

# Les Chartes départementales foncières dans la gouvernance des espaces agricoles



Les travaux du GIS

Alpes Jura  
bénéficient du  
soutien financier  
des membres du  
GIS, et de celui de  
la Région Rhône  
Alpes, de l'Union  
Européenne  
et du ministère de  
l'Agriculture



Les chartes connaissent depuis une 10<sup>ème</sup> d'années, un regain d'intérêt à l'échelle des territoires en matière d'aménagement et de développement. Depuis le début des années 2000 et face aux tensions sur l'usage des terres agricoles, des chartes dites « foncières » sont signées au niveau départemental et ont pour objet principal la préservation et la mise en valeur du foncier agricole. Elles ont un succès notable depuis la circulaire Barnier de 2008 <sup>1</sup>, qui a incité à l'échelle des départements, des réflexions sur l'inscription de l'agriculture dans l'aménagement et l'urbanisme territorial. Ces chartes prennent différentes dénominations (contrats, conventions, pactes, guides, par exemple) ; elles constituent à la fois des documents et un processus de concertation qui forgent une vision commune de l'agriculture dans le territoire et l'aménagement.

Ces chartes diffusent les principes d'une gestion territorialisée, économe de l'espace agricole, mais aussi des formes d'accords favorisant des partenariats entre organismes (Conseils régionaux, généraux, chambres d'agriculture, association de maires, SAFER ....) signataires du document. En cela, elles véhiculent un certain nombre de normes de gestion des espaces agricoles et naturels départementaux.

La finalisation de ces chartes départementales s'accroît. En juin 2011, 41 chartes foncières départementales étaient signées et opérationnelles ; plusieurs autres étaient en cours de préparation (58 sont prises en compte dans cette étude).

Cette recherche a été menée dans le cadre d'un projet PSDR III « Pour et sur le développement régional » (2008-2011), Rhône-Alpes, financé par la région Rhône-Alpes, Irstea et l'INRA.

<sup>1</sup> Circulaire du 14 février 2008, instaurant la création de groupes de travail départementaux sur l'agriculture, l'urbanisme et les territoires, animés par les préfets, avec le concours des Directions Départementales des Territoires (ex DDAF puis DDEA).

## Les auteurs :

D. Borg, Irstea  
(Dominique.Borg@irstea.fr)

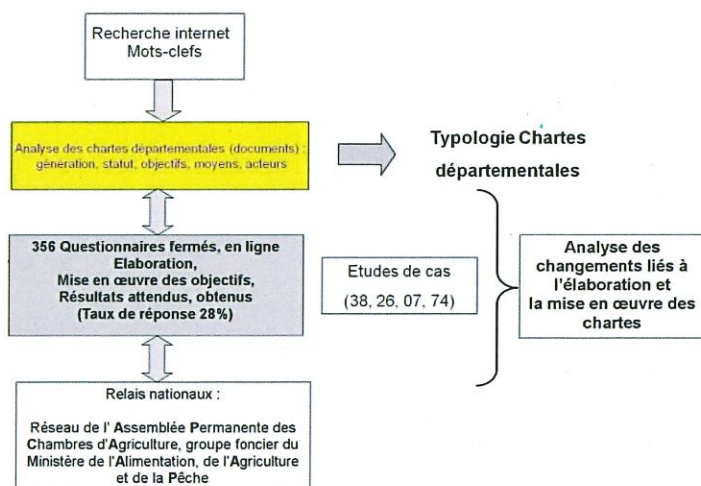
N. Bertrand, Irstea  
(nathalie.bertrand@irstea.fr)

C. Barthès, Suaci Alpes du Nord  
(carolebarthes@suacigis.com)

## METHODOLOGIE

### COMMENT L'ENQUÊTE ET LE RECUEIL D'INFORMATION ONT-ILS ÉTÉ MENÉS ?

L'étude – dont des principaux résultats sont présentés ici - a été réalisée sur la base d'une analyse des documents écrits de charte, d'une enquête nationale menée auprès de leurs signataires (voir graphique 1)<sup>2</sup> et de 4 études de cas. Elle permet de proposer un état des lieux des chartes foncières départementales et d'établir leur typologie. Elle analyse les conditions de leur émergence, les implications des différents acteurs signataires du document, enfin ce que ces chartes suscitent en termes de plan d'actions, mais aussi ce qu'elles permettent dans les coordinations entre acteurs et changent dans leur investissement dans la question foncière agricole.

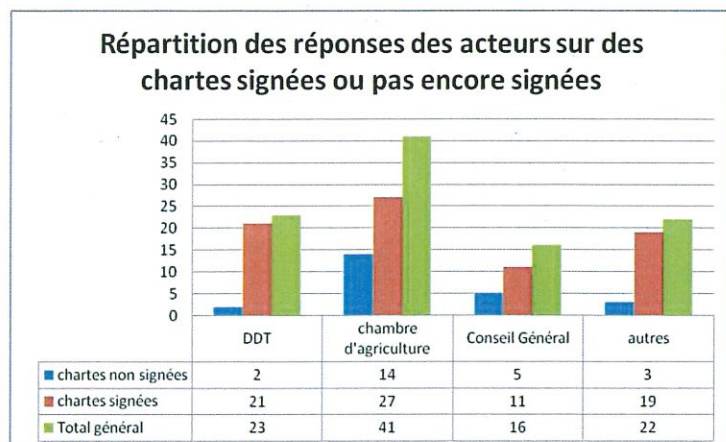


L'enquête nationale, démarrée en mai 2011 a pris fin en septembre 2011. Elle a été menée auprès des 356 acteurs signataires et partenaires de chartes foncières départementales. Sur les 41 chartes signées répertoriées, 36 ont été renseignées dans l'enquête ; nous avons également obtenu des réponses pour 17 chartes alors en préparation. Depuis, 3 d'entre-elles ont été signées.

Nous avons recueilli 102 réponses, 78 sur les chartes signées et 24 sur les non signées.

Ce présent article est structuré autour de questions clefs permettant une meilleure connaissance de la situation des chartes départementales foncières, de leur émergence et des partenariats engagés aujourd'hui.

Graphique 1 – Les réponses des principaux signataires de chartes à l'enquête nationale



Les chambres d'agriculture (CA) et les Directions départementales des Territoires (DDT) sont très impliquées dans l'élaboration des chartes foncières et ont répondu de façon importante à l'enquête sur les chartes signées et celles qui étaient en cours de préparation comme le montre le graphique 1. Les CA ont davantage répondu sur des chartes en cours de préparation. Les autres acteurs signataires sont nombreux et divers selon les chartes (association des maires, SAFER, syndicats agricoles, CAUE, CRPF, Intercommunalités, etc.).

<sup>2</sup> Nous remercions l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et le service foncier du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt d'avoir diffusé auprès de leurs réseaux ce questionnaire.

## Quels sont les différents types de chartes foncières départementales ?

L'étude des documents écrits des 41 chartes signées permet d'en identifier trois grands types.

### Les chartes de type « serment »

Ces chartes constituent un accord moral. Le diagnostic sur la situation départementale du foncier agricole est partagé ; l'accord porte sur les principes de bonne gouvernance. Elles se sont construites sur une proximité des visions. La charte a avant tout une valeur symbolique ; mais elle véhicule cependant un engagement moral et politique : il s'agit de la formalisation d'un texte de consensus, signé par un ensemble de partenaires.

#### *Type « serment » - Ardèche - charte de gestion durable des territoires –*

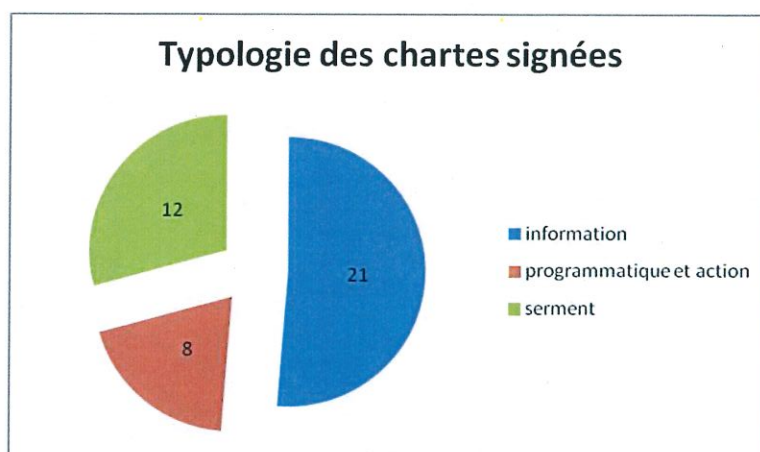
*Cette charte, signée en 2010, a été élaborée en 18 mois. Le document de 8 pages a été signé par 9 structures, dont l'Etat, le Conseil général et la chambre d'agriculture. Le milieu agricole est très représenté (FDSEA, confédération paysanne, JA). La création de cette charte a été favorisée par des partenariats existants entre les trois acteurs principaux et avec le PNR, ainsi que par la volonté d'appliquer la réglementation.*

*Suite à des études préliminaires, elle a été élaborée par un groupe de travail composée de la DDT, la Chambre d'agriculture, le Conseil Général, l'association des maires et les syndicats agricoles. Ont aussi souhaité contribuer Pays, PNR, CAUE, FRAPNA, SAFER.*

*Le débat sur la prise en compte insuffisante de l'environnement a conduit à l'intégration d'une association et une concertation a permis d'arriver à une rédaction acceptée par les signataires. Pour atteindre les objectifs, un effort de communication et de formation des élus locaux sur la problématique de protection du patrimoine foncier agricole est préconisé.*

*La charte est mobilisée pour légitimer une action en matière foncière. Elle est une aide à la réflexion dans les projets de territoires et l'élaboration de documents d'urbanisme. Elle est avant tout un document de sensibilisation, mais un programme d'actions est en cours.*

Graphique 3 – répartition par type de chartes signées



### Les chartes dites « d'information »

Ces documents proposent aux élus des éléments d'information sur l'état du foncier agricole et sur l'ensemble des outils et procédures à leur disposition pour en initier une gestion économe. Il s'agit à la fois d'une diffusion de l'information mais aussi de son organisation à destination des élus locaux.

**Type « document d'information » - Isère – Guide foncier « Agir ensemble pour le foncier agricole »**

Le guide foncier, signé le 20 juin 2005, a été élaboré pour répondre à la demande du préfet, face au constat récurrent de la chambre d'agriculture sur la disparition du foncier agricole. C'est à l'issue d'un vaste séminaire que l'Etat et la chambre d'agriculture se sont engagés à faire dans les 3 mois un guide avec l'ensemble des partenaires de l'aménagement. Il est constitué de 6 documents, représentant une vingtaine de pages, apportant des recommandations et des propositions d'orientations, ainsi que des objectifs et des mesures.

La Chambre d'agriculture a fortement dénoncé la consommation foncière non contrôlée. Des positions tranchées entre la profession agricole et l'association des maires ont conduit à des compromis et à modifier de manière positive leurs relations.

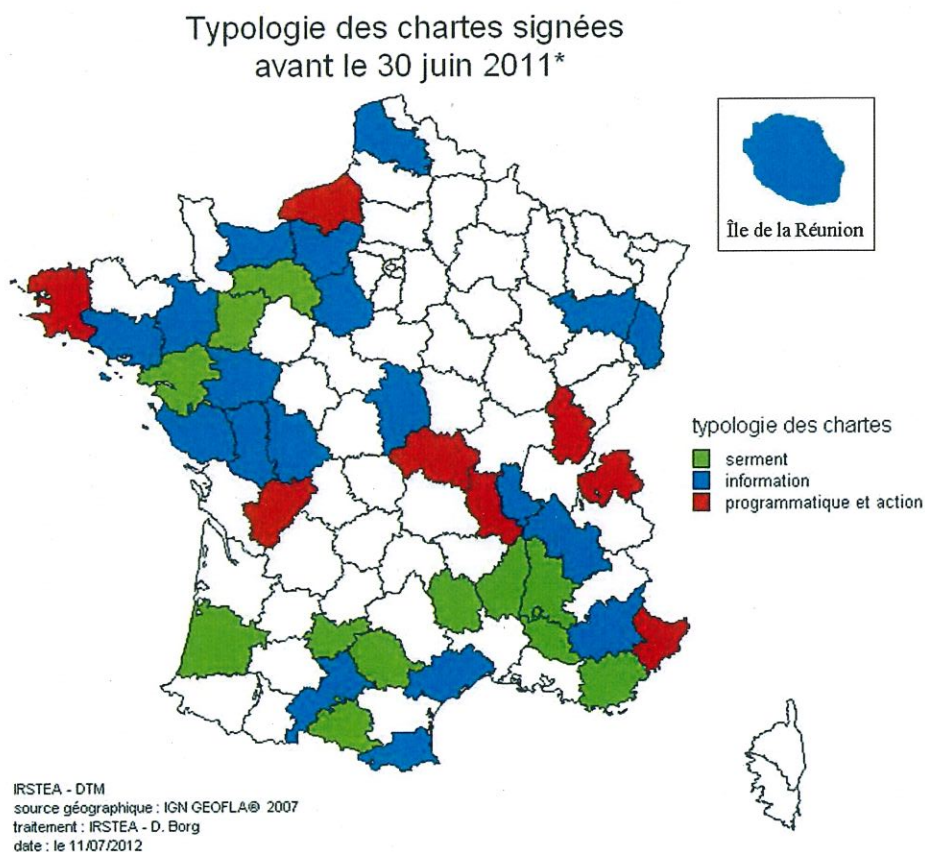
Trois types d'actions ont vu le jour :

- Actions de communication et information, notamment à travers un réseau d'acteurs associés dans le département de l'Isère à l'Observatoire foncier partenarial de l'Isère (OFPI) ;
- Conception d'outils méthodologiques, avec l'utilisation de diverses bases de données ;
- Dans la continuité de la charte, élaboration d'un protocole et de fiches spécifiques (photovoltaïque et bâtiments agricoles).

**Les chartes dites « programmatiques et d'actions »**

Au-delà de la recherche d'une maîtrise plus aboutie de l'information concernant l'état du foncier agricole et de la boîte à outils de sa gestion, il est question d'établir une « feuille de route », d'obtenir des engagements concrets des différents partenaires et de programmer des actions foncières. Ces actions, souvent sous la responsabilité d'une structure signataire, sont principalement formalisées sous forme de fiches techniques. Des échéanciers prévisionnels sont établis, assortis de procédures de suivi, d'évaluation, et de financements. Elles ne représentent que 20% des chartes étudiées.

**Carte 1 – typologie et localisation départementale des chartes <sup>3</sup>**



<sup>3</sup> Selon le réseau des chambres d'agriculture, 3 chartes ont été signées depuis cette date : Gironde, Seine et Marne et Hautes Pyrénées.

**Type « document programmatique et d'action » - Jura - « Charte agriculture, urbanisme et territoires »**

Signée en novembre 2009 en application de la circulaire Barnier, cette charte a été élaborée en 18 mois à l'initiative de l'Etat. Elle est constituée d'un document de 23 pages et de 3 documents sur les objectifs (38 pages) et a été élaborée avec la participation du Groupe de Travail Urbanisme et Agriculture.

Cette charte a donné naissance à des actions concrètes, comme la construction d'un observatoire, la création de commissions Agriculture-Urbanisme-Territoires dans chaque intercommunalité, et l'organisation d'un colloque sur le foncier. Des moyens humains et financiers ont été alloués par le Conseil général. La DDT a financé une partie du colloque et les plaquettes « chartes ».

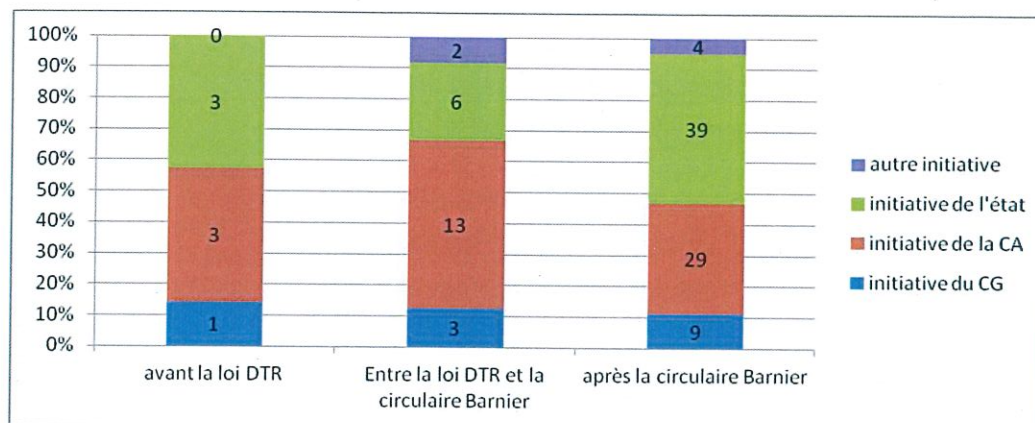
Pour prolonger cette charte, le Conseil général envisage la création de commissions de concertation au sein de Communautés de Communes volontaires. La DDT veut établir plusieurs projets de territoire, organiser le partage des cultures entre les différents acteurs et la concertation (observer, évaluer, anticiper, mettre à disposition des outils méthodologiques, poursuivre le travail partenarial et en réseau). Il entend proposer une stratégie foncière d'anticipation aux communes.

## Quels sont les signataires des chartes et quels sont les acteurs qui les initient?

Les chartes réunissent un large panel d'acteurs territoriaux signataires, dont les compétences foncières sont diverses. Les trois principaux acteurs engagés dans le processus et la signature des documents sont les chambres d'agriculture – toujours signataires sauf dans deux cas -, l'administration d'Etat (DDT), les Conseils généraux. Selon les chartes, d'autres acteurs prennent part à la signature : les élus (communes, communautés de commune, organisations professionnelles, etc.), l'association des maires, le milieu agricole (SAFER, syndicalisme agricole) et de la forêt (CRPF), les propriétaires (syndicat de la propriété privée rurale par exemple), les représentants de la protection de la nature (nature-environnement, etc.). Les Conseils Régionaux sont les grands absents du processus.

La loi DTR de 2005 a favorisé le développement des chartes foncières départementales. La circulaire Barnier en 2008 (et la constitution de groupes de travail urbanisme agriculture) a renforcé leur finalisation. Alors que l'initiative de ces chartes revenait en majorité aux chambres d'agriculture avant 2008, les DDT en sont maintenant les principales initiatrices (graphique 2). Le Conseil général est le 3ème acteur à l'origine des chartes foncières. D'autres initiatives relèvent, mais en nombre plus restreint, de l'association des maires de France (dans 3 cas), de syndicat mixte de SCoT (1 cas), de PNR (1 cas), de groupe de travail urbanisme agriculture (1 cas).

Graphique 2 – L'origine de l'initiative du processus d'élaboration des chartes, par acteur et date de signature

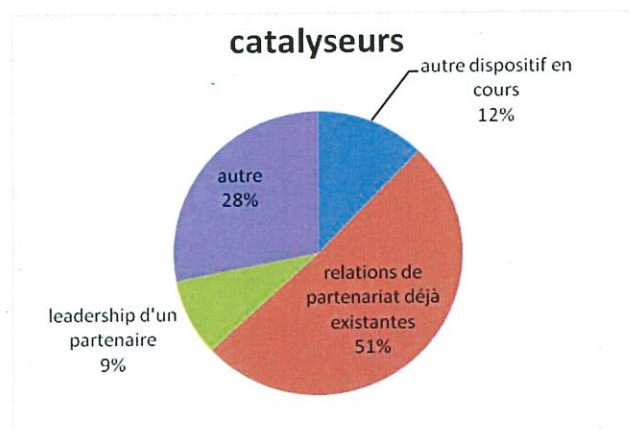


## Quels sont les facteurs qui favorisent/ freinent l'élaboration des chartes foncières ?

Les chartes mettent en œuvre des processus longs de construction d'une vision commune sur le foncier agricole et sont l'aboutissement d'un consensus. Les situations sont variées : les chartes mettent de quelques mois (les moins nombreuses) à trois ans à être signées, témoignant de la difficulté à dépasser les oppositions et les freins qui peuvent intervenir dans l'aboutissement de telles démarches. Ainsi la charte du Tarn a fait l'objet de 11 avant-projets, illustrant les multiples et longues concertations entre acteurs souvent nécessaires pour arriver à un consensus et un document partagé. Certains facteurs territoriaux peuvent cependant favoriser les processus d'émergence de tels documents.

**Graphique 4 – Les catalyseurs de l'élaboration d'une charte foncière départementale**

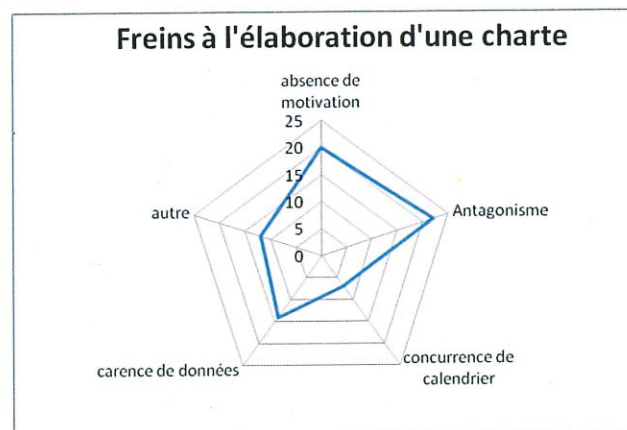
L'émergence des chartes est facilitée par les partenariats existants entre acteurs signataires (Etat, Chambre, Conseil général, association des maires,...). Des projets ou dispositifs en cours ou à venir (SCoT, DGEAF, ...) sont aussi des éléments permettant de fédérer les acteurs autour du processus ; il en va de même pour un partenaire moteur dans le projet et une forte volonté politique qui vont aussi favoriser l'aboutissement de ces chartes (graphique 4).



**Graphique 5 – Les freins à l'élaboration d'une charte foncière départementale**

Lors de l'élaboration d'une charte, les principaux freins rencontrés sont l'absence de motivation d'un ou plusieurs partenaires, et l'antagonisme de vision entre acteurs. Les concurrences de calendrier (signalées par les DDT et les Chambres d'agriculture) peuvent aussi freiner le processus.

La multiplicité des acteurs engagés dans le processus constitue une grande richesse, mais rend l'organisation et les échanges complexes et alourdissent le dispositif. Les calendriers politiques (changement d'élus, rotation des préfets), vont aussi être des freins possibles au processus.



### Des partenariats préexistants à l'élaboration de la charte

Selon nos enquêtes, une majorité de chartes (45 sur 58 étudiées) a fait l'objet de partenariats antérieurs<sup>5</sup> de nature financière ou technique, souvent établis de façon bilatérale entre l'Etat et chambres d'agriculture (travail en commun sur les documents ou les autorisations d'urbanisme, établissement de protocole de construction en zone agricole, etc.) ou entre celles-ci et les Conseils généraux (financement d'action de développement agricole ou de gestion de l'espace, association dans le cadre des aménagements fonciers, etc.). Ces partenariats préexistants sont considérés pour 51% des réponses de l'enquête comme favorisant le processus engagé dans la charte. Les collaborations multilatérales - entre ces trois acteurs voire d'autres (association des maires, Etablissement public foncier, communautés de communes, etc.) - citées comme existantes en amont des chartes foncières, sont plus rares.

Parmi les 58 chartes étudiées, seulement 12 ne découlent pas d'un partenariat existant connu des acteurs ayant répondu à notre enquête. Ces derniers ont été interrogés sur les partenariats « autres que les relations liées à la mise en œuvre des procédures réglementaires » ; dans les faits, les réponses obtenues mentionnent souvent ces dernières.

## Quelles sont les motivations pour s'engager dans le processus d'élaboration des chartes foncières départementales ?

Affirmer le positionnement de sa structure sur la question foncière et la rendre lisible sont les principales raisons qui motivent les partenaires à s'impliquer dans le processus d'élaboration de la charte. Celui-ci permet de prendre position sur une scène de débat concernant le devenir du foncier agricole et constitue un moyen de faire valoir son expertise.

Au-delà, les chambres d'agriculture s'impliquent pour défendre les intérêts de l'activité agricole dans l'urbanisme, pour mieux faire prendre en compte ses enjeux par les collectivités. C'est aussi une occasion de clarifier leur propre position sur l'urbanisme et leur place sur ces questions. Les DDT s'investissent également pour mettre en application la circulaire Barnier. Dans un souci d'ancrage territorial, leur volonté est de concrétiser des engagements de protection des espaces naturels et agricoles et d'initier un partenariat sur la question foncière.

D'autres motivations sont évoquées. Elles concernent l'appui aux agriculteurs et la protection de l'agriculture, le développement d'une réflexion commune, l'aide à la décision des élus.

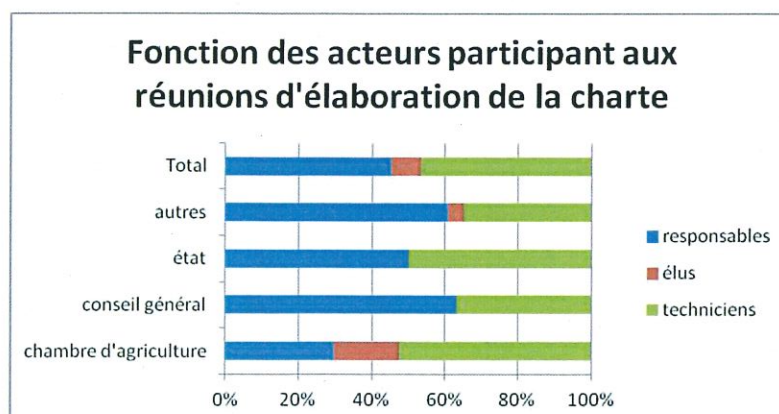
Tableau 1 . Les motivations des partenaires pour s'impliquer dans le processus

| Motivations           | Exercer vos compétences légales | Affirmer le positionnement de votre structure | Rendre lisible votre structure | Application de la circulaire Barnier | Formaliser un partenariat existant | Volonté d'initier un partenariat | Autre | Total |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-------|-------|
| Chambre d'agriculture | 4                               | 21                                            | 17                             | 3                                    | 7                                  | 8                                | 8     | 68    |
| Conseil Général       | 3                               | 5                                             | 4                              | 2                                    | 0                                  | 4                                | 4     | 22    |
| DDT                   | 8                               | 10                                            | 7                              | 10                                   | 6                                  | 10                               | 4     | 55    |
| Autres                | 3                               | 11                                            | 8                              | 2                                    | 3                                  | 5                                | 4     | 36    |
| Total                 | 18                              | 47                                            | 36                             | 17                                   | 16                                 | 27                               | 20    | 181   |

## Comment s'impliquent les partenaires dans le processus ?

L'enjeu porté par les chartes conduit les différentes organisations impliquées dans le processus à s'engager de manière importante en temps passé et en personnel engagé. Globalement plus de 50% de directeurs, présidents, responsables et élus interviennent lors des réunions d'échange et d'élaboration des chartes. Cette implication reste forte quels que soient les acteurs.

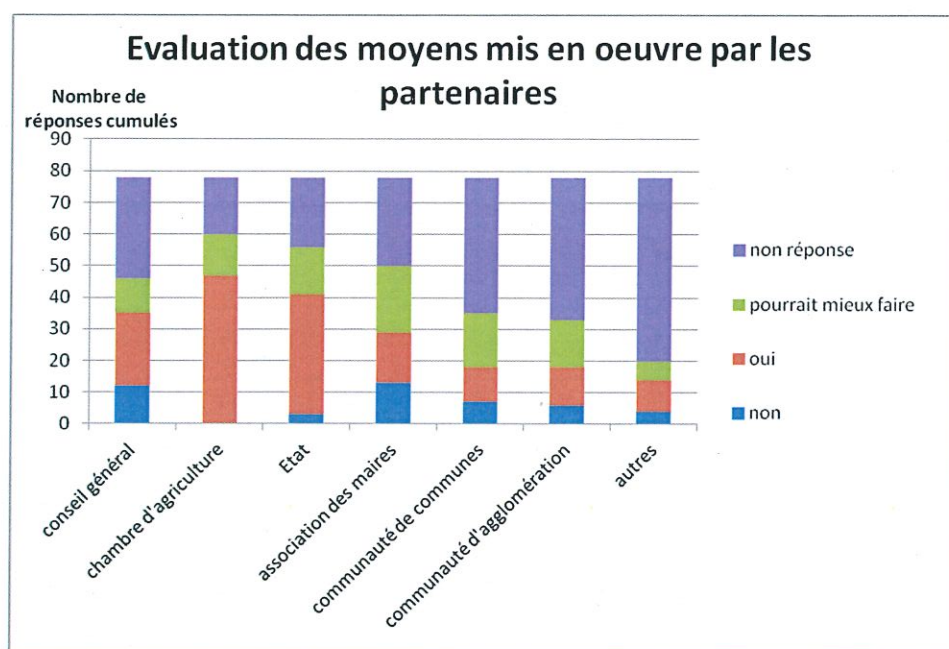
Graphique 7 – Participation des acteurs aux réunions d'élaboration de la charte selon leur fonction



Les chambres d'agriculture s'engagent à toutes les étapes du processus. Elles participent activement aux réunions, contribuent à la définition des objectifs de la charte et du programme d'actions lorsque celui-ci existe. Les DDT ont la même implication. Les deux organismes ont une part active dans la rédaction même des chartes. Sur une échelle de 1 (implication très forte) à 5 (très faible implication), les chambres d'agriculture et les DDT sont jugées pour leur forte implication (1,9). Loin derrière elles sont les Conseils généraux (moyennement impliqués, 3,6) et l'association des maires (4,5) dont l'engagement est jugé de même niveau que les autres très nombreux partenaires impliqués dans certaines chartes (SAFER, CAUE, agences d'urbanisme, chambres de commerce, FDSEA, associations environnementales, etc.).

Au dire des acteurs, la structure qui se donne le plus les moyens d'atteindre les objectifs est la chambre d'agriculture, puis l'Etat. Si certains acteurs sont présents sur un nombre limité de chartes, il est à noter que la moitié des réponses affirme qu'ils se donnent les moyens nécessaires, même proportion que pour le Conseil général. Les associations des maires, communautés de communes et d'agglomération sont ceux qui ont le plus de difficulté à déployer des moyens permettant de concrétiser les objectifs. Les autres partenaires cités sont des professionnels de l'aménagement (bureaux d'études, etc.), des PNR, des SCoT, pays, propriétaires, associations de protection de l'environnement, et le monde agricole (JA, FDSEA, SAFER, ...).

Graphique 10 – Evaluation des moyens mis en œuvre par les partenaires pour atteindre les objectifs<sup>4</sup>



## Quels sont les débats et tensions qui émergent en cours de processus ?

L'étude des documents de chartes montre que ces documents constituent des outils d'aide à la gestion de l'espace. Ils établissent des principes partagés par des acteurs et usagers de l'espace départemental : limiter l'étalement urbain (densification des villes et des zones d'activités) ; préserver le cadre de vie, les paysages ; préserver les espaces naturels, forestiers et la biodiversité (dispositifs, ZNIEFF, trame bleue-trame verte, ...) ; préserver l'activité et les espaces agricoles (identification de zones à forts enjeux, limitation du mitage, cohabitation agriculteurs-résidents, zonage (ZAP, PAEN), etc.

<sup>4</sup> Un certain nombre d'acteurs n'ont pu répondre à cette question car ils n'ont pu participer activement à cette phase du processus. De plus, 10% de ces absences de réponse étaient liés à un refus de répondre sur leur propre structure.

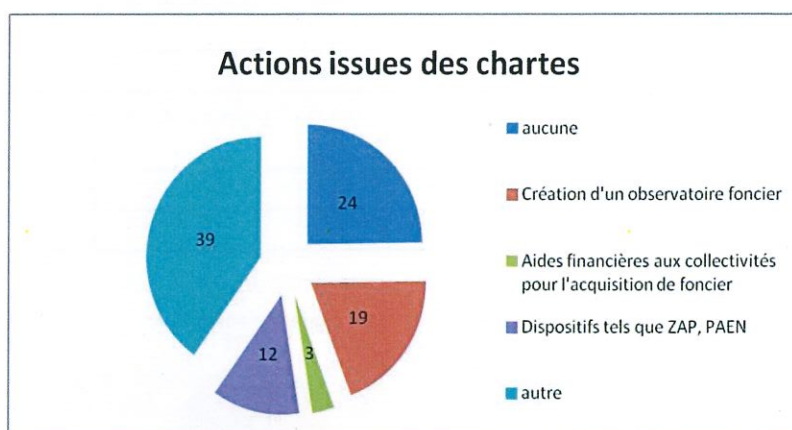
La place et le rôle territorial de l'agriculture et la préservation des espaces agricoles face au développement urbain ainsi que la construction en zone agricole sont deux enjeux couramment débattus lors des échanges entre partenaires. D'autres sujets sensibles sont également discutés en lien avec l'occupation des sols : la prise en compte des enjeux environnementaux, des éléments paysagers ; la trame verte et bleue, les ressources en eau ; le déploiement du photovoltaïque au sol ; l'entretien et la limite des parcelles, ainsi que la taille minimale de celles destinées à la construction ; le porté à connaissance de la réglementation forestière. Quelques discussions ont aussi été à l'ordre du jour concernant les diagnostics et la fiabilité des données.

Les chambres d'agriculture soulignent les points de désaccords qui émergent avec les collectivités locales sur la nécessité de limiter la consommation foncière ; sur l'application de certains dispositifs réglementaires.

Les accords trouvés varient en fonction des situations locales et des partenaires. Les engagements portés par les chartes sont fonction de la proximité des points de vues. Ils vont jusqu'à des plans d'action lorsque la convergence des points de vue est grande ; ils se limitent à des documents informatifs ou des documents moraux dans le cas contraire. Toutes les étapes du processus sont des phases de négociation : les débats, la définition des objectifs, les termes même de la rédaction du document de charte. Les chartes sont donc des documents à géométrie variable et d'engagement plus ou moins contraignant au regard du consensus trouvé : le document a pu être assoupli dans sa formulation, certains sujets peuvent y être peu abordés ; certaines questions spécifiques sont parfois ajoutées dans des annexes.

## A quoi contribuent les chartes et que changent-elles dans les relations entre partenaires ?

Graphique 9 – Les actions issues de la charte



Les chartes sont la plupart du temps des documents récents et juger des actions initiées par certaines d'entre elles est encore difficile. Il est cependant possible d'identifier dès aujourd'hui certaines de leurs réalisations concrètes : créations (fréquentes) d'observatoires fonciers, mise en place de dispositifs tels que les ZAP et PAEN. Par exemple, la charte départementale du Finistère (2006) a lancé l'étude préparatoire à la mise en place d'une ZAP et celle de l'Hérault (2006) d'un PAEN. La mise en place d'aides financières aux collectivités pour l'acquisition du foncier reste peu développée. Différentes autres actions sont aussi identifiables en termes d'aide à la décision publique et à la connaissance de l'état du foncier agricole : diagnostics agricoles, livres blancs, cartographie des espaces agricoles, fiches outils, documents de cadrage, bases de données. Des documents de communication - plaquettes ou lettres d'information - sont mis en place. L'organisation de groupes de travail - comités agriculture urbanisme territoire (Circulaire Barnier), Commission Départementale de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA, LMA 2010) -, voire la création d'une association de gestion des terres (dans le cas de la charte départementale des Pyrénées-Orientales, 2011) font partie de ces actions.

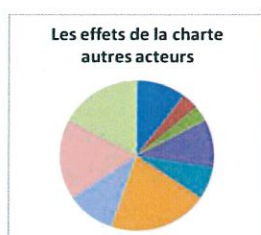
Au-delà des actions concrètes menées qu'elles engendrent, les chartes sont à l'origine de changements importants pour les organismes impliqués quant à leur légitimité et leur positionnement sur la question foncière, leur façon de travailler ou encore leurs relations aux autres partenaires.

D'une façon générale, l'implication dans l'élaboration d'une charte renforce la légitimité d'intervention des partenaires et modifie leurs relations de travail avec les autres. C'est en particulier le cas des DDT et des chambres d'agriculture qui affirment à travers le processus le positionnement de leur structure. Les chambres s'appuient sur la charte pour justifier leur avis sur les documents d'urbanisme ; les DDT également. Les chartes permettent aux chambres d'agriculture de légitimer leur action. C'est ainsi le cas de la Chambre de Haute-Savoie qui se réfère à la charte dans ses recours contentieux sur des PLU n'ayant pas pris en compte leurs avis. Les modalités de travail peuvent s'en trouver modifiées.

Dans le cas des DDT, l'effet « charte » tient aux modifications induites dans les façons de travailler ; de ce point de vue les chambres de l'agriculture ont peu changé leurs modalités de travail. La charte change aussi les façons de voir, en particulier chez les trois principaux partenaires (chambres d'agriculture, DDT, Conseils généraux) ; elle renforce le partenariat.

Tableau 2 – Les effets de la charte sur le partenariat et les organisations impliquées

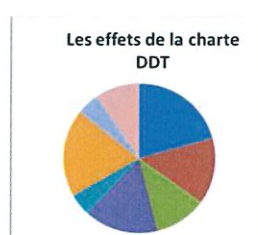
|  | Les effets des chartes                                                                                          | Nombre de réponses |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
|  | elle a modifié vos relations avec vos partenaires                                                               | 33                 |
|  | elle a modifié les modalités de travail dans votre structure                                                    | 15                 |
|  | elle a modifié les modalités de travail avec vos partenaires                                                    | 20                 |
|  | elle a modifié la façon de voir de vos partenaires                                                              | 25                 |
|  | elle a modifié vos représentations                                                                              | 7                  |
|  | elle a renforcé votre légitimité d'intervention                                                                 | 43                 |
|  | un effet de levier sur la mise en œuvre d'actions foncières                                                     | 14                 |
|  | un effet de levier sur des moyens dégagés par les partenaires pour agir en faveur de la préservation du foncier | 19                 |
|  | aucun, cela n'est pas lié à la charte                                                                           | 6                  |
|  | total                                                                                                           | 182                |



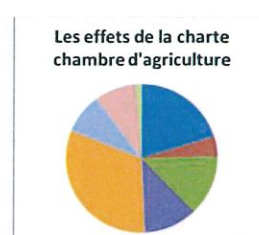
69 réponses



63 réponses



21 réponses



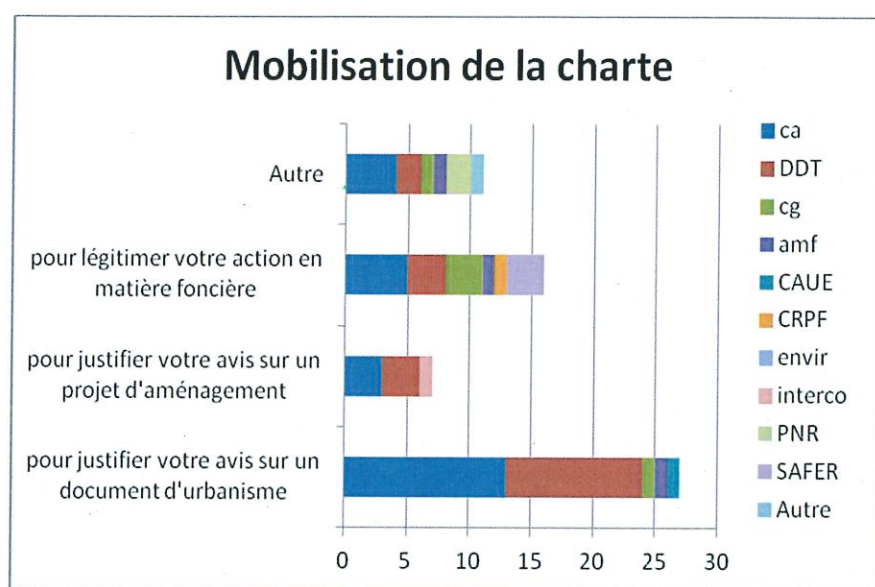
29 réponses

Plus généralement, des rôles d'animation, d'appui et de conseil se sont développés. Des partenariats se sont renforcés. Cependant, en dehors des 3 principaux partenaires que sont les chambres d'agriculture, les DDT et les conseils généraux, un certain nombre d'autres organismes n'ont vu aucun effet de la charte. Ils ont par contre constaté un effet levier sur les moyens dégagés par les partenaires pour agir en faveur de la préservation du foncier.

## Que disent aujourd'hui les partenaires de tels documents ?

Les DDT et chambres d'agriculture mobilisent la charte surtout pour justifier leur avis sur un document d'urbanisme. Le Conseil général, lui, s'en sert plutôt pour légitimer son action en matière foncière ; il en va de même pour la SAFER (Graphique 11). Les chartes permettent aussi de justifier les positions sur des projets d'aménagement. Ainsi, la chambre d'agriculture de la Vienne (86)<sup>5</sup>, la mobilise pour défendre sa position sur des projets de permis de construire ou des projets d'aménagement tels que la ligne grande vitesse Sud Europe Atlantique.

Graphique 11 – Mobilisation de la charte



Les partenaires notent que les chartes n'ont pas de portée réglementaire. Cependant 50% des interrogés soulignent la plus-value essentielle que la charte apporte à d'autres documents ou démarches existantes (SCoT, PLU, autres dispositifs contractuels de développement, etc...). Ainsi la DDT de l'Isère souligne que les chartes ne peuvent être mises sur le même plan que les outils et procédures « réglementaires ». Par contre, elles les complètent et permettent « de créer une écoute », voire une « dynamique de groupe pour partager des enjeux ».

Or, au-delà de leur absence de portée réglementaire, les chartes présentent des limites clairement identifiées pour atteindre les objectifs fixés. Une amélioration passerait par une augmentation des moyens en interne pour s'impliquer dans de tels processus, une meilleure gestion de la diffusion et communication de la charte, l'organisation de son suivi et son évaluation, et sensibiliser, etc.

Aujourd'hui, certaines chartes ne vivent pas, faute de moyens et de dispositifs de communication suffisants.

S'il y a une prise de conscience réelle de la nécessité de mieux gérer l'espace, les décisions concrètes au quotidien ne suivent pas toujours. Des actions comme la mise en place de dispositifs PAEN, ou de plan d'actions agricoles, ou être davantage force de proposition lors de l'élaboration de documents d'urbanisme sont attendues.

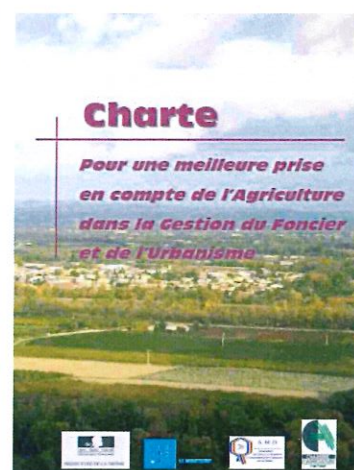
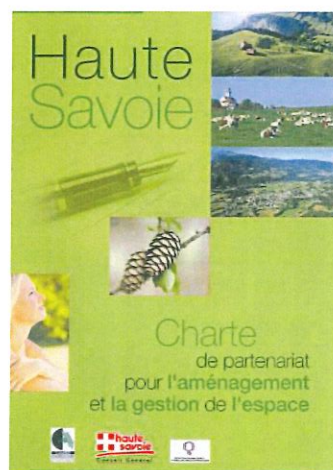
Les engagements de la charte pris par un représentant collectif ne sont pas toujours acceptés par leur base. Il en va parfois ainsi entre l'association des maires et les élus. Il est donc ressenti un besoin de sensibilisation et formation, de relais, principalement auprès des élus. Les signataires attendent de leur part un engagement politique plus fort sur la gestion économe de l'espace et une réelle volonté de limiter le mitage et l'étalement urbain. Des outils, comme la mise en place d'un observatoire ou de dispositifs de suivi, devraient pouvoir y contribuer et permettraient d'évaluer l'efficacité de la charte.

<sup>5</sup> Charte départementale de la Vienne : « Une charte pour la prise en compte des espaces ruraux dans les projets de territoires de la Vienne », 2011.

## Conclusion

La charte participe de la construction d'une gouvernance renouvelée liée aux nouvelles dispositions réglementaires et à la prise de conscience grandissante des acteurs sur la nécessité d'une maîtrise de la consommation de l'espace. Elle introduit d'une part, une dimension spatiale supra-communale qui repositionne l'action foncière agricole à une autre échelle. D'autre part, bien qu'étant un document non prescriptif, elle contribue à un certain nombre d'avancées. La charte concrétise et génère en effet de nouvelles façons de faire et de nouveaux partenariats. Elle met en lumière l'émergence ou le repositionnement d'acteurs sur la scène du foncier tels que les Conseils généraux, l'Etat, les chambres d'agriculture ; elle permet de légitimer l'intervention de certains acteurs sur le foncier ; elle identifie enfin des moyens et des mesures à prendre.

Ainsi, la charte est un élément important de la gouvernance du foncier dans la mesure où elle contribue à modifier les principes d'action sur le foncier agricole et les modalités d'action. Mais sans pouvoir réglementaire spécifique, elle est loin de tout régler.



Les membres signataires de la convention du GIS Alpes Jura : Actilait, l'Aftalp (Association des Fromages Traditionnels des Alpes savoyardes), l'ARDAR Jura (Association régionale de développement agricole et rural), l'IRSTEA (précédemment Cemagref), les Conseils Généraux de l'Isère, de la Savoie et de la Haute Savoie, les Chambres d'Agriculture Savoie Mont Blanc 73&74, de l'Isère, du Doubs, du Jura et de l'Ain, les Chambres Régionales d'Agriculture de Rhône Alpes et de Franche Comté, l'INRA, les Parcs naturels régionaux des Bauges, de Chartreuse, du Haut-Jura et du Vercors, le Suaci Alpes du Nord et l'Université de Savoie.

### Pour en savoir plus...

BARTHES C., BERTRAND N. (à paraître en 2013). Vieilles recettes et nouveaux maux : les chartes dans la gouvernance foncière des espaces agricoles. In Bertrand N. (coord.), *Terres agricoles périurbaines : une gouvernance foncière en construction*, Ed. Quae.

### Contact :

Carole Barthès  
cbarthes@suacigis.com  
www.gisalpesjura.fr

© photo :  
J. Ledoux