

La transaction foncière comme processus de gouvernance territoriale : de la restauration des milieux aquatiques à la gestion des espaces de fonds de vallée dans le bassin de la Loire

Land transaction as a local governance process: from river restoration projects to bottom valleys management (the case of the Loire river basin)

Mathieu Bonnefond¹, Marie Fournier²

¹LTSER- Zone Atelier Loire, EA 4630 Laboratoire Geomatique et Foncier (GeF), Conservatoire National des Arts et Metiers (Cnam).

Mathieu.bonnefond@lecnam.net

²EA 4630 Laboratoire Geomatique et Foncier (GeF), Conservatoire National des Arts et Metiers (Cnam). Marie.Fournier@lecnam.net

RÉSUMÉ

Aujourd'hui en France, tout porteur d'actions de restauration des milieux aquatiques fait face à la problématique foncière, en particulier dans les fonds de vallées. Ces opérations sont souvent mises en œuvre dans des territoires en mutation, où les usages évoluent et potentiellement se concurrencent. Se posent alors un certain nombre de défis pour leurs gestionnaires afin de faciliter l'intégration des problématiques de restauration des milieux aquatiques dans la gouvernance locale. À partir d'études de cas menées sur le bassin de la Loire, notre communication analysera les effets de ces politiques de gestion des milieux aquatiques sur le foncier, les usages et la gouvernance des fonds de vallée. Ces opérations de restauration, et les stratégies foncières qu'elles impliquent, entraînent une reconfiguration des usages localement. En mobilisant les acceptions variées du concept de « transaction », nous mettrons en avant les différentes dimensions que revêtent les transactions foncières dans le cadre de ces opérations. Nous montrerons, au-delà des échanges de droit (propriété et/ou usages), les processus de négociation à l'œuvre, les conflits potentiels et autres rapports de force qui s'expriment durant ces transactions. Enfin, nous mettrons en exergue les implications que peuvent avoir ces opérations de restauration des milieux aquatiques en termes de gouvernance territoriale.

ABSTRACT

Today, in France, river managers all face the land tenure issue when dealing with aquatic environments and wetland restoration. This is particularly true in bottom valleys. Those restoration projects are often implemented in rural areas, where land uses are currently changing and sometimes competing for land. Hence, various challenges may occur for river and wetland managers in order to better integrate restoration issues within local governance. This presentation is based on several cases studies taken from the Loire river basin. We will focus on the impacts of river and wetland restoration policies on land, land uses and local governance in bottom valleys. Indeed, it appears that those restoration projects, and the land tenure strategies carried out by managers, may lead to the transformation of land uses locally. We will make use of the concept of "transaction" to focus on the multiple dimensions of land transactions in those projects. Beyond the changes in terms of land use rights (property rights/users rights) which may be at stake, we will analyze the negotiation processes, the potential conflicts and the power relations which take place, while those restoration projects are implemented. At last, we will point out the potential consequences of those restoration projects on the definition of local governance schemes.

MOTS CLES

Foncier, gouvernance, Loire, restauration des milieux aquatiques, transaction

En France, les espaces de fonds de vallée sont de plus en plus fortement et concrètement impactés par les politiques d'environnement, que ce soit en milieu rural ou péri-urbain. Si l'on se concentre plus particulièrement sur les politiques de gestion des milieux aquatiques, il apparaît aujourd'hui clairement que la multiplication, ces dernières années, d'opérations de restauration de ces milieux a entraîné une spatialisation de l'action publique environnementale très marquée : gérer/aménager le cours d'eau ne signifie plus uniquement se cantonner à l'entretien et à la modification du lit mineur de la rivière mais implique de repenser l'occupation des espaces qui lui sont proches (annexes hydrauliques, bras morts, etc...) et les usages qui y sont liés. Ces opérations de restauration sont par ailleurs souvent mises en œuvre dans des territoires en mutations (Perrier-Cornet, 2002), où les activités traditionnelles – entre autres l'activité agricole – sont parfois fragilisées, en cours de transition et/ou concurrencées par un certain nombre d'activités émergentes (Torre, Wallet, 2013). Se posent alors un certain nombre de défis pour les gestionnaires des fonds de vallées, afin de faciliter l'intégration des problématiques de restauration des milieux aquatiques dans la gouvernance locale. Face à une complexité croissante des acteurs institutionnels concernés, une implication de plus en plus forte des différents usagers dans les processus de décision et la multiplication des niveaux de décision (européen, national, régional, local, etc.), il en résulte des exigences de coordination et la nécessité de multiplier les structures de gouvernance territoriale (Torre, 2011).

Notre communication mettra ainsi la focale sur les effets de ces politiques de gestion des milieux aquatiques sur le foncier, les usages et la gouvernance des fonds de vallée. Elle s'appuie sur les résultats obtenus dans le cadre de deux projets de recherche portant sur les questions foncières dans les fonds de vallée du bassin de la Loire :

- Le volet « impacts des travaux de restauration sur les usages et le foncier » du projet R-Temus « Restauration du lit et Trajectoires Ecologiques, Morphologiques et d'USages en Basse Loire » (financement Agence de l'Eau Loire Bretagne/FEDER¹). Ce projet s'intéresse aux effets des différentes opérations de restauration du lit mineur et des annexes hydrauliques de la Loire sur le foncier et les usages du fleuve entre Angers et Nantes.
- Le projet FARMaine « Foncier, Aménagement et Régulations dans le bassin de la Maine » (projet financé dans le cadre du PSDR4 Grand Ouest²). Ce projet s'intéresse aux effets des politiques publiques d'environnement sur les pratiques et le foncier agricoles. La communication s'appuiera sur l'étude de cas réalisée sur les Basses Vallées Angevines et particulièrement l'Île Saint Aubin en amont d'Angers.

Nous nous appuierons également sur les premières réflexions menées dans le cadre du projet TRANSFORME, qui débute en décembre 2017 (TRANSaction FONcière et Régulation des usages des Milieux aquatiqUes). Ce projet financé par l'Agence Française pour la Biodiversité dans le cadre de l'appel à projets de recherche « L'action foncière au service de la préservation et de la restauration des milieux aquatiques » ambitionne d'opérationnaliser le concept de « transaction foncière » (Bonfond & al., 2017), à la fois en tant que cadre d'analyse et que cadre d'action. Dans ce projet, l'approche en terme de transaction sociale (Remy, 2005) sera mobilisée à la fois pour éclairer les processus de négociation à l'œuvre mais aussi pour proposer une méthode pour les acteurs afin qu'ils puissent élaborer leur stratégie foncière.

Ces trois projets partent de l'hypothèse que la mise en œuvre de politiques d'environnement, et ici particulièrement les politiques de restauration des milieux aquatiques, transforme les usages et les systèmes fonciers localement, favorise l'émergence d'une dynamique de revalorisation du foncier, ainsi que l'émergence de nouveaux modes de régulation de l'usage dans ces espaces. Au-delà du travail bibliographique, ces hypothèses de recherche ont été travaillées dans le cadre d'enquêtes auprès des acteurs de l'action publique et des usagers, groupes cibles ou bénéficiaires, qui ont permis de mettre en évidence ces processus.

Nous montrerons dans un premier temps que ces opérations entraînent une reconfiguration des usages localement et recouvrent une dimension stratégique qui dépasse la seule question du droit sur le foncier (Bonfond & Fournier 2013). À ce titre, nous mobiliserons le concept de « transaction foncière », qui nous permet d'appréhender les actions foncières dans leurs différentes dimensions et d'investiguer, au-delà des échanges de droit (propriété et/ou usages), les processus de négociation à l'œuvre, les conflits potentiels et autres rapports de force qui s'expriment. Dans un second temps,

¹ Coordination scientifique pour le volet SHS : Mathieu BONNEFOND

² Coordination scientifique : Marie FOURNIER

nous soulignerons les implications en matière de renouvellement des modes de gestion et de gouvernance territoriale que peut avoir la transaction foncière dans le cadre d'opérations de restauration des milieux aquatiques.

1 DES ACTIONS FONCIERES A LA TRANSACTION FONCIERE

1.1. Restauration des milieux aquatiques et stratégies de maîtrise du sol

À partir de plusieurs études de cas menées sur le bassin de la Loire, nous montrerons que les gestionnaires des milieux aquatiques développent des stratégies foncières variées, allant de la réalisation préférentielle des opérations sur des sites appartenant à des acteurs institutionnels (stratégie d'évitement) à la mobilisation d'instruments d'acquisition plus ou moins contraignants (depuis l'acquisition amiable jusqu'à l'expropriation), permettant ensuite de redéfinir les usages et les droits sur le foncier maîtrisé.

1.2. La transaction foncière, produit des actions foncières

Nous appréhenderons ensuite les actions foncières mises en œuvre comme une activité normative faite d'interactions multiples entre des acteurs publics et privés qui considèrent davantage le droit comme une ressource stratégique que comme une donnée tangible. Nous montrerons que ces actions foncières relèvent de processus de régulation des usages inscrits dans l'espace et le temps (trajectoire) qui mobilisent et combinent à la fois des règles de droit civil et droit public dans un cadre négocié. Derrière les questions de la maîtrise, de l'accès et de les usages au foncier l'approche en terme de transaction foncière permet de mettre en exergue que l'ensemble des échanges négociés relève d'une dimension socio-politique et collective. Les jeux de négociation qui ont lieu dans ce cadre n'ont ainsi pas uniquement pour consistance un échange autour des droits de propriété et d'usage, mais expriment également des jeux de pouvoirs et de contre-pouvoirs autour d'un ou plusieurs problèmes collectifs à résoudre (Bonnefond & al., 2017).

2 VERS UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE ?

2.1. De la transaction à la participation au processus de décision

Dans ce second temps, nous montrerons que se structure progressivement dans le cadre de cette transaction foncière un jeu d'acteurs renouvelé et élargi, laissant en particulier une place non négligeable aux usagers du parcellaire. Pour les gestionnaires des milieux aquatiques, il ne s'agit en effet pas uniquement de maîtriser le foncier mais de définir des modalités de gestion et des droits d'usage qui puissent garantir de manière pérenne les fonctionnalités des aménagements et des opérations de restauration réalisées. Dans ce cadre, nous montrerons en particulier le rôle important des agriculteurs, souvent impliqués dans la transaction foncière initiale en tant que détenteurs de droits (propriété ou bail) et qui deviennent partie prenante dans la définition des modalités de gestion de cet espace. Nous montrerons comment ces derniers mettent en avant un certain nombre de ressources pour faire valoir leurs problématiques propres et s'imposent comme étant indispensables dans la gestion de ces espaces.

2.2. Gestion des milieux aquatiques et construction d'un espace de décision local

À travers ces transactions, nous montrerons enfin que se dessine un espace de décision local et une production de règles négociées à l'échelle des territoires concernés, ce qui forme *in fine* un ordre juridique localisé. Les transactions foncières apparaissent ainsi comme un véritable mode de régulation, notamment dans une logique d'intégration de l'action publique environnementale dans les territoires, qui dépasse la simple production de règles secondaires de mise en œuvre (Lascoumes, Le Galès, 2007). Un jeu complexe émerge entre les logiques institutionnelles et les stratégies d'acteurs produisant des modes de gouvernance mobilisant les acteurs publics et privés dans un processus de négociation/ renégociation permanent. Les transactions foncières produisent également des relations de proximité, dont l'objectif dépasse les enjeux sectoriels auxquels elles sont liées pour s'insérer dans les processus de gouvernance des territoires (Torre, 2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Bonnefond, M. et Fournier, M. (2013). Maîtrise foncière dans les espaces ruraux. Un défi pour les projets de renaturation des cours d'eau. *Revue d'Economie rurale*, n° 334, 2013/2, pp. 55-68.
- Bonnefond M., Fournier M., Servain S., Gralepois M. (2017) La transaction foncière comme mode de régulation en

matière de protection contre les inondations. Analyse à partir de deux zones d'expansions de crue : l'Île Saint Aubin (Angers) et le déversoir de la Bouillie (Blois). *Revue Risques Urbains / Urban Risks*, Vol 17- 2-Faire la ville résiliente pour faire la ville plus sûre. ISTE Editions.

Remy, J. (2005). Négociations et transaction sociale. *Négociations*, n° 3, pp. 85-95.