



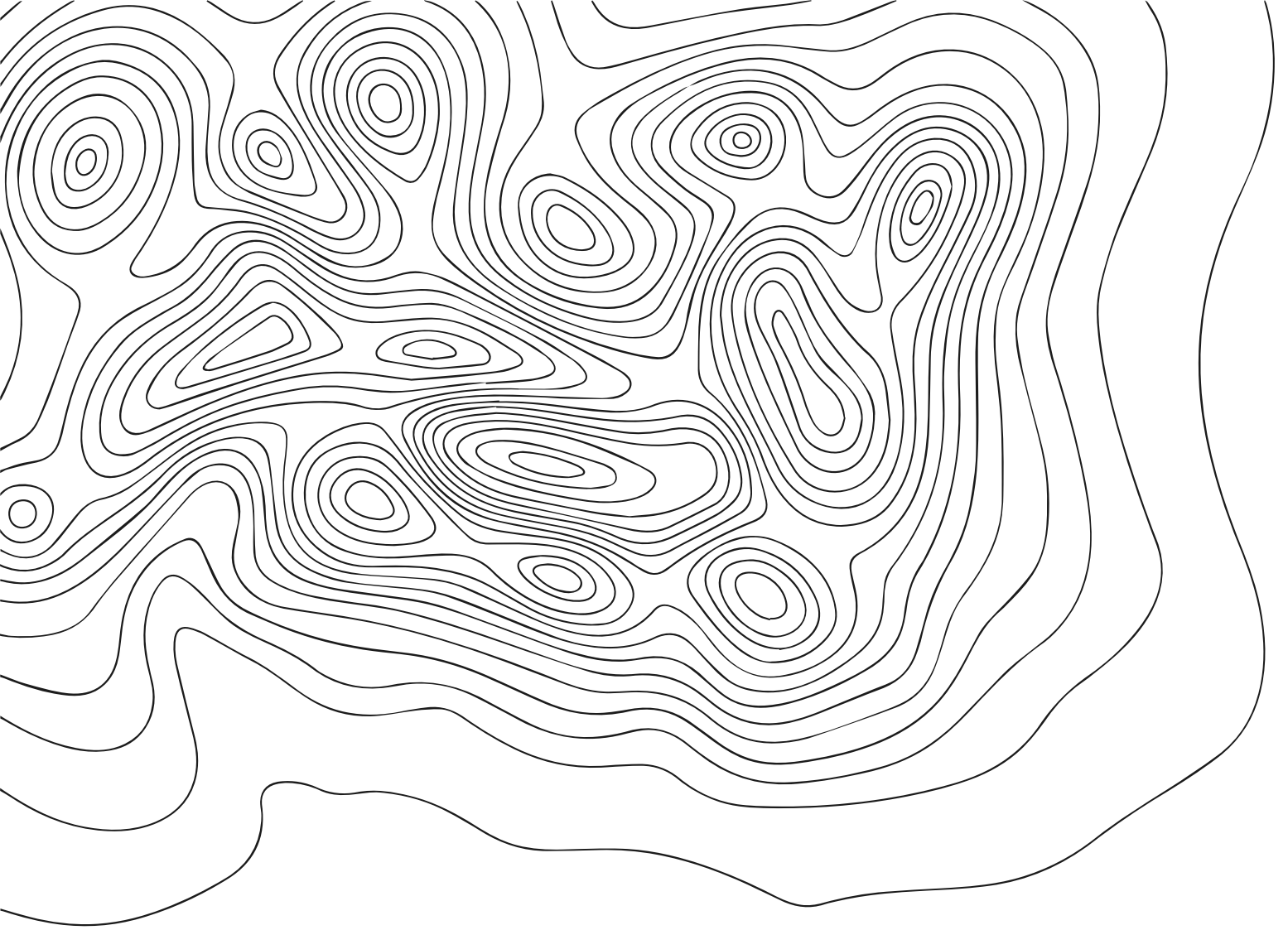
RACONTER LES TRANSITIONS FONCIÈRES

Un récit d'anticipation Alterres



Table des matières

Le parti pris du récit d'anticipation.....	3
Entretiens et rédaction	4
Un récit articulé à d'autres ressources.....	4
La genèse d'une politique foncière.....	5
Une prise de conscience ; nos sols nourriciers sont à préserver !.....	5
Un état des lieux à étoffer et partager.....	6
Une démarche à structurer.....	7
Une place de la collectivité à affiner.....	8
D'un consensus politique à une stratégie foncière.....	10
La définition des objectifs fonciers.....	11
L'état des lieux et les diagnostics.....	13
Le diagnostic agronomique.....	13
Les autres données cartographiques.....	13
Mise en perspective.....	14
Le plan d'actions.....	14
Le zonage de l'intervention.....	14
Les leviers d'action prioritaires.....	14
Le budget et la planification.....	15
De la mise en oeuvre aux premiers résultats	16
Les premières interventions foncières.....	16
Un maraîcher sur du foncier public.....	16
Un collectif reprend une ferme d'élevage.....	17
De nouvelles actions d'envergure.....	17
Le Grenier - Pôle de coopération agri-alimentaire.....	17
Les Semailles - coopérative de portage ?	18
Mais aussi des limites	18
Et quelques perspectives.....	19
LISTE DES ABREVIATIONS.....	20



Le parti pris du récit d'anticipation

C'est en parcourant le chemin mené par une élue d'une communauté de communes fictive de Normandie que nous vous invitons à suivre la construction et la mise en œuvre d'une stratégie foncière à l'échelle locale. Se projeter dans un **récit territorialisé** et documenté par un grand nombre d'entretiens avec experts et acteurs de territoires a le grand avantage d'ancrer dans le réel le résultat de nos analyses et réflexions. **Imaginer** une trajectoire permet également de pousser le curseur des outils existants et des leviers mobilisables afin d'être force de proposition mais aussi d'identifier les déjà-là qui permettent de donner l'impulsion et de construire une stratégie foncière locale qui soit volontariste et ambitieuse...

Entretiens et rédaction

Entretiens d'experts :

- Lilian Vargas
chef de service agriculture, forêt, biodiversité, montagne – Grenoble Alpes Métropole
- Benoît Grimonprez
professeur de droit de l'agriculture et environnement – université de Poitiers
- Alain Guéringer – éleveur, chercheur INRAE
- Nicolas Agresti – directeur du service études, veille prospective à la FNSAFER
- Pierre Marcille – Président SAFER Ile-de-France

Entretiens collectivités :

Coeur d'Essonne : Eric Braive- président Coeur d'Essonne ; Etienne Monpays – directeur adjoint Coeur d'Essonne ; Marie-Liesse Vedrenne – animatrice cellule foncière- SAFER IDF

Le Havre Seine métropole : Christian Gaucher – Vice président agriculture ; Juliette Giacomazzo – responsable pôle agriculture et alimentation

Ateliers d'échanges

groupe miroir du projet ALTERRES, commission territoires et collectivités Fédération Terre de liens

Comité de rédaction

Fédération Terre de liens : Jérôme Wernert, Damien Roumet, Hélène Béchet, William Loveluck, Fabrice Ruffier

Un récit articulé à d'autres ressources

C'est dans le cadre du projet ALTERRES soutenu par la Délégation Interministérielle de la Vallée de la Seine et financé par la Conseil Régional de Normandie et l'Ademe qu'a été construit ce "récit d'anticipation". Il s'insère ainsi dans un ensemble de livrables qui adoptent une diversité de formes (film, diagnostics, étude...) et que vous pouvez retrouver sur le site dédié du projet : www.alterres.fr.

La genèse d'une politique foncière

Une prise de conscience ; nos sols nourriciers sont à préserver !

La communauté de communes du Lévillois, intercommunalité normande de 25 000 habitants, se caractérise par une importante activité agricole, qui occupe 75% de la superficie du territoire.

Situé à l'écart des grandes agglomérations de la région, c'est un territoire très rural, avec une forte identité locale. Le relief est assez vallonné et la qualité agronomique des terres plutôt moyenne sur une grande partie du territoire, en raison d'un sol humide et argileux, à l'exception des franges est et ouest, ce qui explique la prédominance de l'élevage, en particulier pour la production laitière, le territoire ayant une spécialité fromagère emblématique et bien connue. Cela a aussi permis de préserver un paysage bocager et un patrimoine agricole remarquable de bâtiments en brique ou en bois et torchis, qui font l'attrait du pays auprès des visiteurs et randonneurs. Néanmoins, comme dans le reste de la France, le territoire est touché par la crise de l'élevage, l'agrandissement des fermes et le développement des grandes cultures (betterave, pomme de terre) au détriment des prairies.

Sous l'impulsion de Catherine Hamel, vice-présidente en charge de l'agriculture et de l'alimentation, un Projet Alimentaire Territorial (PAT) a été lancé en 2021 et une chargée de mission dédiée à son animation a été recrutée. Deux ans plus tard, un diagnostic agricole et alimentaire a été réalisé et un plan d'actions vient tout juste d'être voté par le conseil communautaire. Ce plan comprend quatre axes complémentaires :

1. Accompagnement à l'évolution des comportements alimentaires,
2. Accompagnement à l'évolution de la restauration collective,
3. Développement de la production locale et des circuits courts,
4. Mobilisation de foncier en vue d'installer des producteurs locaux.

Le dernier axe foncier ne semblait pas évident de prime abord, mais le diagnostic agricole a mis en évidence la très grande difficulté des porteurs de projets à y accéder, en particulier ceux non-issus du milieu agricole. Il a aussi montré qu'une activité agricole importante sur le territoire n'était pas synonyme d'une alimentation produite et consommée localement.

Plus généralement, le diagnostic agricole réalisé dans le cadre du PAT a permis de prendre conscience de la situation de l'agriculture dans le territoire et notamment de :

- l'érosion continue du nombre de fermes : en 10 ans, un tiers des fermes a disparu, dont une majorité de fermes d'élevage, et leur taille moyenne a augmenté d'autant ;
- le vieillissement des chefs d'exploitations et leur difficile renouvellement malgré la présence d'un lycée agricole dans la communauté de communes ;

La participation à un atelier organisé par le Conseil Régional de Normandie "l'action des collectivités territoriales sur le foncier agricole" et l'échange avec des collectivités aguerries sur le sujet qui s'en est suivi, notamment avec la communauté d'agglomération de Coeur d'Essonne qui a mis en place une "cellule foncière", ont convaincu Catherine Hamel de l'importance du rôle que peuvent jouer les collectivités sur le foncier agricole et aussi de la nécessité de « muscler » le quatrième axe de son PAT, en faveur de la transition agroécologique, du renouvellement des générations et de la relocalisation alimentaire.

Un état des lieux à étoffer et partager

Mais comment aborder le sujet avec les habitants et avec les autres élus ? Comment problématiser et traiter un sujet qui dépasse les questions agricoles et alimentaires, et qui concerne aussi le climat, la santé, la biodiversité ? Quelle place donner à l'action de la collectivité dans le système d'acteurs (Région, Safer, Chambre d'Agriculture, syndicats d'agriculteurs et propriétaires...) déjà impliqués dans le sujet ?

C'est justement la force d'une collectivité, se dit Catherine Hamel, de pouvoir mettre autour de la table les acteurs d'un territoire pour trouver ensemble des solutions. Mais pour trouver des solutions, il faut d'abord partager des constats communs.

Il se trouve que dans le cadre du PAT est prévu tous les deux mois des conférences à destination du grand public sur des thématiques ayant un lien avec la transition agricole et alimentaire. Une des grandes préoccupations des habitants du territoire est la qualité de l'eau potable, dont la pollution par les nitrates et les produits phytosanitaires fait l'objet d'une surveillance permanente. En raison de fortes pluies à l'automne 2023, sa consommation a dû être interdite dans certaines communes pendant plus de trois semaines. La prochaine conférence a justement pour sujet "l'agroécologie est-elle la solution pour une gestion pérenne de l'eau ?" et fait intervenir l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN), l'Association Française pour l'Etude des Sols (AFES) et l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE). L'ensemble des élus de la communauté de communes sont conviés à participer à l'événement, qui attire un public nombreux.

De la table-ronde et des échanges animés qui s'ensuivent, ressortent plusieurs messages-clés :

- Les pratiques agricoles intensives dégradent la vie et la qualité des sols, polluent l'eau potable et compromettent à moyen terme notre résilience alimentaire,
- Des solutions agro écologiques qui peuvent permettre de nourrir l'ensemble de la population de manière saine et durable existent,
- La diffusion de ces pratiques se heurte à de nombreux obstacles (culturels, économiques, sociaux ...) dont un "verrou foncier",
- Comprendre la gouvernance foncière agricole et comment la collectivité peut agir.



Suite à la conférence, à laquelle tous les élus de la CC ont effectivement participé, Catherine Hamel a obtenu qu'une séance du conseil communautaire soit consacrée aux "**leviers pour engager une transition agroécologique, pour la préservation de l'eau potable et la production d'une alimentation saine et locale**". Parmi ces leviers, Catherine Hamel souhaite insister sur le foncier agricole, en faisant le lien entre la conférence et l'atelier auquel elle avait participé sur l'action foncière des collectivités territoriales.

S'il existe un relatif consensus, dans les suites du « Zéro Artificialisation Nette » initié dans les années 2020, sur la nécessité de préserver le sol nourricier pour assurer l'alimentation du territoire, les élus s'interrogent sur la manière dont les collectivités pourraient avoir une action plus large sur le foncier agricole au-delà des documents d'urbanisme. N'est-ce pas le rôle de la SAFER* et de la CDOA* de gérer l'accès à l'usage des terres agricoles ? N'y a-t-il pas une chambre d'agriculture pour orienter les candidats à l'installation, anticiper les arrêts d'activité et accompagner les cédants ?

Une démarche à structurer

En conclusion de la séance, il est proposé d'engager une **étude préalable à la mise en place d'une politique foncière agricole intercommunale**, dont le pilotage est confié à Catherine Hamel. Pour réaliser cette mission, il est décidé de s'adjoindre l'aide d'une **commission consultative multipartenariale, dénommée « Commission Foncière Locale »**, qui inclura la SAFER, la chambre d'agriculture, les organismes agricoles (ONVAR*), les acteurs concernés par les sujets de l'eau et de l'environnement (syndicats d'eau, bassins versants, conservatoires d'espaces naturels et associations de protection de l'environnement et de la biodiversité) et un représentant des autres commissions consultatives du territoire (conseil local de l'alimentation, conseil de développement).

La commission se réunit une fois par mois et est animée par un agent de développement de la collectivité qui a été détaché sur une partie de son poste pour appuyer la démarche. Après sa mise sur pied, un programme de travail est défini autour d'une série d'ateliers qui mobiliseront à la fois des personnes expertes et s'attacheront à écouter les problématiques formulées par les candidats à l'installation et les cédants, premiers concernés.

Les premières discussions menées dans le cadre de la commission foncière locale permettent d'aborder plusieurs enjeux fonciers du territoire :

- Agriculture : éviter la disparition et le démantèlement des fermes, faciliter l'installation, diversifier la production agricole, augmenter la part d'agriculture agro écologique, favoriser les filières courtes ;
- Environnement : améliorer la qualité de l'eau potable, enrayer le déclin de la biodiversité, protéger les paysages, réduire les émissions de GES...

Premier enseignement : l'action foncière est au croisement de nombreux enjeux ; c'est un **sujet transverse**, qui ne se limite pas à la seule question de l'agriculture et de l'alimentation, même si celle-ci est évidemment prépondérante, en particulier dans la perspective du PAT. Elle répond à des



besoins et des objectifs qui sont portés dans différents programmes stratégiques, eux-mêmes pilotés par des entités différentes, au sein de la communauté de communes ou en dehors.

Par exemple (sans être exhaustif) :

- Les besoins en termes **agricoles et alimentaires** sont traités par le Projet Alimentaire de Territoire, et à l'échelle de la Région par le Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles,
- Les besoins et objectifs en termes de **protection du foncier agricole** sont traités par le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), porté à une échelle de « bassin de vie » (plusieurs communautés de communes), et par les PLUi (plans locaux d'urbanisme intercommunaux) au niveau des intercommunalités,
- Les besoins et objectifs en termes de **qualité de l'eau potable et de gestion des milieux aquatiques** sont traités par le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux), et les plans d'actions des aires d'alimentation de captage prioritaires.
- Les objectifs de réduction des **gaz à effet de serre** (GES) sont portés par le PCAET (plan climat-air-énergie territorial), élaboré à la même échelle que le SCOT.

Un aspect déconcertant - au-delà de l'impression de "mille-feuille réglementaire" - est que parfois certaines de ces stratégies peuvent être contradictoires entre elles. De même, il existe une grande diversité de politiques publiques, entre compétences obligatoires déléguées par l'Etat, directives européennes, schémas directeurs régionaux et sectoriels et compétences optionnelles.

Deuxième enseignement de l'étude : l'action foncière est **un des leviers** qui permet d'agir sur les problématiques évoquées ci-dessus, mais ce n'est pas le seul. En effet, pour prendre l'exemple de l'agriculture, le Projet Alimentaire Territorial de la communauté de communes du Levillois envisage d'avoir une action « systémique », c'est-à-dire sur l'ensemble de la chaîne de valeur de l'agriculture « de la fourche à la fourchette ». **L'action foncière agricole s'insère dans ces actions**, en étant un des leviers sur lesquels s'appuie la collectivité pour atteindre ses objectifs de transition agroécologique, de relocalisation alimentaire etc.

Une place de la collectivité à affiner

Après ces premiers échanges, les objectifs de l'étude s'éclaircissent et les prochaines réflexions se mènent autour des questions suivantes: quels rôles peut jouer la collectivité ? quelle place et articulations avec l'ensemble des acteurs et différentes politiques ? Comment faciliter leurs articulations et mise en cohérence au service de notre politique ?

Ces questionnements débouchent sur une analyse conjointe du type « Force / Faiblesse / Opportunité / Menace » pour évaluer l'opportunité d'une action foncière agricole menée à l'échelle de l'agglomération.



Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Légitimité de la collectivité à mettre tous les acteurs autour de la table, à « catalyser » l'action • Compétence concernant les documents stratégiques territoriaux • Un échelon de gouvernance pertinent, qui permet d'associer les communes et est proche des problématiques du territoire • Des leviers d'action sur le foncier : documents d'urbanisme (SCOT, PLUi) • Propriétaire de foncier agricole public • Capacité à récupérer et partager des données foncières 	<ul style="list-style-type: none"> • Compétence agricole/foncière agricole est une compétence optionnelle : pas de compétences techniques en interne, ni de ressources budgétaires dédiées • Sujet transversal qui nécessite la coordination de plusieurs services de la collectivité et de nombreux partenaires externes • multi-échelle (communes, département, région .. et politiques Etat et UE) ; des moyens d'actions de la CT .. mais qui s'insèrent dans des cadres légaux "éloignés"
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Besoin de coordination des structures qui travaillent sur le foncier agricole / l'agriculture sur le territoire • Besoin d'action de terrain, de créer du lien avec les agriculteurs et agricultrices du territoire • Vague de mobilité foncière agricole qui va être causée par des départs massifs en retraite d'ici 10 ans (25% des chefs d'exploitation ont plus de 60 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> • Réactions négatives si mauvaise compréhension des objectifs de la collectivité • Refus des services / structures impliquées de collaborer entre elles • Articulation aux autres échelles d'action nécessaire mais peu évidente • Absence de transparence des données foncières

A la suite de ce travail d'analyse, un échange en atelier sur la légitimité de l'action foncière agricole de la communauté de commune est proposé. Il ressort de ces échanges que, oui, l'action de la collectivité sur le foncier agricole est légitime et nécessaire, car :

- La gouvernance foncière agricole existante n'est pas optimale et les moyens mis en œuvre par les Organisations Professionnelles Agricoles , les ONVAR et la SAFER sont insuffisants pour faire face à l'immense bouleversement démographique que connaît l'agriculture et ses implications foncières,
- Les enjeux non-agricoles (biodiversité, climat, eau potable...) sont insuffisamment pris en compte par la gouvernance foncière agricole existante, alors que le type d'usage agricole du sol a un impact majeur sur eux,
- La collectivité à un rôle stratégique à jouer pour mettre en avant ces enjeux, faire dialoguer les parties prenantes, contribuer à fixer des objectifs, apporter des ressources support, des données, et intervenir avec ses propres outils,

De même et au-delà des outils techniques, les échanges au sein de la commission insistent sur l'importance de la gouvernance, de l'animation et de la sensibilisation pour orienter le devenir du foncier. Ainsi 3 principaux rôles semblent se dessiner pour la collectivité :

- facilitatrice du dialogue territorial sur le foncier
- régulatrice : mobiliser des outils de régulation pour agir sur le foncier
- propriétaire : agir pour utiliser les terres agricoles au service de l'intérêt collectif



D'un consensus politique à une stratégie foncière

Un dernier atelier a pour objet de définir ce que doit être le cadre de l'action foncière agricole de la collectivité, c'est-à-dire quels objectifs elle poursuit et de quels moyens elle se dote. Une motion commune qui sera soumise au vote de l'assemblée communautaire est arrêtée :

« La communauté de communes du Lévillois mène une action foncière destinée à favoriser l'installation agricole, la transition agroécologique et l'alimentation locale, afin de développer la vitalité économique du territoire, préserver et restaurer l'environnement, préserver la santé des habitants et préparer la résilience du territoire face aux crises climatiques et énergétiques. Cette action foncière se fait en partenariat avec tous les acteurs territoriaux de l'agriculture et du foncier, dans le respect de leurs prérogatives, et en usant de tous les leviers directs qui sont à la disposition de la collectivité. Elle se traduira par une stratégie foncière agricole ».

Il est décidé dans le même temps de poursuivre le travail avec l'élaboration d'une « **stratégie foncière agricole plurithématique** », document qui permettra de définir les objectifs, modalités et partenaires à associer pour répondre aux objectifs ci-dessus.

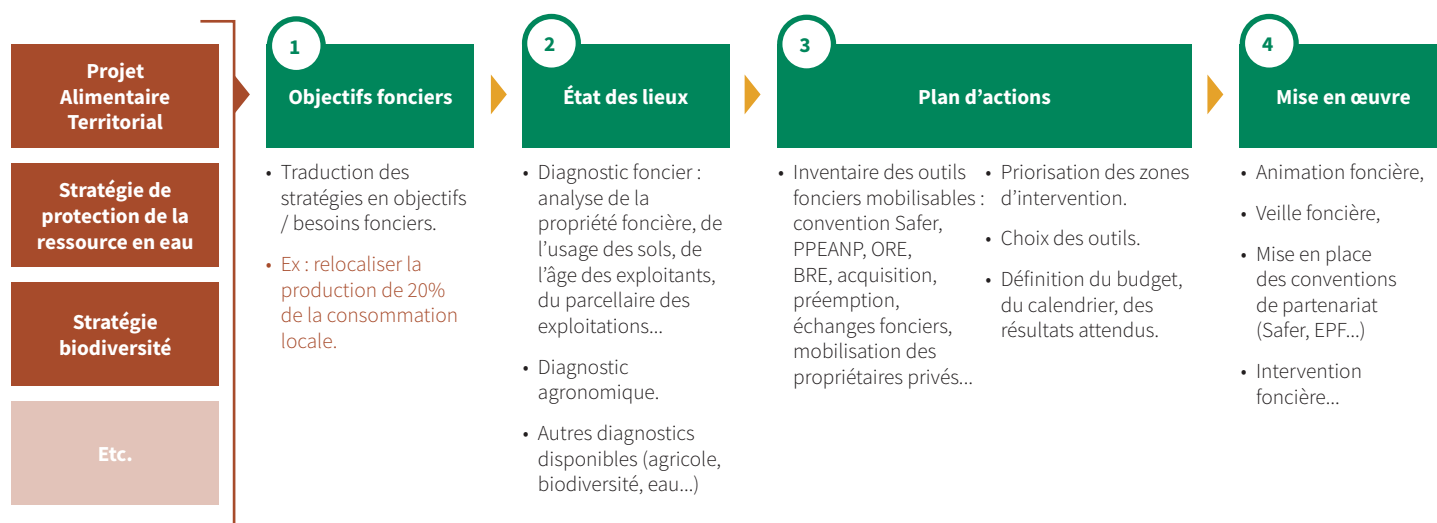
C'est une grande satisfaction pour Catherine Hamel. Jamais elle n'aurait pensé que ses collègues puissent s'entendre sur un texte aussi ambitieux. Mais leur participation assidue aux réunions de travail, les discussions factuelles, les échanges avec les experts, les habitants et les candidats à l'installation, ont fait bouger jusqu'aux plus réticents.

Maintenant, il faut dépasser les grandes déclarations et aller « dans le dur » de la réalité du territoire et des actions de la collectivité. En bref, le travail ne fait que commencer !

Un budget est voté pour élaborer la stratégie foncière agricole, dont Catherine Hamel assumera le pilotage. Pour l'aider dans ce travail, elle sera toujours accompagnée par la Commission Foncière Locale et par un chargé de mission foncier, recruté grâce au plan de relance dans le cadre du PAT. En effet, cette action - même si elle en dépasse le cadre - s'inscrit dans l'axe 4 du Projet Alimentaire Territorial "Mobilisation de foncier en vue d'installer des producteurs locaux".

La démarche est envisagée en quatre grandes étapes :

1. Une étape de **définition d'objectifs**, en lien avec les ambitions des différentes stratégies de la collectivité, la politique foncière et les réalités du territoire.
2. Une étape d'**état des lieux**, qui doit permettre de faire un diagnostic précis de la situation du territoire, d'un point de vue du foncier agricole et de tous les enjeux liés, mais aussi de tous les engagements déjà pris par la collectivité.
3. Une étape de définition du **plan d'actions opérationnel**.
4. Une étape de **mise en œuvre** du dispositif



Légende : Les 4 grandes étapes de la démarche. Création Terre de Liens.

La définition des objectifs fonciers

C'est la partie la plus délicate car la plus engageante pour la collectivité. Mais déjà, quelle méthodologie utiliser pour se fixer des objectifs en matière de foncier agricole ?

En effet, plusieurs documents stratégiques de la collectivité fixent des objectifs en matière agricole, en matière de qualité de l'eau, d'émissions de GES, de production destinée à la consommation locale (relocalisation alimentaire), mais aucun ne « convertit » ces objectifs en objectifs fonciers, à l'exception du PAT, qui fixe l'objectif ambitieux de 50% de SAU en agriculture biologique à l'horizon 2050.

Il est décidé de faire une simulation de la superficie agricole qui serait nécessaire pour nourrir la population du Lévillois en s'appuyant sur l'outil PARCEL, en prenant pour hypothèse une évolution des modes de production et du régime alimentaire des Levillois : la conversion à 80 % en Agriculture Biologique, la baisse de la consommation de produits animaux d'un quart et une réduction d'un tiers du gaspillage.

Le territoire étant relativement peu peuplé par rapport à sa superficie agricole, il est tout à fait possible (en théorie!) de nourrir toute la population avec la production agricole du territoire. En l'occur-

rence, il faudrait mobiliser 11 000 ha sur les 31 900 ha de SAU actuelle, soit un tiers de la SAU, ce qui laisserait donc - en théorie toujours - deux tiers de la SAU pour nourrir les territoires voisins, qui ne sont pas tous "autosuffisants", en particulier les grandes agglomérations du département.

11 000 hectares agricoles

sont théoriquement nécessaires pour satisfaire les besoins alimentaires de la population choisie

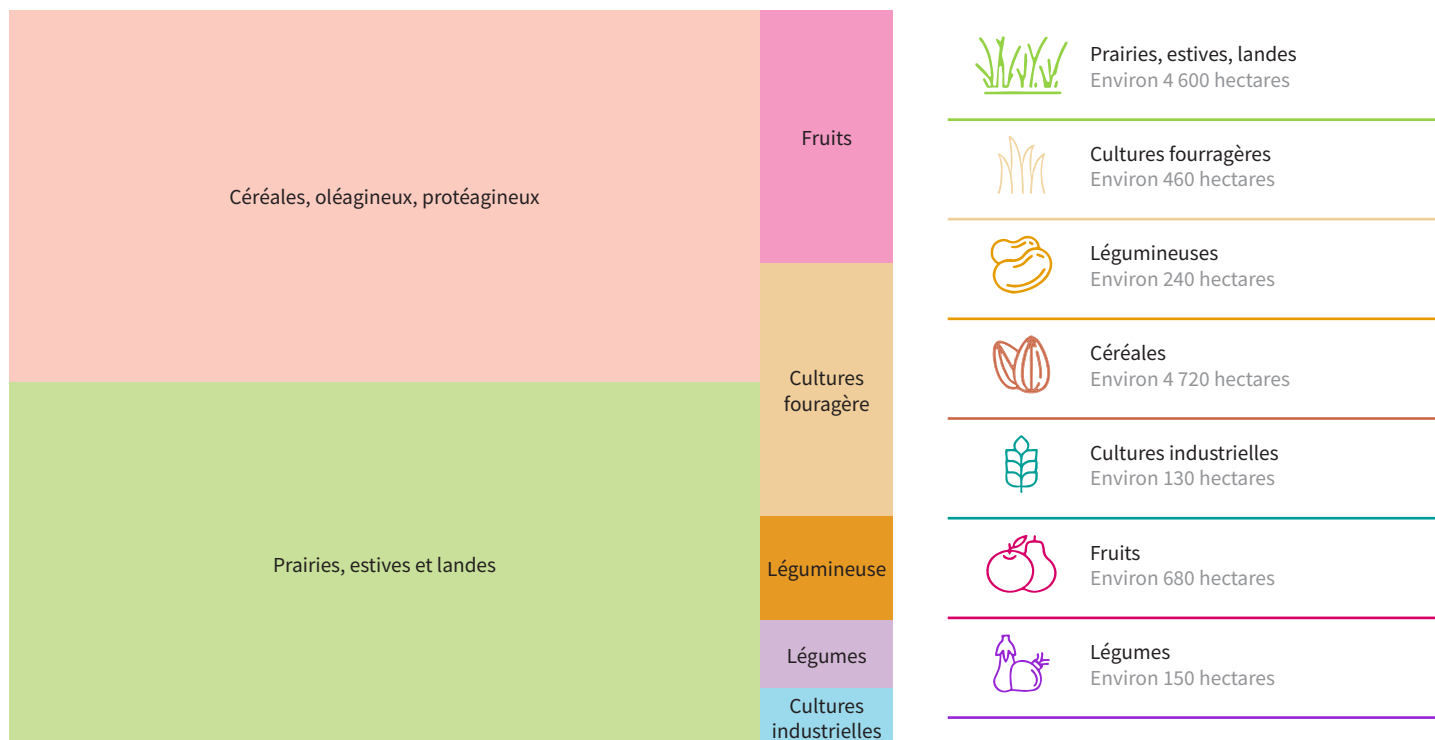


Illustration : simulation PARCEL, vue « paysage » des surfaces agricoles à mobiliser pour assurer l'alimentation des 25 000 habitants de la CC du Levillois, en agriculture biologique à 80%. Application <https://parcel-app.org/>

Un autre objectif foncier important pour la communauté de commune, est celui lié à la protection de l'eau potable. En effet, sur le territoire ont été définies des "aires d'alimentation de captage" qui font l'objet d'une stratégie de protection. Des périmètres ont été définis qui doivent faire l'objet de changement ou de maintien de l'usage (enherbement, passage en agroécologie...).

Après de nombreux débats, le conseil communautaire fixe l'objectif de mobiliser au total 3 300 ha d'ici 2050 au service de l'installation agricole, de la transition agroécologique et de l'alimentation locale, comme le prévoit la politique foncière de la collectivité. Une première étape est fixée à 2035, avec 30% de réalisation de l'objectif, soit 1 100 hectares mobilisés.

L'état des lieux et les diagnostics

Le diagnostic foncier est réalisé par la Safer ; il doit permettre de caractériser la « mutabilité », c'est-à-dire le potentiel de transformation de l'usage, de toutes les parcelles agricoles du territoire.

Cette mutabilité peut intervenir, soit :

- Parce que l'exploitant a atteint l'âge de la retraite et n'a pas de repreneur identifié,
- Parce que des parcelles sont éloignées du siège d'exploitation,
- Parce que des parcelles sont manifestement abandonnées ou en friche,
- Parce que la personne qui exploite a une double activité ou pratique une agriculture de « loisir »...

La mutabilité peut être rendue plus ou moins complexe par la structure de propriété des parcelles, selon :

- qu'elles appartiennent en direct à l'exploitant (on parle alors de "faire-valoir direct")
- qu'il les loue à un tiers
- que les propriétaires sont apparentés à l'exploitant
- qu'il y a une situation d'indivision
- etc

Le diagnostic s'attache donc à rassembler tous les éléments sur l'usage et la propriété des parcelles agricoles permettant de qualifier leur mutabilité.

Le diagnostic agronomique

Le diagnostic agronomique est mené par un cabinet expert et évalue l'état et le potentiel agronomique des sols, pour différentes cultures. Il se fait sur la base de sondages dans différentes parties du territoire. C'est un élément d'arbitrage et de décision, qui peut aussi être utile aux décisions d'urbanisme, afin d'éviter par exemple d'artificialiser les meilleures terres

Les autres données cartographiques

Les données sur la propriété, l'usage et sur la qualité agronomique des sols doivent ensuite être superposées avec toutes les informations géographiques sectorisées, issues des autres documents réglementaires, qui sont susceptibles d'influer sur la mutabilité d'une parcelle ou bien de qualifier un enjeu particulier (le zonage PLUi*, le zonage de vulnérabilité aux inondations, aux pollutions de la nappe phréatique, les réserves de biodiversité remarquable etc.).

L'objectif est d'avoir *in fine* le maximum d'informations, qui permettront le moment venu de prioriser l'action foncière et d'adapter les outils d'intervention. Cette opération est menée par un agent du service urbanisme spécialisé en SIG (Système d'Information Géographique) qui va croiser l'ensemble des données.



Mise en perspective

Pour contextualiser le diagnostic foncier et comprendre les dynamiques en cours, la Commission Foncière Locale rassemble et analyse l'ensemble des états des lieux déjà réalisés, en particulier le diagnostic agricole qui avait été réalisé en amont du SCOT, le diagnostic alimentaire réalisé en amont du PAT, mais aussi le SDAGE, les études de biodiversité etc..

L'objectif est d'avoir une vision globale des dynamiques et des enjeux locaux sur le foncier agricole, afin d'adapter les ambitions et les outils d'intervention.

Concernant la communauté de communes, la revue de ces diagnostics est l'occasion de rappeler la situation agricole du territoire : la diminution du nombre d'exploitations, la perte de terres agricoles, la fragilité du secteur de l'élevage qui impacte aussi fortement les paysages, le vieillissement des chefs d'exploitation et les nombreuses cessations à venir, et enfin la difficulté des jeunes à s'installer en raison d'un marché foncier très fermé, que ce soit à la vente ou à la location.

Le plan d'actions



Le zonage de l'intervention

Le zonage de l'intervention va consister à définir où la collectivité veut et peut agir en priorité. Ce choix découle du diagnostic réalisé en amont. On va chercher à agir en priorité :

- Là où le degré de « mutabilité » (changement de propriété et/ou d'usage) est le plus fort ; par exemple sur les exploitations en transmission sans repreneur identifié, sur les friches agricoles...
- Là où il y a le plus d'urgence à agir ; par exemple dans les zones les plus critiques pour la pollution de l'eau, les zones de biodiversité remarquable, celles où la qualité agronomique du sol est la meilleure...

La superposition de ces deux filtres va permettre de définir une hiérarchie des zones d'intervention sur le territoire, que la commission propose de classer en 3 catégories : zones de priorité forte, moyenne et basse.

Selon la zone, on pourra utiliser différents outils d'intervention, mais aussi exercer une veille concernant leur mutabilité de manière plus ou moins resserrée.

Les leviers d'action prioritaires

Dans cette étape cruciale, les outils que la collectivité va utiliser pour atteindre ses objectifs fonciers sont décidés. Le mot « outils » doit être compris au sens large, car la gouvernance et l'animation de la démarche font partie intégrante des moyens d'action.

Les outils « techniques » sont regroupés en trois catégories :

1 - Protéger la vocation agricole	2- Orienter les pratiques agricoles sans changement de propriété	3 - Orienter les pratiques agricoles en changeant la propriété
<ul style="list-style-type: none"> • Les documents d'urbanisme : SCOT et PLU-i • La Zone Agricole Protégée (ZAP) • Le périmètre de Protection de Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les Périmètres de Protection de Captages (PPC) • Les Aires d'Alimentation de Captage (AAC) • Le Bail Rural Environnemental (BRE) • L'Obligation Réelle Environnementale (ORE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les Droits de Prémption • Le cahier des charges Safer • L'acquisition différée (portage/stockage) • Les stratégies d'échange

Sur le sujet des outils de protection de la vocation agricole des terres, qui sont directement de la compétence de la collectivité, un échange est organisé avec d'autres collectivités ayant mis en place des ZAP* et des PPEANP*, pour juger de la pertinence de ces dispositifs. Il s'avère que ces dispositifs sont très efficaces dans des zones fortement soumises à l'artificialisation et/ou la déprise agricole, la rétention foncière à des fins spéculatives, ce qui ne correspond pas au profil du territoire mis en évidence par le diagnostic agricole.

Si l'acquisition en propre par la collectivité est envisagée, notamment pour des fermes emblématiques ou à forts enjeux, il est jugé plus judicieux de concentrer l'action de la collectivité sur une solution de stockage du foncier en partenariat avec la Safer. Ce choix s'explique par le fait que de nombreuses solutions de portage de moyen ou long terme existent dont certaines dites à vocation conservatoire offrent de solides garanties environnementales et sociales à l'instar de Terre de Liens ou de projet d'Initiatives foncières agricoles citoyennes. Il est surtout identifié que cette modalité d'intervention est particulièrement stratégique, en ce qu'elle permet de différer l'échéance de transmission d'une ferme, de manière à prendre le temps de trouver des repreneurs en phase avec les orientations de la collectivité.

Le budget et la planification

Un budget est élaboré pour la période 2023-2028. Il intègre la pérennisation du poste de « chargé de mission foncier agricole », qui devient un poste d'animation foncière agricole à plein temps et une contractualisation avec la Safer et les autres organisations partenaires. Un important travail de recherche de financements a été réalisé de manière à pouvoir financer cette stratégie mais aussi pérenniser les actions du Projet Alimentaire Territorial. Une diversité de sources de financement sont identifiées pour permettre de couvrir l'ensemble de ces besoins. Outre la réponse aux appels à projet des ministères (notamment pour les actions du PAT), la mobilisation de Fonds européens de développement agricole et rural (pour les investissements nécessaires au financement de nouveaux équipements ou pour soutenir les structures partenaires mobilisés) ou de fonds de l'Agence de l'eau (pour le cofinancement de la stratégie foncière préservant la ressource en eau), la mobilisation de la finance solidaire locale est identifié comme cruciale. La communauté de communes appuie en effet la constitution d'un fonds de dotation pour la transition territoriale qui sera abondé par les entreprises et les habitants du territoire permettant le soutien à divers projets de développement.



De la mise en oeuvre aux premiers résultats

A la rentrée de janvier 2024, tout est en place pour démarrer la mise en œuvre de la stratégie foncière. L'animateur foncier est recruté, le contrat de partenariat signé avec la Safer, contrat qui comporte notamment la mise à disposition de Vigifoncier pour la veille foncière. Une réunion d'installation de la Commission Foncière Locale dans son nouveau rôle d'instance de gouvernance de la stratégie foncière agricole est organisée, à laquelle l'ensemble des partenaires assiste.

La première année est marquée par deux succès emblématiques : l'installation d'un maraîcher sur du foncier agricole en propriété publique et la transmission d'une ferme d'élevage à un collectif de jeunes paysans.

Les premières interventions foncières

Un maraîcher sur du foncier public

Le foncier public avait été identifié lors du diagnostic foncier, qui avait permis de mettre en évidence tout le foncier agricole faisant partie du domaine privé des collectivités territoriales et des opérateurs fonciers. En l'occurrence, une parcelle de 3 hectares sur laquelle était initialement prévue une extension d'un parking a été retenue pour une potentielle installation. Elle a fait l'objet d'un achat par la commune. Après abandon du projet d'extension, la parcelle est reclassée en Agricole sur le PLUi. Elle faisait jusqu'alors l'objet d'un prêt à usage auprès d'un éleveur voisin, ce qui assurait sa disponibilité immédiate.

Après une étude de faisabilité et d'opportunité, la cellule foncière décide de lancer un appel à manifestation d'intérêt pour cette parcelle, dans l'objectif d'y installer un maraîcher qui vendrait ses produits en circuit court, et à un groupement de producteurs dédié à l'approvisionnement de la restauration collective publique locale.

Plus de 10 candidatures sont reçues et 3 sélectionnées pour un passage devant un jury constitué des membres de la commission foncière locale. Les discussions avec les candidats qui préféreraient être propriétaires poussent la collectivité à revoir son projet initial de mise en location pour un projet de vente, assortie d'une ORE (obligation réelle environnementale). La collectivité s'engage par ailleurs à prendre en charge le coût d'un forage pour l'accès à l'eau. Un couple est finalement attributaire, pour un projet de maraîchage diversifié en AB.

Un collectif reprend une ferme d'élevage

Jean-Michel, éleveur de 60 ans sur une ferme de 70 ha, en entreprise individuelle, avait été identifié par le diagnostic foncier comme à suivre en priorité car sans repreneur identifié et en difficultés financières. Malgré plusieurs visites de l'animateur foncière, il refuse tout dialogue et c'est par la veille foncière (mise en place dans le cadre de la convention Safer) que l'animateur apprend qu'il a signé une promesse de vente à son voisin. La communauté de communes demande alors à la Safer d'intervenir, le voisin étant dans un projet d'agrandissement excessif d'après les critères du SDREA. Jean-Michel souhaitant immédiatement arrêter son activité, il accepte de vendre à la Safer, à l'exception de la maison d'habitation. La Safer va donc « porter » le foncier et le mettre à bail temporairement, comme elle en a la possibilité. Pendant ce temps, les terres dont Jean-Michel était locataire, qui représentent 40 ha et qui aiguisent les appétits des voisins, font l'objet de tractations, Jean-Michel voulant vendre son « droit au bail » aux voisins intéressés. Mais la sensibilisation des propriétaires-bailleurs réalisée par l'animateur au premier trimestre 2024 porte ses fruits. Sensibilisés à l'importance de leur rôle dans la transmission de la ferme de Jean-Michel, ils semblent enclins à temporiser la remise à bail, dans l'attente de la sélection d'un porteur de projet qui serait capable de reprendre l'ensemble de la ferme. A l'exception d'un seul, ils acceptent de signer une « convention de mise à disposition » avec la Safer, qui gèrera leur foncier le temps du portage foncier.

Un appel à manifestation d'intérêt (AMI) est lancé avec la Safer, d'une durée de 12 mois. Pendant ce délai, une dizaine de porteurs de projets se manifestent. Avec l'appui des organisations d'accompagnement à l'installation, des visites sont organisées, y compris des rencontres avec les propriétaires-bailleurs. Quand le moment de la publicité légale arrive, à la fin de l'AMI, trois dossiers solides se présentent, dont un dossier en AB soutenu par Terre de Liens en partenariat avec le Conservatoire d'espace naturel (pour la gestion des zones naturelles et humides de la ferme), avec un projet d'élevage-transformation-maraîchage porté par un collectif de 3 personnes.

A l'issue du comité technique Safer, le foncier est attribué au collectif. Les propriétaires bailleurs, qui se sont regroupés en Association Foncière Agricole, signent un bail rural environnemental au collectif, à l'exception d'un seul propriétaire de 5 ha.

De nouvelles actions d'envergure

Ces deux premières réalisations permettent d'enclencher une nouvelle phase dans la stratégie foncière locale. Les années suivantes, deux projets emblématiques issus de la commission foncière locale et mobilisant un grand nombre de partenaires au sein de coopératives sont initiées.

Le Grenier - Pôle de coopération agri-alimentaire

Initié par la collectivité et mobilisant un grand nombre de partenaires locaux, le Grenier est une ferme qui est devenue la vitrine de la politique agricole et alimentaire de l'agglomération A seulement 2 km du centre-ville de Léville, la collectivité a acquis la ferme de Patrick avec l'aide de l'agence de l'eau, car une partie des terres sont situées sur une Aire d'Alimentation et de captage définie comme prioritaire.



La gestion du lieu est coopérative : elle regroupe acteurs agricoles, structures de transformation et de distribution mais aussi certaines associations du monde de la solidarité ou de l'écologie. Le Grenier accueille ainsi un grand nombre d'activités:

- une ferme école, conçue en complémentarité des formations diplômantes.
La réfection du bâtiment central de la ferme permet d'accueillir les élèves/stagiaires
- terres mises à dispo de l'espace test local
- un point de vente collectif associant d'autres producteurs du territoire
- des équipements mutualisés : machines agricoles, labo de transformation, cuisine professionnelle
- des planches de culture vivrière mises à dispo à titre gracieux avec le CCAS
- des bureaux afin d'accueillir les permanences des structures qui accompagnent la création/reprise d'activités agricoles et rurales
- des chantiers participatifs autour des enjeux biodiversité (plantation de haies, création de mares...)

Les premières réalisations sont encourageantes et chacune de ces fonctions sont progressivement mises en place.

Les Semailles - coopérative de portage ?

La SCIC les Semailles est structurée sous forme coopérative : la collectivité y est co-gérante avec la Safer et anime le conseil de surveillance. Cela permet de renforcer le droit de regard du territoire sur les mouvements fonciers ou les interventions à venir de la Scic en associant la présence de la profession agricole, d'associations locales ou encore du «Fonds de dotation pour la transition du Lévillois» qui est abondé par les acteurs économiques et habitants du territoire. Elle peut intervenir de diverses manières que ce soit en portage temporaire ou de moyen terme du foncier ou pour assumer des opérations de restructuration. Les Semailles c'est le bras opérationnel, en dur, de tout ce qui est réalisé via la cellule foncière. La collectivité peut plus facilement mobiliser certaines aides et s'inscrit de fait dans le long terme, construit un quasi-service public des terres .. mais en s'appuyant sur tout ce qui existait du côté de la profession, des acteurs de la régulation, des agences publiques ou de l'économie solidaire.

Mais aussi des limites

A l'issue de la première période de la stratégie foncière, des résultats bien concrets ont pu être obtenus : plusieurs installations maraîchères, en lien avec le PAT, trois fermes d'élevage ont été transmises à des repreneurs, sans être démantelées, notamment la ferme de Jean-Michel avec l'installation du collectif et

la création de la SCIC sur la ferme de Patrick, un succès beaucoup mis en avant par la communauté de communes du Levillois. Plusieurs propriétaires privés ont signé des Obligations Réelles Environnementales sur des zones à enjeu eau, une Association Foncière Agricole a été constituée.

Mais malgré des résultats nettement plus probants que dans certaines communautés de communes voisines, l'action de la cellule foncière et le déploiement d'énergie de l'animateur n'ont pas pour autant inversé la tendance de la baisse du nombre de fermes et de paysans. La portée de la politique locale atteint ses limites face à la lenteur des évolutions structurelles qui freinent les initiatives. Trouver des allié(e)s, élargir les partenariats institutionnels à toutes les échelles s'avèrent nécessaires pour accélérer la transition en cours.

Et quelques perspectives

La création d'un réseau de collectivités "transitions foncières" dès 2025 a permis à la communauté de communes de partager avec ses pairs élu(e)s et technicien(ne)s la démarche et la mise en œuvre de sa stratégie foncière pour obtenir ces résultats et d'échanger sur les initiatives expérimentées sur d'autres territoires.

En 2030 le réseau s'engage dans un projet plus ambitieux : la création d'une large coalition d'organisations et collectivités qui œuvrent au quotidien à la transformation du système agri-alimentaire. Ils et elles souhaitent particulièrement creuser le dispositif d'animation foncière mis en œuvre par le Levillois. Cette initiative gagnerait, selon les membres du collectif, à être généralisée sur l'ensemble du territoire national pour répondre aux énormes enjeux de transmission foncière que rencontre le pays. Cette généralisation pourrait s'incarner dans une loi d'orientation foncière qui mobilise particulièrement le collectif en cette année pré-électorale. D'autant que cette idée trouve un bel écho auprès de certains partis politiques ainsi que dans une large frange de la société.

La politique agricole et alimentaire engagée et volontariste portée par l'équipe de Catherine Hammel est reconduite par leurs successeurs : sur le territoire de la communauté de communes, les transmissions sont systématiquement faites pour des projets agro-écologiques de production locale, intense en main d'œuvre. Cumulées avec les conversions des fermes existantes, elles font atteindre à la communauté de communes l'objectif des 11 000 ha dédiés à l'alimentation locale. Pour la première fois, la courbe s'inverse et à la fin de l'année 2035, il y a plus d'installations que de départs.

La Commission Foncière Locale est devenue officiellement un "comité local d'installation", qui donne des avis consultatifs à la « commission de régulation foncière rurale », qui fusionne au niveau départemental la CDOA et le Comité Technique Départemental de la Safer.

Interrogé pour faire le bilan de cette intense période de changement, le président du réseau "transitions foncières" salue l'esprit visionnaire de Catherine Hamel, qui dès 2023 a réussi à faire bouger les lignes, sans attendre de révolution législative. « Cette action était indispensable, et c'est elle qui parmi d'autres a convaincu mes concitoyens de porter des réformes de plus grande ampleur au niveau national. »



LISTE DES ABREVIATIONS

- AAC : Aire d'alimentation et de Captage
- AFA : Association Foncière agricole
- CDOA : Commission Départementale d'Orientation Agricole
- ONVAR : Organisme à vocation agricole et rurale
- ORE : Obligations Réelles Environnementales
- PAEN : Périmètre de protection des espaces agricoles et naturels
- PARCEL : plateforme Pour une Alimentation Résiliente Citoyenne et Locale
- PAT : Projet Alimentaire Territorial
- PCAET : PPlan Climat-Air-Eau- Territorial
- PLU/PLUI : PPlan Local d'Urbanisme-Intercommunal
- SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SCOT : Schéma de cohérence territoriale
- SDREA : Schéma Directeur des Exploitations Agricoles
- ZAP : Zone Agricole Protégée

Réalisé dans le cadre du projet Alterres porté par



Soutenu par



Financé par



2024 - Alterres - Terre de Liens