises en œuvre comme la création d'îlots fonciers, d'Associations Foncières Pastorales ou encore le recours à la SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) pour le droit de préemption et la possibilité de rachat des terres.

Les démarches de gestion du foncier agricole peuvent être couplées à des actions visant à renforcer l'attractivité et l'ancrage des activités agricoles. Des initiatives en ce sens adaptent par exemple sur des territoires ruraux et périurbains des outils inspirés des politiques de polarisation industrielle : couveuses et nurseries d'exploitations agricoles, mise en place de services communs, start-ups, dispositifs financiers de soutien à l'activité agricole (capital risque, business angels...), implication de la population et des touristes dans le capital des exploitations (SCOP territoriale...), etc.

Comment intégrer l'activité économique agricole dans les documents d'urbanisme ?

Le document d'urbanisme n'est pas uniquement un outil qui sert à urbaniser. C'est avant-tout un projet d'aménagement traduisant une stratégie de développement territorial global et planifiant l'ensemble des activités, notamment les activités agricoles. Il a autant vocation à répondre à l'accueil de nouvelles populations qu'à préserver des espaces agricoles, naturels, forestiers...

Un document d'urbanisme pour organiser l'évolution de son territoire

L'objectif d'un document d'urbanisme est d'organiser l'évolution du territoire pour lequel il a été élaboré. Il doit déterminer des espaces cohérents dévolus à chaque activité (urbanisme, industrie, forêt, agriculture) pour assurer leur développement et leur bonne coexistence. Les principales règles qui doivent être respectées pour assurer un aménagement cohérent sont :

- développer une urbanisation en continuité des bourgs existants ;
- éviter le mitage (création d'une urbanisation sans aucune continuité avec l'existant), dommageable pour la qualité paysagère et plus coûteuse (étalement des réseaux...), mettant en péril la cohérence des secteurs agricoles, forestiers ou naturels et leurs accès ;
- remplir les « dents creuses », c'est-à-dire urbaniser dans les espaces rélictuels, contraints entre des parcelles déjà urbanisées. Cela permet de densifier, de maintenir une cohérence d'ensemble, de limiter les surfaces de contact entre zones urbaines et zones non urbaines (sources potentielles de conflits) et de réduire la consommation d'espace ;
- donner à l'urbanisation des limites claires afin d'éviter un développement en linéaire, très préjudiciable à la perception des changements de vocation des espaces (soigner les entrées de bourgs...).

→ Pourquoi réaliser un diagnostic agricole, naturaliste et paysager dans un document d'urbanisme ?

Pour élaborer un nouveau document d'urbanisme, il est conseillé de prendre en compte un maximum de paramètres locaux. Une étude détaillée des contextes foncier, agricole, paysager et naturaliste y contribue.

Un état des lieux précis du foncier agricole est essentiel.

Il permet de :

- caractériser l'activité agricole et sa dynamique,
- cartographier et hiérarchiser les espaces les plus stratégiques pour l'agriculture ; espaces qu'il conviendra, par la suite, de préserver de toute artificialisation,
- localiser les bâtiments agricoles et identifier leur vocation.

Il permet aussi de pointer les parcelles fragilisées par l'urbanisation actuelle ou potentiellement fragilisées par une extension urbaine. Un zonage des parcelles en déprise, avérée ou éventuelle, peut aussi être réalisé.

Le diagnostic naturaliste et paysager permet de prendre en compte les espaces à enjeux dans les choix d'aménagements. Il localise les zonages réglementaires ainsi que des spécificités intéressantes sur le plan naturaliste (espèces, habitats). L'analyse paysagère étudie à la fois le grand paysage et le petit paysage, les caractéristiques et éléments identitaires de chaque entité paysagère, l'insertion du bâti dans son environnement, la structure de l'urbanisation, les spécificités locales du paysage rural (maillage bocager, couleurs, formes et textures...). Sur la base de ces analyses, des recommandations sont proposées.

Les PNR du Haut-Languedoc et des Pyrénées Ariégeoises sont associés aux réunions de travail, apportent des informations et conseils. Les « porter à connaissance » qu'ils mettent à disposition reprennent les orientations générales de leurs Chartes et donnent des informations et recommandations sur les aspects urbanistiques, paysagers, architecturaux, naturalistes...

Pour plus d'informations sur la nature et les apports de ces diagnostics, consultez le rapport du projet SAGECE (Axes 3 et 4) sur Internet (Cf p 12)

Donner à chaque espace, sa vocation !

Pour garantir la pérennité des entreprises agricoles existantes et donner la possibilité à de nouvelles exploitations agricoles de s'implanter, les bâtiments à vocation agricole (incluant les sièges d'exploitation) et les espaces à fort potentiel agricole sont à classer en zone « A » (zones agricoles), et non « N » (zones naturelles).

Un classement des terres agricoles en AU (zone à urbaniser) risque, à terme, d'entraîner la perte de la vocation agricole du sol. Il fragilise aussi les espaces situés à proximité immédiate de la zone. Aussi, est-il conseillé de modérer le classement en zone AU des espaces à vocation agricole, et plus particulièrement les terres les plus productives.

→ Des impacts de l'urbanisation sur l'activité agricole

Toute urbanisation en secteur agricole conduit à fragiliser les exploitations agricoles concernées. Les agriculteurs sont ainsi amenés à faire évoluer leurs pratiques pour incommoder le moins possible les nouveaux riverains et/ou pour tenir compte de cette nouvelle situation :

- s'éloigner pour épandre les effluents d'élevage (fumier, lisier...) ;
- éviter les travaux dans les champs ou les prés à des heures tardives ou en week-end ;
- rallonger le temps de parcours pour contourner des zones habitées où les passages des engins agricoles deviennent difficiles...

Avant construction d'habitation



Légende

- Parcelle agricole
- Maison de tiers
- Parcelle agricole fragilisée (soit 3 ha)

Après construction d'habitation



Compte tenu des distances d'éloignement réglementaires (ou fortement recommandées) entre maisons d'habitation et bâtiments agricoles, zones d'épandage... (100 m autour des bâtiments dans notre exemple), la création d'une maison d'un tiers conduit à fragiliser 3 ha de surface agricole ($3.14 \times 100\text{m} \times 100\text{m} = 3.14 \text{ ha}$).

Au fur et à mesure que l'habitat se développe, ce sont progressivement des hectares et des hectares qui se retrouvent fragilisés. Parfois, les conditions de travail ou les accès difficiles aux parcelles sont tels que l'exploitation est menacée.

La perte d'accès aux parcelles due au développement de l'habitat entraîne une sous-utilisation voire un abandon de l'activité agricole ; ces parcelles s'enfrichent.

Légende

- Parcelle agricole
- Maison de tiers
- Parcelle agricole fragilisée

Un développement lâche de l'habitat au cœur de secteurs agricoles crée une forme de mitage des paysages et des parcelles agricoles. Il pose la question de la pérennité des espaces agricoles résiduels, encerclés par l'habitat.

Cas d'une urbanisation « diffuse »



Quel devenir des espaces agricoles encerclés par l'habitat ?

Cas d'une urbanisation « dense »



Pour concilier développement résidentiel et activité économique agricole sur un même territoire, l'identification de zones futures d'habitats doit tenir compte des espaces à enjeux pour l'activité agricole.

Comment confier la gestion des terres communales à un agriculteur ?

Lorsque la collectivité est propriétaire de terres, elle peut jouer un rôle important sur le foncier agricole. Différentes formes de mise en valeur des terres agricoles communales existent.

→ Baux des collectivités publiques

Les baux des communes qui portent sur des biens ruraux faisant l'objet d'une exploitation agricole, qu'ils constituent ou non une exploitation complète, sont soumis au statut du fermage (article L.415-11, al. 1er du code rural). Cette disposition ne s'applique toutefois qu'aux biens du domaine privé et elle comporte plusieurs restrictions aux droits du preneur afin de permettre l'utilisation de ces biens à des fins d'intérêt général.

Les baux sont conclus par le Maire, après délibération du conseil municipal, soit à l'amiable, soit par voie d'adjudication publique (article L. 411-15 du Code rural). Cependant, le choix du locataire est encadré par les règles édictées par le Code rural.

Quel que soit le mode de conclusion du bail, une priorité est réservée aux exploitants qui réalisent une installation en bénéficiant de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs ou, à défaut, aux exploitants (ou groupements) de la commune répondant aux conditions de capacité professionnelle et de superficie visées aux articles L.331-1 à 5 du Code rural (article L. 411-15). Le contrôle des structures s'applique aussi aux biens communaux. Quelle que soit la forme du contrat, la mise à disposition de terres à un agriculteur (ou à une société agricole) est soumise à autorisation préalable du Préfet. Avant signature de tout contrat, il est donc nécessaire de prendre les informations nécessaires auprès du service agricole de la DDT (Direction départementale des territoires), notamment afin de bien respecter les prescriptions du schéma directeur des structures agricoles du Département.



→ Fermes relais et fermes communales (voir fiche p 7)



→ Prêt à usage ou commodat

Le prêt d'un bien immobilier (terre, pré, bois) est réglementé par le Code civil. Le prêteur demeure propriétaire de la chose prêtée, l'emprunteur est tenu d'en user avec soin et de la rendre en état de bon usage après s'en être servi. Le prêt se fait, en général, verbalement et est essentiellement gratuit. Ce type d'usage reste précaire pour un exploitant agricole, le propriétaire pouvant récupérer son bien immobilier à tout moment.

Comment encourager l'installation d'agriculteurs ?

Quand l'action combinée d'une municipalité et de la SAFER a des répercussions sur les exploitations des communes alentours

Les collectivités locales peuvent jouer un rôle important dans l'installation de jeunes agriculteurs en se rendant propriétaires de terres agricoles et de bâtiments d'exploitation et en les mettant à la disposition d'agriculteurs via le principe de fermes relais ou de fermes communales.

→ L'exemple de la commune de Rimont

Intermédiation de la SAFER et de la commune pour :

- consolider une exploitation sur une commune voisine
- installer 2 autres exploitations.

Suite au décès d'un agriculteur (éleveur de vaches limousines) sur la commune de Rimont dans le PNR des Pyrénées Ariégeoises, la famille a souhaité mettre en vente son exploitation. 84 ha étaient cédés. La SAFER a reçu de nombreux projets de reprise de cette exploitation dans un but touristique voire de chasse.

Face au faible nombre de projets réellement agricoles proposés et à d'autres enjeux agricoles sur la commune voisine de Castelnau-Durban, la SAFER a proposé à la commune de Rimont d'intervenir.

Ainsi,

- 80 ha ont été cédés à un éleveur en bovin qui faisait du bovin viande sur Rimont et du bovin lait sur Castelnau-Durban. Sur Castelnau-Durban, il utilisait jusqu'alors des terrains à 700 m d'altitude peu propices à un élevage en bovin. Cet éleveur n'avait pas les moyens ni l'envie d'acquiescer les bâtiments de l'exploitation ;
- les terrains de montagne ainsi libérés par l'agriculteur en bovin de Castelnau-Durban ont permis d'installer un chevrier originaire du Gers ;
- les 4 ha restants sur Rimont ainsi que le bâtiment d'exploitation ont été rachetés par la commune en vue d'installer un couple en élevage de canards et en accueil à la ferme (gîte et chambre d'hôtes) via une ferme relais. La commune a été aidée à hauteur de 27 % par le Conseil Général et le Conseil Régional pour cette opération. Par une promesse de vente incluse dans les baux ruraux et commerciaux, l'objectif était que ce couple devienne propriétaire des terres et du bâtiment au terme d'une dizaine d'années.



La ferme de Rimont



Le bâtiment d'activité

En résumé, cette opération a permis l'installation de 2 exploitations et la consolidation d'une exploitation en bovin, le tout à une échelle supracommunale. Pour mener à bien ce projet, la SAFER a stocké le foncier pendant un peu plus d'un an.

Les principes d'une ferme relais ou d'une ferme communale

Une collectivité peut décider d'acquiescer une ou plusieurs parcelles agricoles (et éventuellement y construire un bâtiment agricole) ou l'ensemble d'une exploitation agricole (bâti + foncier) abandonnée ou en cessation d'activité.

Dans le cas d'une ferme communale, l'agriculteur verse un loyer à la commune propriétaire des parcelles et/ou du bâtiment. La commune reste propriétaire « à vie » du bien agricole.

Dans le cas d'une ferme relais, l'agriculteur verse un loyer à la commune propriétaire des parcelles et/ou du bâtiment :

- les bâtiments peuvent faire l'objet d'un crédit bail immobilier avec option de rachat par le locataire, après une durée minimum de location avant rachat fixée par le contrat (5 ans généralement). Le prix de rachat est fixé par la loi pour les ateliers-relais de type industriel ou commercial (base valeur vénale, qu'on peut réduire au maximum de 25%), mais le cas de l'agriculture n'est pas prévu.
- le bien agricole peut être mis en location. Le bail rural basé sur le statut du fermage est la solution qui apporte le plus de garanties au preneur, à condition que le contrat soit rédigé avec suffisamment de précisions. Un rachat par le preneur peut être prévu à l'expiration du bail (minimum 9 ans) mais cette option ne peut pas figurer dans le bail.

Pour la commune, l'intérêt d'une ferme communale réside dans le fait qu'elle reste propriétaire et qu'elle peut donc mieux maîtriser les successions.

Comment reconquérir des espaces agricoles délaissés ?

Les Associations Foncières Pastorales et les outils SAFER au service d'une politique foncière communale dynamique

La reconquête d'espaces agricoles nécessite un travail de longue haleine sur le foncier. Divers outils peuvent être mobilisés : les outils « SAFER » utilisables notamment s'il y a des forts mouvements de ventes foncières sur la commune ou les Associations Foncières Pastorales dans les zones en déprise où le foncier est très morcelé.

→ L'exemple de la commune de Dun en Ariège

Commune du piémont pyrénéen, 4 141 ha, 566 habitants en 2007.
8 agriculteurs installés, 7 agriculteurs confortés, 936 ha entretenus

Au début des années 90, la commune subit une déprise agricole importante :

- les fonds de vallée labourables et irrigables sont utilisés pour la production de maïs ;
- les coteaux, nettement plus secs, sont délaissés et s'enfrichent. L'élevage n'existe quasiment plus.
- les populations de sangliers ont fortement augmenté suite à l'abandon des coteaux ; elles causent des dégâts importants sur les cultures de maïs dont l'indemnisation est à la charge exclusive de la fédération des chasseurs.

Les membres de l'association communale de chasse de Dun sont les premiers à vouloir inverser la tendance de la fermeture du milieu sur les coteaux. Ils sont à l'origine des premières Associations Foncières Pastorales (AFP) sur la commune, pour faire régresser la friche, diminuer les habitats propices au sanglier et augmenter ceux favorables au petit gibier : lièvre et bécasse en particulier.

→ Première expérience : achat d'une exploitation, installations agricoles, constitution d'AFP

En 2005, une exploitation agricole de 75 ha est mise en vente sur la commune par la SAFER. Le foncier est très morcelé. Il intègre 20 ha de terres labourables en partie irrigables, 35 ha de landes et prairies et 20 ha de bois et taillis.

La commune décide d'acquérir le bien pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs. Elle se porte candidate auprès de la SAFER, en justifiant l'intérêt général de la démarche sur plusieurs aspects :

- rétrocession d'une partie des terres à des jeunes agriculteurs pour installation ;
- rétrocession des bâtiments existants à des artisans souhaitant s'installer ;
- urbanisation de parcelles en continuité avec le bourg existant (création d'un éco-quartier sous maîtrise d'ouvrage communale).

Le projet est validé, la SAFER vend à l'amiable l'exploitation à la commune pour un montant de 187 330 € (achat financé via un emprunt).

L'ADASEA (Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles), la Chambre d'agriculture et l'ADEAR (Association pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural) sont sollicitées pour trouver des jeunes agriculteurs en recherche de terres pour s'installer.

Les terres irrigables acquises permettent l'installation de 3 agriculteurs : 2 maraîchers en agriculture biologique et un céréalier. Les 5 ha que la commune envisage de lotir sont loués par le biais d'une convention de mise à disposition SAFER. Celle-ci permet à la commune de récupérer les terres dès qu'elle le souhaite pour démarrer son projet de lotissement.



A gauche du chemin ; impact après un an de mise en AFP et gestion pastorale

Convention de Mise à Disposition de la SAFER

La SAFER peut proposer à des propriétaires ruraux de mettre à disposition leur bien pour une durée limitée, à charge pour elle de les donner, sous sa responsabilité, en exploitation par le biais d'un "bail SAFER" non soumis au statut du fermage. Durée de la convention de 1 à 6 ans, renouvelable une fois, pour des superficies inférieures à deux SMI (Surface Minimum d'Installation); la limite de surface n'existe pas lorsque la convention ne dépasse pas 3 ans. Le propriétaire obtient un revenu garanti versé par la SAFER, qui assure toute la gestion.

Ce dispositif de droit commun concerne aussi bien les propriétaires privés que les collectivités territoriales (communes, Communauté de communes...)

Sur les landes, deux Associations Foncières Pastorales sont constituées sur 390 ha au total autour des terres acquises par la commune. Les travaux réalisés sur ces AFP, financés à 75 %, permettent la remise en état des pâturages qui servent à :

- consolider trois exploitations existantes (bovin viande 70 bêtes, élevage équin 12 juments, pluriactif) ;
- contribuer à l'installation d'une éleveuse en ovin viande (300 bêtes) ;
- installer un éleveur en caprin lait bio (installation à venir prochainement).

Les bâtiments existants achetés par la commune sont revendus pour permettre de nouvelles installations :

- un sellier (création d'un atelier et d'une maison d'habitation) ;
- un viticulteur bio (création d'une cave) ;
- un atelier de transformation aux normes CE, mis à disposition notamment des chasseurs.

Le droit de préemption de la SAFER

Une collectivité peut solliciter la SAFER pour qu'elle exerce son droit de préemption dans un but d'intérêt général, pour maintenir la vocation agricole d'un bien, favoriser le développement local ou protéger l'environnement.

La SAFER a la possibilité d'exercer son droit de préemption avec révision de prix si elle considère le prix de vente exagéré par rapport aux prix pratiqués habituellement dans le secteur. Cette action a pour but de lutter contre la spéculation foncière ; le propriétaire peut retirer le bien de la vente s'il n'accepte pas cette révision de prix.

Depuis 2006, les SAFER communiquent tous les trimestres les notifications de ventes aux communes.

L'intervention de la SAFER ne peut porter que sur la totalité du bien vendu. Contrairement au droit de préemption urbain, il est impossible de dissocier une partie de la vente.

L'Association Foncière Pastorale (AFP)

C'est une association syndicale qui réunit les propriétaires d'un territoire situés en zone de montagne ou défavorisée, à vocation agricole ou pastorale. L'AFP constituée devient le représentant de tous les propriétaires et met en place une gestion concertée de tout le territoire regroupé. En Ariège, elle sont créées et animées par la Fédération Pastorale. Pour en savoir plus sur les Associations Foncières Pastorales, les aménagements fonciers, les échanges amiables..., consultez les fiches outil éditées par le Conseil Général de l'Ariège :

<http://www.cg09.fr/V2/Pdf/AmFon/Fiches.pdf>

→ Deuxième expérience : faciliter l'installation de porteurs de projet lors de la cession d'une exploitation

En 2007, une exploitation agricole est mise en liquidation judiciaire et 42 ha sont mis en vente par adjudication au Tribunal de Grande Instance. Parallèlement, plusieurs porteurs de projet agricoles souhaitent s'installer sur la commune, mais l'exploitation en vente est trop grande pour chacun d'eux et le manque de temps pour préparer des financements les empêchent de se présenter personnellement à la vente.

Dans l'intérêt général, la commune décide de soutenir les projets d'installations agricoles ; elle demande à la SAFER d'intervenir pour son compte à la vente aux enchères. La commune se porte garante auprès de la SAFER pour l'achat de toute l'exploitation (si les porteurs de projet se désistent, la commune s'engage à acheter les terres). Un porteur de projet non agricole remporte les enchères mais la SAFER use de son droit de préemption à la demande de la commune afin de maintenir la destination agricole et forestière de la propriété. L'exploitation acquise par la SAFER sous couvert de la commune, les jeunes agriculteurs ont eu le temps de monter et financer leurs projets d'installations.

Parallèlement, huit propriétés sont mises à la vente dans le même secteur.

L'ensemble des transactions, menées en partenariat entre la SAFER et la commune, permet :

- une installation d'un jeune agriculteur en ovin viande (300 brebis) ;
- une installation d'une jeune exploitante qui crée une activité équine (20 chevaux) ;
- la mise en place d'une production de chènes truffiers par un propriétaire privé ;
- le développement d'une activité agricole d'insertion par l'association Espoir Ariège ;
- la maîtrise de plus de 60 ha de bois par l'association de chasse de Dun et la commune ;
- le maintien en place et la maîtrise foncière pour 4 exploitants déjà en place ;
- l'agrandissement et la restructuration de 7 propriétés privées.

Une fois l'achat SAFER réalisé, la création d'une AFP de 192 ha sur les coteaux et alentours a permis de consolider l'installation des deux éleveurs, d'équiper (clôtures, accès...) et de remettre en valeur les coteaux enrichés.

→ UN BILAN ENCOURAGEANT

- Impact paysager énorme : réouverture des coteaux.
- Diminution notable des dégâts de sangliers sur les cultures de maïs ; le lièvre et la bécasse reviennent.
- Augmentation du nombre d'exploitations agricoles sur la commune, restructuration foncière. Création d'activités diversifiées. Les 4 nouveaux agriculteurs installés grâce à l'action communale ont une moyenne d'âge inférieure à 30 ans.
- Une association de consommateurs rassemblant 75 familles s'est constituée. Elle achète les produits des producteurs de la vallée.
- 350 000 € de travaux réalisés dans les AFP : clôtures, passages canadiens, adduction d'eau...
- Une animation importante réalisée par la commune auprès des propriétaires pour la création des trois AFP : elle a permis d'emporter une large adhésion.

En 11 ans, la commune est devenue propriétaire de 213 ha. Après ces deux projets, elle a continué à acheter les terres sans valeur et à procéder à des échanges amiables. Elle se lance aujourd'hui dans un grand projet de restructuration foncière en partenariat avec le Conseil Général de l'Ariège.

Une autre solution pour impulser une politique foncière : stocker du foncier via la SAFER

Une collectivité, via un comité de partenariat, peut solliciter la SAFER pour négocier, pour son compte, l'acquisition de foncier qu'elle souhaite maîtriser. Elle peut aussi demander à la SAFER de stocker du foncier pendant une durée de 5 ans maximum, à la condition qu'elle prenne en charge les frais de portage et assure la garantie de bonne fin.

Comment remobiliser des biens abandonnés ?

L'acquisition des biens sans maître et la mise en valeur de terres incultes

Une commune peut faciliter l'installation de jeunes agriculteurs en mobilisant des terrains abandonnés.

→ Les biens sans maître

Jusqu'en 2004, les biens sans maître devenaient automatiquement la propriété de l'Etat. Depuis 2004, la propriété de ces biens est transférée aux communes sur laquelle ils sont situés. Pour officialiser leur droit de propriété, les communes doivent mettre en œuvre une procédure d'acquisition.

Les biens sans maître peuvent être de deux ordres :

1. Les biens sans maître proprement dit : biens correspondant à une succession ouverte depuis plus de 30 ans, sans héritier ou avec des héritiers n'ayant pas accepté la succession ; ces biens sont signalés sur la matrice cadastrale comme « propriétaire inconnu ».

2. Les biens présumés sans maître :

Le propriétaire de l'immeuble n'est pas connu. Il s'agit :

- des situations dans lesquelles, pour un immeuble déterminé, il n'existe aucun titre de propriété publié au fichier immobilier de la conservation des hypothèques ou au livre foncier ni aucun document cadastral susceptible d'apporter des renseignements quant à l'identité du propriétaire ;
- des biens qui, ayant appartenu à une personne connue et disparue sans laisser de représentant, ne sont devenus la propriété d'aucune autre personne.

Les taxes foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois années. Lorsque les taxes foncières font l'objet d'exonération ou ne sont pas mises en recouvrement du fait de leur modicité (art. 1657 du CGI), il suffit dans ce cas que le propriétaire soit inconnu.

NB : L'administration fiscale transmet chaque année aux communes la copie des rôles généraux d'impôts locaux. Ces derniers mentionnent les articles pour lesquels la cotisation de taxes foncières est inférieure à douze euros et n'est donc pas mise en recouvrement.

Les biens en déshérence ou biens vacants sont, eux, propriétés de l'Etat. Ils correspondent aux successions de personnes décédées depuis moins de 30 ans, sans héritiers ou dont les héritiers ont refusé la succession. Ce ne sont pas des biens sans maître.

Procédure d'acquisition des biens sans maître par la commune

Dans le cas des biens sans maîtres (première catégorie), il suffit que la commune délibère pour devenir propriétaire. Dans le cas des biens présumés sans maîtres (deuxième catégorie), après que la commune a réalisé les recherches nécessaires, un arrêté du maire est notifié aux derniers domiciles connus du propriétaire. Si celui-ci ne s'est pas fait connaître dans un délai de 6 mois, l'immeuble peut être acquis par la commune par délibération. Contact : Service des Domaines

L'exemple de la commune du Port en Ariège

513 parcelles acquises par la commune, soit 143 ha

Le Port : commune de haute montagne, 4 987 ha, 201 habitants en 2007.

Elle a subi de plein fouet la migration des campagnes vers les villes à partir de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. Au fil des années, les propriétaires du foncier de la commune ont disparu. En 2007, l'équipe municipale a décidé de récupérer les biens sans maître qui étaient dans le domaine de l'Etat (référéncés sur la matrice cadastrale comme « Etat, service des domaines - propriétaire inconnu »).

Par cette démarche, la commune est devenue propriétaire de 513 parcelles pour une surface totale de 143 ha (soit 28 ares de surface moyenne). Ces parcelles ont été en partie revendues à des propriétaires riverains. La vente d'un groupe de parcelles à proximité d'un hameau a permis à une personne souhaitant s'installer en maraîchage de démarrer son activité.

Cette procédure de récupération des biens sans maître est assez simple à réaliser et peu coûteuse. Elle peut permettre à la commune de récupérer des terrains utiles pour réaliser des petits aménagements (parkings) ou pour des échanges. Ces terrains peuvent aussi être cédés à des personnes qui souhaitent s'installer en agriculture et à qui il manque très peu de surfaces pour obtenir le statut d'exploitant agricole.

→ La mise en valeur des terres incultes

(article L.125-1 du Code Rural)

Il arrive, notamment dans les communes rurales, que des parcelles ayant des propriétaires identifiés soient laissées à l'abandon, soit que le propriétaire s'en désintéresse, soit à cause d'un problème de succession. De telles situations conduisent à la dégradation de la qualité agricole des terrains, et peuvent en outre poser des problèmes de perception paysagère ou d'accroissement du risque incendie.

Pour remettre sur le marché agricole ces biens et éviter de laisser inexploitées leur capacité productive, une procédure de mise en valeur des terres incultes peut être engagée, soit dans le cadre d'une démarche individuelle, soit dans le cadre d'une démarche collective.

Procédure de mise en valeur de terres incultes

Dans le cadre d'une démarche individuelle :

Lancer une telle procédure consiste, pour une personne privée, à dénoncer un état d'inculture ou de sous-exploitation d'un terrain. Cet état s'apprécie par comparaison avec les parcelles de valeur culturale similaire situées à proximité. Il doit remonter à au moins deux ans.

La demande doit être adressée au Préfet qui doit faire connaître, après une enquête de terrain, l'état d'inculture. Le résultat est affiché en Mairie, afin de permettre à toute personne intéressée de postuler à l'exploitation des biens concernés.

Le Préfet met en demeure le propriétaire ou le titulaire du droit d'exploitation de procéder à la mise en valeur du fonds. Si ce dernier accepte, la remise en valeur doit intervenir dans le délai d'un an. S'il ne répond pas, s'il refuse expressément ou s'il ne tient pas son engagement dans le délai d'un an, le Préfet prend un arrêté constatant l'état de carence.

Le Préfet choisit alors la personne à qui donner l'autorisation d'exploiter. Celle-ci est accordée prioritairement à un jeune en phase d'installation ou à défaut, à un exploitant agricole à titre principal. Le bénéficiaire de l'autorisation devient titulaire d'un bail soumis au statut du fermage. En cas de désaccord entre le propriétaire et l'attributaire de l'autorisation d'exploiter, les conditions du bail sont fixées par le tribunal paritaire des baux ruraux.

Dans le cadre d'une démarche collective :

A l'initiative du Conseil général ou à la demande du Préfet ou de la Chambre d'agriculture, le Conseil général peut mettre en œuvre cette procédure sur une ou plusieurs communes, dans les zones où il serait d'intérêt général de remettre en valeur les parcelles incultes ou sous-exploitées depuis plus de trois ans sans raison majeure.

Comment remobiliser des logements vacants ?

La remobilisation des logements non occupés dans une commune permet de limiter le recours à la construction neuve et limite ainsi la consommation de terres agricoles dans un but urbanistique. Elle facilite aussi l'installation de porteurs de projets en rendant disponibles des hébergements.

→ La taxe d'habitation sur les logements vacants (code général des impôts, article 1407 bis)

Depuis la loi du 13 juillet 2006, les communes peuvent, par délibération, assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de cinq années. Le produit de la taxe est perçu par les communes et, le cas échéant, par les établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre dont ces communes sont membres. La base d'imposition correspond à la valeur locative brute du logement. Le logement doit être habitable, c'est-à-dire, clos, couvert et pourvu d'éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipement sanitaire). Il doit être inhabité et vide de meubles, ou pourvu d'un mobilier insuffisant pour en permettre l'occupation, et donc non soumis à la taxe d'habitation. Il doit être libre de toute occupation pendant plus de 5 années consécutives. Toutefois, l'occupation momentanée et inférieure ou égale à 30 jours au cours de l'année ne remet pas en cause la situation de vacance du logement.

La taxe n'est pas due si la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire (cas des logements mis en location ou en vente au prix du marché mais ne trouvant pas preneur ou acquéreur).

Ne sont pas concernés par la taxe d'habitation sur les logements vacants :

- les résidences secondaires ;
- les logements qui ne pourraient être habitables qu'au prix de travaux importants. En pratique, le montant des travaux doit excéder, au 1er janvier de l'année d'imposition, 25% de la valeur vénale réelle du logement.

L'exemple de la commune de Saurat



La commune de Saurat, dans le Tarasconnais (09), a institué la mise en place de la taxe d'habitation sur les logements vacants depuis 2008.

Connaître les logements vacants sur sa commune

Depuis 2005, les collectivités locales peuvent demander à l'administration fiscale la liste des logements non assujettis à la taxe d'habitation. Un travail de tri doit être effectué pour éliminer de cette liste les garages, hangars, bâtiments n'accueillant pas de logements, ainsi que tous les bâtiments publics ou les logements HLM. Les logements restants sont les logements vacants à proprement parler, c'est-à-dire des logements vides de meubles, ou pourvus d'un mobilier insuffisant pour en permettre l'occupation, et pour lesquels le propriétaire a demandé une attestation en mairie lui permettant d'être exonéré de la taxe d'habitation.

→ Abattement de la taxe d'habitation pour les résidences principales (code général des impôts, article 1411)

Les communes peuvent instituer un abattement facultatif général à la base pour la taxe d'habitation, au taux de 5, 10 ou 15%, au profit des seules habitations principales. Cet abattement donne la possibilité de répartir l'impôt entre résidents principaux et résidents secondaires.

Intérêts du travail sur les bases de la taxe d'habitation :

Cette politique est intéressante dans les zones touristiques, notamment rurales, accueillant des populations saisonnières ce qui implique souvent des équipements surdimensionnés par rapport au strict besoin de la population permanente. Ainsi, dans ces zones, une politique d'abattements élevés (par exemple au taux maximum) permet, si besoin avec une hausse du taux de la taxe, de reporter l'essentiel de l'augmentation sur les résidents secondaires.

La commune d'Alzen, dans le Séronais (09), a voté un abattement général à la base de 15% pour les résidences principales.

→ Abandon manifeste d'un immeuble (code général des collectivités territoriales, article 2243-1)

Il arrive que des terrains situés à l'intérieur de l'agglomération supportent des bâtiments inhabités ou laissés à l'abandon par leurs propriétaires, soit que ceux-ci s'en désintéressent, soit que les biens concernés fassent l'objet d'une indivision qui persiste dans le temps et dont les indivisaires se désintéressent. De telles situations constituent quelquefois des obstacles à la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme, ou peuvent contribuer à la dégradation d'un centre bourg ancien.

Le Maire peut désormais engager une procédure de déclaration d'abandon manifeste du bien en cause. Cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.

Comment engager une procédure d'abandon manifeste ?

Le Maire constate par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste, après qu'il a été procédé à la recherche des propriétaires et ayants droits. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon. Il doit être affiché pendant trois mois en mairie et sur les lieux concernés et être publié dans deux journaux diffusés dans le département. Il doit être notifié aux propriétaires ou ayants droits ; si l'un d'entre eux n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie.

A l'issue d'un délai de six mois à compter de la publicité du procès-verbal provisoire, si les propriétaires n'ont pas mis fin à l'abandon, ou manifesté l'intention d'y mettre fin, soit en commençant des travaux, soit en s'engageant à les réaliser dans un délai fixé en accord avec le Maire, ce dernier peut constater par procès-verbal définitif l'état d'abandon du bien.

Le Maire saisit alors le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de poursuivre l'expropriation au profit de la commune, dans les conditions prévues au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriation doit avoir pour but soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Ce guide a été réalisé dans le cadre du projet SAGECE (Système d'Anticipation et de Gestion des Conflits liés à l'Espace) développé sur 16 communes des PNR des Pyrénées Ariégeoises et du Haut-Languedoc. Il s'adresse aux élus de communes et communautés de communes et a pour objectif de montrer, à partir de cas concrets, comment il est possible d'agir sur le foncier pour maintenir ou développer l'activité agricole.

En réponse à l'appel à projet lancé par le Réseau Rural Régional Midi-Pyrénées sur le foncier agricole, ce document a été coréalisé par les Parcs naturels régionaux des Pyrénées Ariégeoises et du Haut-Languedoc, les Chambres d'agriculture du Tarn et de l'Ariège et l'INRA.

Pour plus d'informations sur le projet SAGECE, consulter le rapport sur :
www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr
www.parc-haut-languedoc.fr



Auteurs :
**Parc naturel régional
des Pyrénées Ariégeoises :**

Elodie Roulier, Sophie Séjalon (05 61 02 71 69)

Parc naturel régional du Haut-Languedoc :

Marie-Julie Parayre (04 67 97 38 22)

Chambre d'agriculture de l'Ariège :

Bertrand Chevalier et Régis Andrieu (05 61 02 14 45)

Chambre d'agriculture du Tarn :

Amélie Urbain-Bajeux (05 63 48 83 73)

INRA :

Frédéric Wallet (01 44 08 72 38), Eduardo Chia,
André Torre

Novembre 2011