

Caractériser la propriété foncière sur un territoire : l'identification de « profils » de propriétaires pour une meilleure adaptation de l'action publique et collective

La complexité des enjeux fonciers appelle à une gouvernance mieux adaptée aux situations locales. Alors qu'elle peut constituer un facteur de blocage majeur, la situation en matière de répartition de la propriété est rarement intégrée dans les réflexions. En s'appuyant sur le cas d'une commune d'Auvergne, le travail présenté ici montre comment une démarche de caractérisation de la diversité des « profils » de propriétaires sur un territoire peut favoriser une meilleure adaptation de l'intervention foncière.

La question de l'arbitrage entre les divers usages du foncier est souvent au cœur de la gouvernance des territoires (photo 1), et la maîtrise foncière, maîtrise de son usage ou de son appropriation, une condition souvent posée à la réussite des projets des collectivités (Boisson, 2005). La politique foncière de ces dernières s'appuie sur divers outils juridiques qui renvoient implicitement à la question de la propriété (Ruegg, 2000).

Plus ou moins prégnantes selon les périodes, les questions foncières sont récurrentes dans les débats ou dans la recherche sur le développement territorial (Torre et Wallet, 2013 ; Buhot, 2012). À la faveur des interrogations récentes (accélération du processus de périurbanisation, territorialisation de l'agriculture et de l'alimentation, etc.), elles connaissent un regain d'intérêt, en particulier en ce qui concerne le devenir de l'espace agricole. Reflétant ces interrogations, les travaux réalisés dans le cadre du programme « Pour et sur le développement régional 3 » (PSDR3), ont assez largement abordé la question foncière. Présente dans plusieurs projets celle-ci a constitué le cœur de trois d'entre eux : TerrAgri, Dytefort, et PopFonGo. Dans le dernier cité, un volet spécifiquement consacré à l'étude de la propriété a donné lieu à la formalisation d'un corps méthodologique pour la caractériser à l'échelle d'un territoire (Gueringer, 2013).

La démarche a été reprise à l'occasion de diagnostics fonciers localisés, réalisés à la demande de collectivités. En particulier, un diagnostic porté par l'association « Terre de Liens » Auvergne a été réalisé sur la commune de Chateldon (Puy-de-Dôme).

Caractériser la propriété foncière sur un territoire

Le travail réalisé dans le cadre du programme PSDR-PopFonGo avait pour objectif principal de faire apparaître diverses caractéristiques de la propriété foncière susceptibles de constituer des freins, ou à l'inverse de permettre la mise en œuvre de projets ayant une incidence foncière. Il supposait de dépasser la vision « monolithique » du propriétaire acteur du jeu foncier qui transparait derrière les formulations très générales que l'on rencontre souvent dans les documents d'aménagement ou diagnostics de territoire, et qui sous-entendent une donnée uniforme ou une stratégie unique des propriétaires. Le travail a permis de mettre en évidence, au travers de typologies, la grande diversité de « profils » de propriétaires sur un territoire, suggérant une variété des interventions des acteurs publics.

L'approche s'appuie sur une exploitation des données cadastrales. Celles-ci, initialement structurées sur une base parcellaire, ont été réorganisées de manière à caractériser chaque propriétaire. Derrière propriétaire, on entendra ici compte cadastral, rassemblant les mêmes personnes, titulaires des mêmes droits constitutifs du droit de propriété. Chaque compte a été caractérisé au regard de plusieurs critères :

- la dimension de la propriété, exprimée en surface, à partir de la totalisation des parcelles rattachées au compte ;
- la composition des comptes en termes de nature des biens, à partir de la répartition des surfaces selon les natures cadastrales (terres, prés, vergers, vignes, bois, landes, etc.) ;



© AGENCE COM'AIR - Fotolia.com

❶ La question de l'arbitrage entre les divers usages du foncier est souvent au coeur de la gouvernance des territoires.

- la situation juridique de la propriété. Celle-ci a été codifiée, à partir du statut juridique du propriétaire ou des droits des différents ayants-droit rattachés au compte (propriété d'une société, d'une collectivité territoriale, d'un particulier, indivision, découplage usufruit-nue-propriété, etc.) ;
- la localisation du ou des propriétaires. À partir de leur commune de résidence, les propriétaires ont été distingués en cinq groupes : « locaux », « voisins », « régionaux proches », « régionaux éloignés », « lointains », traduisant leur degré d'éloignement par rapport aux parcelles qu'ils détiennent ;
- la dynamique de constitution des propriétés, appréciée à partir de la date de rattachement de chacune des parcelles au compte
- l'âge des propriétaires, à partir des dates de naissances telles qu'elles apparaissent sur la matrice.

Diversité des « profils » de propriétaires

La combinaison de ces différents critères conduit au travers d'une typologie, à la mise en évidence de la diversité de « profils » de propriétaires. Chaque « profil » rassemble les propriétés présentant des caractéristiques proches susceptibles d'interférer avec les modalités de gestion de leur patrimoine par les propriétaires. Au total, elles peuvent apparaître relativement complexes au regard du nombre de types retenus, traduisant la variété des combinaisons possibles (figure ❶). Elles révèlent néanmoins des profils qui s'organisent autour de trois ensembles de critères qui eux-mêmes interrogent les logiques de comportement des propriétaires.

Le premier ensemble de critères concerne la composition des patrimoines, quantitativement et qualitativement. La dimension des propriétés, exprimée en surface

constitue un premier indicateur de leur valeur économique. Elle peut également déterminer les choix et décisions des propriétaires, compte tenu de ce qu'elle pèse dans le patrimoine de chacun d'eux. À l'échelle du territoire, elle permet, au travers des typologies, d'évaluer le poids des différents groupes de propriétaires dans le jeu foncier. Elle se traduit par un éclatement plus ou moins prononcé des structures foncières, et en conséquence par une décision plus ou moins « en miettes » pouvant conditionner la réussite des projets engagés par les acteurs institutionnels. La répartition selon les types de biens permet de nuancer la valeur du patrimoine. Elle ouvre également sur une première approche de sa gestion, à partir des questions qu'elle suggère quant à la nature des décisions que les propriétaires ont potentiellement à prendre. Les comptes majoritairement boisés renvoient ainsi aux pratiques sylvicoles mises en œuvre, et interrogent la politique forestière ou la filière bois, tandis que les propriétés à dominante agricole renvoient à des interrogations sur les modalités et les conditions de leur exploitation.

Le deuxième ensemble de critères renvoie aux processus de décision concernant la propriété. Selon le statut juridique, propriété d'un particulier seul, indivision, découplage des droits entre nue-propriété et usufruit, société, collectivité territoriale, etc., les processus de décision varient, sont plus ou moins complexes, et potentiellement source de blocages. Dans le cas d'indivisions, le pouvoir de décision se trouve « éclaté » entre l'ensemble des ayants-droit, pouvant se traduire par une inertie totale. Si le cas de l'usufruit est à considérer différemment, le découplage des droits se traduit néanmoins par un « gel » temporaire des décisions. En lien avec les processus de décision, on retiendra également la question de la localisation du ou des propriétaires. Selon la

► nature des biens, elle peut conditionner les modalités de gestion de son patrimoine, tandis qu'elle peut constituer un premier indicateur du rapport au territoire entretenu par le propriétaire, pouvant également interférer sur les choix opérés.

Enfin, le dernier ensemble, âge des propriétaires, ancienneté du compte, chronologie de constitution du patrimoine, etc., concerne la dynamique de constitution des propriétés. Si certains comptes sont régulièrement abondés par de nouvelles acquisitions, achats ou héritages, d'autres à l'inverse se sont constitués en une seule acquisition plus ou moins ancienne. Considérées à l'échelle du territoire, ces données permettent d'apprécier l'importance de la mobilité du foncier sur une période donnée. Elles permettent également d'interroger la dynamique démographique que la redistribution de la propriété accompagne. Elles permettent en effet de faire la part des patrimoines redistribués dans une logique de « déterritorialisation » en accompagnement de phénomènes d'exode, ou de ceux constitués en accompagnement d'une mobilité inverse, révélatrice d'une certaine attractivité du territoire.

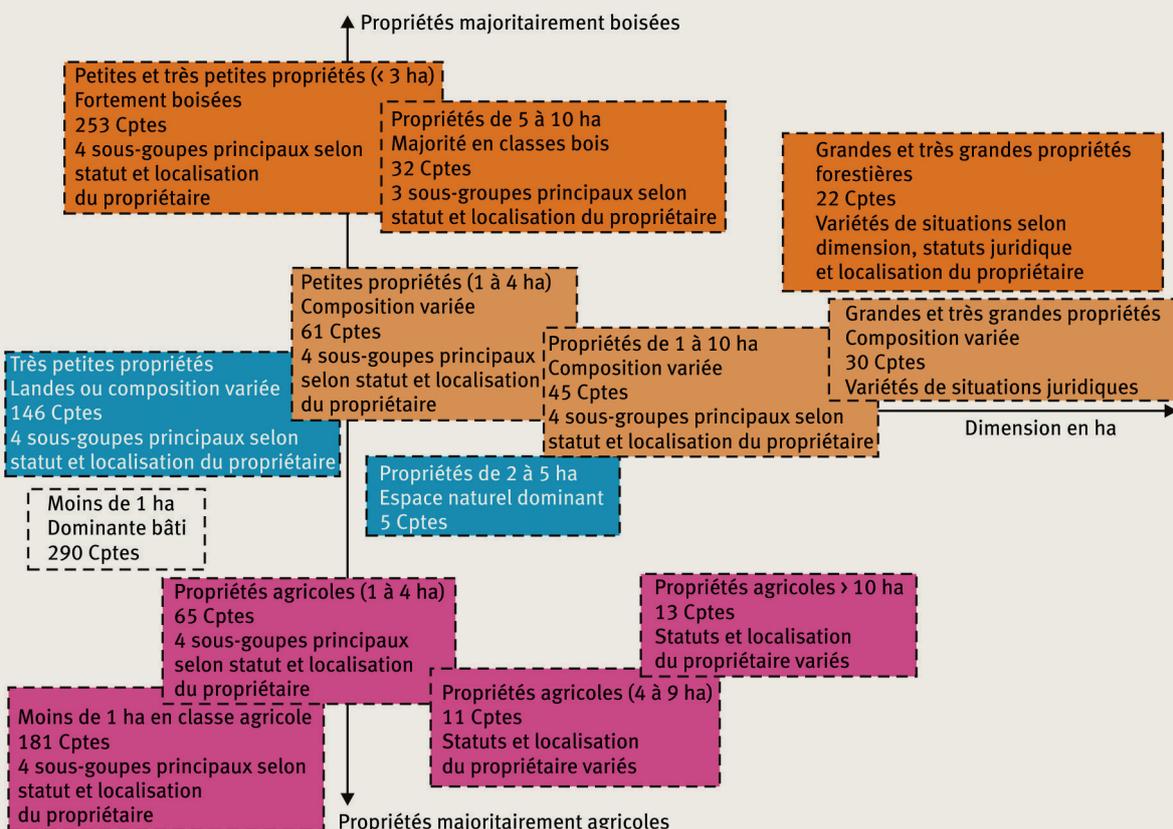
Enjeux d'une mobilisation du foncier sur la commune de Châteldon

Située dans le Nord-Est du département du Puy-de-Dôme et adhérente au parc naturel régional Livradois-Forez, la commune de Châteldon a été par le passé un centre économique et commercial important grâce notamment à ses activités artisanales de tanneries et d'industrie coutelière, installées sur les cours d'eau qui traversent son territoire. La commune est adossée aux contreforts des « Bois noirs », et avec une grande partie de son territoire située sur une zone de plateau entre 500 et 600 m d'altitude, l'agriculture y a longtemps reposé sur des petites exploitations de polyculture-élevage, conduites souvent dans le cadre d'une double activité associée aux activités artisanales évoquées plus haut.

Un autre aspect remarquable de l'histoire agricole de la commune est son activité viticole qui, à l'image de la viticulture auvergnate, a connu une période florissante à la fin du dix-neuvième siècle, profitant du déclin des autres vignobles décimés par le phylloxéra. Touchée à son tour, la région a vu cette activité s'éteindre rapide-

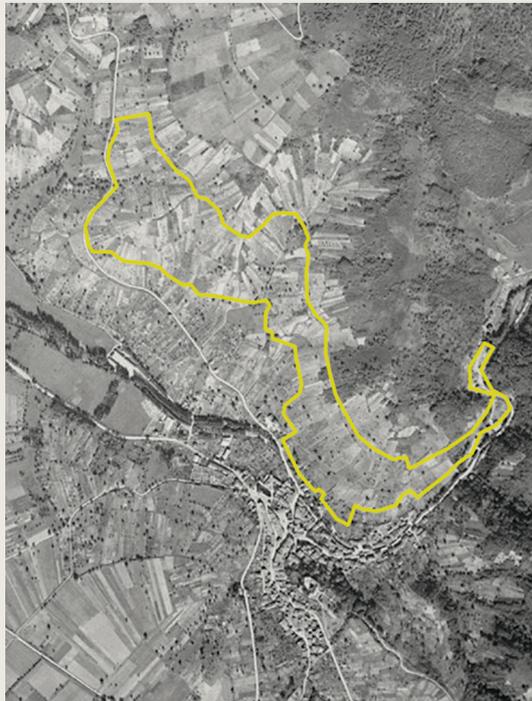
1 Typologie des propriétés.

Sur le schéma ne sont représentés que des grands types combinant dimension et composition des patrimoines. Chaque grand type se décompose en plusieurs classes, selon le statut juridique, la localisation des propriétaires, des nuances dans les dimensions ou la présence de bâti dans la propriété.

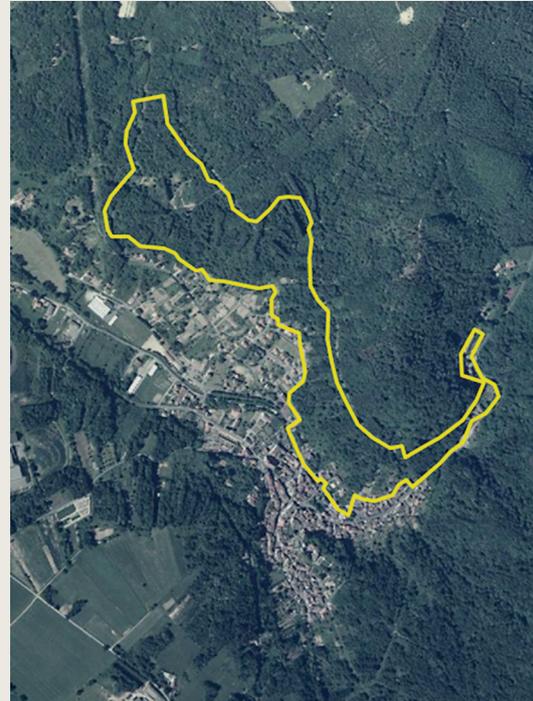


② Évolution de l'espace sur la commune de Châteldon (source IGN).

Le tracé délimité sur les photographies représente le périmètre retenu.



1946



Actuel

ment au début du vingtième siècle, mais la commune totalisait encore quarante hectares de vigne au recensement agricole de 1955, et le cadastre conserve encore le souvenir de cette époque avec trente-trois hectares enregistrés en nature de vigne.

Le fort déclin démographique et agricole qu'ont connu ces territoires des Bois noirs, du Livradois et des monts du Forez au cours du vingtième siècle s'est traduit par une forte réduction de l'espace agricole, au profit de l'enfrichement, et d'une forte enforestation résineuse (figure ②). La commune a perdu 80% de sa surface agricole utile entre 1955 et 2010, et affiche aujourd'hui un taux de boisement supérieur à 60%. C'est dans ce contexte que la municipalité souhaite engager une opération de re-mobilisation du foncier en déprise, sur la colline du Vécou qui surplombe le bourg, au profit d'une installation agricole.

Ce projet trouve sa place dans une réflexion plus globale sur le développement de la commune. La municipalité a engagé depuis 1997 plusieurs projets visant à redynamiser le bourg (renouvellement de l'habitat, valorisation de la commune, accueil de nouveaux habitants, etc.) et souhaite désormais étudier les possibilités d'une remise en valeur d'anciennes parcelles agricoles. Les motivations au projet sont de plusieurs ordres, et rentrent en cohérence avec d'autres actions engagées par la commune, dans une même dynamique générale :

- reconquête paysagère et gestion des risques. L'importance de la couverture forestière et surtout de l'enrésinement est une question préoccupante à Châteldon, comme sur l'ensemble du territoire du parc naturel régional

(PNR). Elle est synonyme de fermeture paysagère, d'appauvrissement des écosystèmes, d'humidification et de refroidissement de la vallée, et de risques d'incendies l'été. La municipalité, qui a mis en place une réglementation des boisements, souhaite aujourd'hui aller plus loin pour les abords immédiats du bourg ;

- patrimoine et cohésion sociale. La zone identifiée, surplombant le bourg, représente le terroir viticole traditionnel de la commune, et est aujourd'hui un lieu de promenade relativement fréquenté par les habitants. L'objectif de la municipalité est à la fois de dégager la vue sur le bourg depuis le « chemin du Vécou », et de valoriser le passé viticole de la commune. Ce projet s'inscrit ainsi en lien avec une foire aux « vins naturels » organisée en 2011, ainsi qu'un programme « Habiter autrement le centre-bourg de Châteldon » mis en oeuvre par un collectif d'architectes en partenariat avec le PNR ;

- approvisionnement local en produits de qualité. La cantine scolaire de Châteldon sert quotidiennement depuis maintenant quatre ans des repas dont les produits sont issus de l'agriculture biologique. Ceux-ci viennent pour partie du territoire proche et la municipalité souhaite conforter cet approvisionnement local. Par ailleurs, la commune accueille tous les deux ans la foire « Humus », valorisant l'agriculture biologique.

Enfin, à une échelle plus large, ce projet s'inscrit également en cohérence avec diverses actions menées à l'échelle du PNR : reconquêtes paysagère par suppression des boisements « en timbres postes » et mise en place d'un réseau de veille « installation foncier ».

L'intervention de l'association « Terre de Liens Auvergne »

C'est pour l'accompagner dans ce projet que la municipalité de Chateldon a sollicité l'intervention de l'association Terre de Liens Auvergne. S'inscrivant dans la dynamique du mouvement à l'échelle nationale, l'association auvergnate a été créée à la fin de l'année 2010. Au-delà de son action à l'échelle régionale, elle s'inscrit également dans une dynamique initiée à l'échelle du Massif central, et qui parmi ses axes d'intervention, a retenu un travail associant les six associations Terre de Liens du massif, pour l'accompagnement de collectifs. L'objectif est de renforcer les méthodologies et savoir-faire, et permettre le transfert de compétences entre collectivités. La réflexion menée pour la commune de Chateldon participe à cette démarche.

Dans un premier temps, des réunions avec lecture de carte et sorties-terrain avec les représentants de l'équipe municipale ont permis de délimiter plus précisément un périmètre d'étude de 23,88 ha (figure 2). Au regard de la nature cadastrale, et en référence à leur usage passé, les parcelles du périmètre sont majoritairement classées en natures agricoles (57 %), notamment en vigne. Dans la réalité, elles sont très majoritairement soumises à un processus d'enrichissement à divers stades, allant de l'enherbement parsemé de ronciers et de jeunes arbres, jusqu'aux parcelles où le peuplement en place leur donne une physionomie déjà forestière. Certaines sont plantées, en douglas pour l'essentiel. Située aux abords immédiats du bourg sur la colline du Vécou, cette zone est classée dans le plan local d'urbanisme « naturelle à dominante agricole (Na) à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique de leur caractère d'espace naturel, cette zone est à dominante d'activités agricoles ».

Pour répondre de manière pragmatique à la demande de la commune, l'association a retenu une démarche articulant :

- la situation de la propriété. Caractéristique des anciens terroirs viticoles d'Auvergne, la propriété est particulièrement éclatée sur le Vécou. Les 23,88 ha du périmètre se répartissent en effet en 454 parcelles, rattachées à 196 comptes de propriété différents, et pour lesquels on trouve, compte tenu des situations d'indivisions ou de démembrement de la propriété, 326 ayants-droits ;
- les outils de maîtrise foncière disponibles. Plusieurs outils existent, permettant des modalités variées de maîtrise du foncier. La réflexion a été conduite à partir d'une sélection des outils pertinents dans le cas du Vécou au regard du projet de la commune et de la situation foncière ;
- la faisabilité d'un projet d'installation. Une réflexion a été conduite sur les systèmes agricoles envisageables dans un tel projet. Compte tenu des caractéristiques du site et pour rester en cohérence avec d'autres options de la commune, la réflexion a porté sur une sélection de produits avec valorisation des productions et préférentiellement en agriculture biologique.

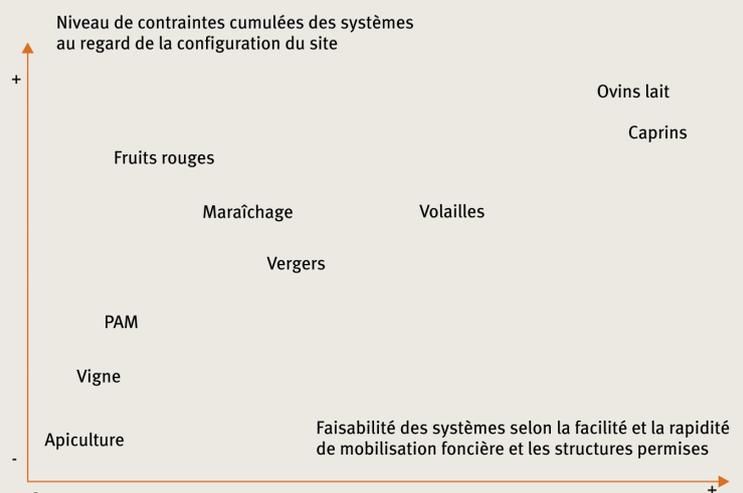
La réflexion conduite à l'interface de ces trois éléments a permis de formuler des hypothèses sur les conditions de réalisation du projet, compte tenu d'une part d'un niveau de « contraintes cumulées » pour chaque système (disponibilité en eau, accès, poids de la structure parcellaire, nécessité d'équipements spécifiques, pente et degré de mécanisation possible), d'autre part d'hypothèses de « facilité/rapidité » de la mobilisation foncière (surfaces concernées et échéances envisageables) par combinaison entre profils de propriétaires et outils activés (figure 3).

Une articulation entre « profils » de propriétaires et outils fonciers pour une pertinence de l'action

En ce qui concerne plus particulièrement la mobilisation du foncier, la réflexion s'appuie sur la démarche de caractérisation en « profils des propriétaires » évoquée plus haut. Cette option repose sur l'hypothèse que la capacité à mobiliser ce foncier reposera sur la mise en place d'un dispositif d'ensemble cohérent, combinant plusieurs outils, et dont la pertinence sera liée aux caractéristiques du site, mais également aux différents « profils » de propriétaires auxquels ces outils s'adressent. Les propriétaires détenant au moins une parcelle sur le Vécou ont été identifiés par rapport à leurs profils de rattachement, et la pertinence des différents outils de maîtrise foncière, estimée pour chacun des profils concernés. Le résultat suggère différentes pistes d'actions complémentaires pour la commune :

- certains profils rassemblent des propriétaires (particulier et couples, habitants ou résidents secondaires) que l'on peut imaginer motivés par un cadre de vie agréable et par le devenir d'une zone aussi déterminante dans le paysage de la commune. Les entretiens et débats publics menés dans le cadre de l'opération « Habiter autrement le centre bourg » évoquée plus haut, ont en effet mis en relief l'attachement des habitants à cet espace et à sa

3 Articulation entre systèmes de production et mobilisation foncière.



valeur patrimoniale. La recherche de leur adhésion au projet, concrétisée dans un commodat ou une association foncière agricole (AFA) constitue une première piste ;

- à ces situations s'ajoutent quelques cas qui s'en différencient par la taille de la propriété, et pour lesquelles les parcelles situées sur le périmètre ne constituent qu'une part restreinte des biens possédés. Ce cas de figure ouvre une perspective complémentaire d'échange avec des parcelles en propriété communale, proches de leurs autres terrains ;
- pour d'autres profils, une acquisition par la commune apparaît plus pertinente. Pour l'essentiel, les caractéristiques (lieu de résidence et lieu de naissance des propriétaires, absence de bâti dans la propriété, etc.) laissent imaginer des attaches locales faibles. *A priori* difficilement mobilisables sur la question du cadre de vie, ces propriétaires pourraient en revanche être intéressés à se défaire de leurs biens. Dans quelques cas, l'opportunité d'une action de récupération des « biens sans maître » pourrait être envisagée, l'information cadastrale apparaissant largement obsolète ;
- enfin, certains profils correspondent à des situations juridiquement bloquées, pour lesquelles la mobilisation foncière semble plus difficile à obtenir, si ce n'est par une formule qui s'impose au propriétaire (intégration dans un périmètre AFA par exemple).

Au final, l'analyse débouche sur une stratégie d'intervention possible pour la commune, déclinant plusieurs démarches et outils fonciers, chacun d'eux étant accompagnés d'une liste de propriétaires pour lesquels il apparaît pertinent.

Sous des termes différents selon les époques (action foncière, gestion de l'espace, etc.), la recherche de la maîtrise foncière constitue une constante de l'action publique territoriale. Le terme de gouvernance foncière, qui s'est récemment imposé suggère une approche différente de l'action foncière classique, élargie à d'autres formes de régulation ou de coordination entre les acteurs. La mise en évidence de la diversité des profils de propriétaires permet de préciser les interlocuteurs particulièrement concernés, en quelque sorte le « public cible » d'une intervention foncière. La démarche de caractérisation de la propriété présentée ici a pu être reproduite sur divers terrains d'études, ruraux et périurbains, en régions Auvergne et Rhône-Alpes, montrant ainsi son opérationnalité. Les typologies, appuyées sur des données similaires à l'échelle des comptes de propriété, font apparaître des profils proches dans leur des-

criptif. Les différences sont par contre importantes dans le poids respectif de chacun des profils, induisant une grande diversité des territoires au regard de la répartition de la propriété foncière, appelant à des interventions variées.

Cette démarche soulève également la difficulté de concevoir un dispositif qui puisse répondre aux objectifs d'un acteur collectif face à une décision « en miettes », à une multiplicité de points de vue et de logiques sur un même espace. Dans le cas d'une opération complexe telle que la mobilisation de nombreux propriétaires, correspondant à des profils variés, cela suppose la capacité à concevoir et mettre en œuvre un dispositif s'appuyant sur divers outils complémentaires, voire d'une certaine capacité d'innovation en matière d'action publique foncière. C'est le sens de la démarche expérimentée avec Terre de Liens Auvergne sur la commune de Chateldon. Dans cet exemple, la réflexion a été conduite dans le courant de l'année 2013, et la démarche reste encore à valider par sa concrétisation. La municipalité dispose néanmoins aujourd'hui de pistes d'action pour la mise en œuvre de son projet, correspondant à une liste des divers outils mobilisables, leur articulation chronologique possible, ainsi qu'une liste de propriétaires pour lesquels chacun de ces outils semble pertinent. Plus généralement, à l'interface entre connaissance sur la propriété foncière, sujet dans l'ensemble relativement mal connu, méthodologie pour la caractériser sur un territoire, et action publique concrète, cette démarche s'inscrit pleinement dans l'esprit d'un programme « Pour et sur le développement régional », à l'articulation entre recherche et action. ■

Les auteurs

Alain GUERINGER

Irstea – UMR Métafort
Mutations des activités, des espaces et des formes
d'organisation dans les territoires ruraux
9 avenue Blaise Pascal – CS 20085
F-63178 Aubière – France
✉ alain.gueringer@irstea.fr

Emmanuel DURON

Terre de Liens Auvergne
9 rue Sous les Augustins –
F-63000 Clermont-Ferrand – France
✉ e.duron@terredeliens.org

EN SAVOIR PLUS...

- 📖 **BOISSON, J.-P.**, 2005, *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière*, rapport au Conseil économique et social, 138 p.
- 📖 **BUHOT, C.**, 2012, *Démythifier le foncier, état des lieux de la recherche*, ADAF, 108 p.
- 📖 **GUERINGER, A.**, 2013, Propriété et propriétaires en espace périurbain, ou la gouvernance foncière à l'épreuve des logiques privatives, in : *Terres agricoles périurbaines, une gouvernance foncière en construction*, BERTRAND, N., Ed. QUAE, Versailles, 2013, p. 37-54.
- 📖 **RUEGG, J.**, 2000, *Zonage et propriété foncière*, ADEF Paris, 256 p.
- 📖 **TORRE, A., WALLET, F.**, 2013, *Les enjeux du développement régional et territorial*, L'Harmattan, Paris, 274 p.