

FORMATION ACTION

Circuits courts alimentaires et Agendas 21

L'action foncière au service d'un projet agricole de territoire

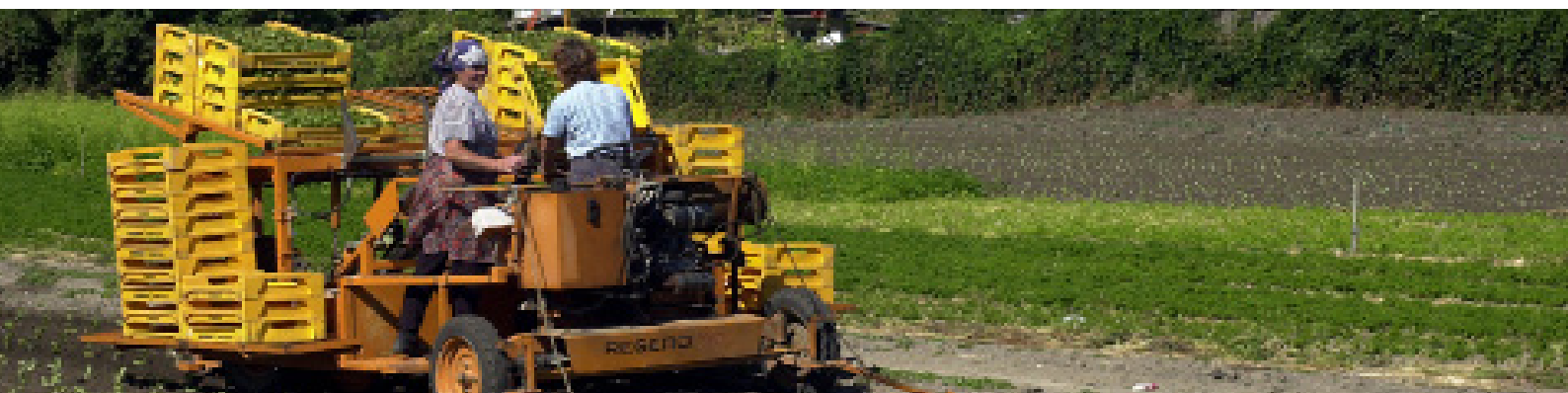


Compte-rendu du module 1

organisé par l'**ARENE Île-de-France**
avec l'appui de la **DRIAAF Île-de-France**, l'**Agence des espaces verts**, la **SAFER Île-de-France** et de **Terre de Liens Île-de-France**.

2 juillet 2015

Cité régionale de l'environnement



Les objectifs de ce module

- connaître les projets des collectivités présentes et mettre en place une émulation collective au sein du groupe ;
- comprendre le contexte et les enjeux autour du foncier agricole en Île-de-France, la refonte de la gouvernance territoriale et les acteurs en région ;
- connaître les outils fonciers existants et leurs intérêts ;
- présenter les retours d'expériences des intervenants ;
- travailler collectivement autour des projets des collectivités.

Ils sont intervenus

- Sarah Charre, attachée régionale au service Collectivités - Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) Île-de-France
- Gaëlle Lacaze, chargée d'accompagnement des collectivités - Terre de Liens Île-de-France
- Florence Lundy, pôle Développement rural - Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRIAAF) d'Île-de-France
- Nathalie Madrid, cheffe du service Prospective territoriale - Agence des espaces verts d'Île-de-France

Animation

- Thomas Hemmerdinger, chef de projets Agendas 21 - ARENE Île-de-France
- Mickael Etheve, consultant et Julie Seegers, directrice associée - Blezat Consulting

Août 2015

Sommaire

Introduction : le foncier agricole, au coeur de multiples enjeux	4
Collectivités et foncier agricole : un projet de territoire avant tout	5
Des évolutions historiques dans les approches et modes d’actions sur le foncier agricole	5
Des modes opératoires à combiner	6
Le processus à retenir pour agir	7
Quelles stratégies autour du foncier agricole en Île-de-France ?	10
Les défis fonciers en Île-de-France	10
L’analyse fonctionnelle des espaces ouverts : une méthode de diagnostic	13
L’Agence des espaces verts : un outil de la Région Île-de-France	16
La SAFER Île-de-France et la gestion des terres agricoles	17
Terre de Liens Île-de-France : un mouvement citoyen pour le foncier et l’activité agricole de proximité	19
Principaux échanges, questionnements et réponses	21
Place et rôle des différentes collectivités	21
Pertinence des outils	22
Les circuits courts et la restauration collective	22
Ressources pour aller plus loin	24

Introduction : le foncier agricole, au coeur de multiples enjeux

Le foncier agricole - Un sujet qui déborde le seul secteur agricole.

La question du foncier agricole s'inscrit aujourd'hui dans des problématiques rurales et urbaines, situant la ressource commune que constitue le sol agricole à la confluence de politiques agricoles, environnementales et d'aménagement¹.

Le foncier agricole - Un sujet réactualisé, au fondement d'un renouvellement des politiques publiques, de « l'agriculture » à « l'alimentation ».

La réémergence du thème de la sécurité alimentaire dans les instances internationales (FAO, Banque mondiale, G20 etc.), nationale (cf. lois successives d'orientation agricole) et locales (cf. politiques publiques des collectivités) font de l'affectation des sols agricoles et des modèles productifs une nouvelle actualité, un sujet de société et de citoyenneté. Le foncier agricole tend ainsi à être au cœur des agendas politiques et au fondement même du renouvellement des politiques publiques.

Le foncier agricole - Interpellation sur nos modèles de développement et de nos représentations des rapports « métropole-campagne ».

Le foncier agricole questionne nos modes d'aménagement de l'espace, nous interpellent sur nos pratiques de planification, nous invitent à revoir notre vision binaire opposant « urbain à rural » et à réviser nos représentations des rapports « métropole-campagne ». En témoigne les dénominations même d'agriculture urbaine, de villes-archipels, de campagnes urbaines, etc... dessinant là des approches plus complexes et hybrides.

Le foncier agricole est, avant tout, une histoire de projet agricole de territoire ! Parler de foncier agricole, de planification, de portage et de rétrocession, de transmission-installation, de circuits courts, n'a de sens que si les acteurs parties – prenantes s'accordent sur le « projet ».

Retrouvez l'ensemble des présentations des intervenants de ce module :

www.areneidf.org/node/4755

¹ Sujet à l'honneur suite à l'avis récent du CESE « [La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société](#) »

Collectivités et foncier agricole : un projet de territoire avant tout

Des évolutions historiques dans les approches et modes d'actions sur le foncier agricole

Années 1960 : une logique de modernisation agricole

À une agriculture familiale faite de petites installations s'est appliquée une politique de **remembrements, de drainages, d'hydraulique agricole, et de compensation des handicaps naturels**.

Années 1980 : une logique de gestion l'espace

On s'est mis à parler de **gestion de l'espace**. Des Opération locales agriculture environnement (OLAE) sont créées en 1984 puis des mesures agro-environnementales sont mises en place, cofinancées par l'Europe et basées sur le volontariat des agriculteurs.

Années 2000 : une logique de planification intercommunale

Avec l'apparition des intercommunalités est apparue la **planification intercommunale** en articulation avec un projet de territoire. Les élus commencent à être sensibilisés à la protection des espaces. On s'est mis à parler de la **multifonctionnalité** de l'agriculture : fonctions sociales et environnementales. Les **ZAP (zones agricoles protégées)** sont créées et permettent la protection de terres qui bénéficient d'un label.

La ZAP : Zone Agricole Protégée

Créée par la Loi d'Orientation agricole de 1999, la ZAP vise la préservation d'une zone selon l'identification d'un intérêt général : soit en raison de la qualité de la production (ex : appellation d'origine contrôlée, agriculture biologique...), soit en raison de la location géographique, la qualité de vie de la population et des paysages. Elle stabilise l'usage des sols, mais elle reste en fonction des accords liés à la concertation. Elle se crée à partir d'une proposition de la collectivité ou sur initiative du préfet et est soumise à consultation des partenaires, à enquête publique puis à délibération du ou des conseils municipaux et est finalisée par un arrêté préfectoral de création. Il s'agit d'un zonage, annexé au document d'urbanisme. Il n'intègre donc pas de notion de projet.

2005 : une logique « projet » combinant, protection, portage et mise en valeur

Suite à la loi de développement des territoires ruraux (2005), la logique « projet » apparaît avec la Protection et mise en valeur des **espaces périurbains**. La compétence est donnée aux Départements.

Un périmètre d'intervention, trois outils :

- la définition d'un périmètre qui ne peut être modifié que par décret : **PPEANP (périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains)** ;
- une capacité d'agir sur le foncier par voie amiable, par voie de préemption (via la SAFER ou un établissement public foncier local en l'absence de SAFER) ;
- la mise en œuvre d'un plan d'actions.

Le PEAN : Périmètre d'intervention avec plan d'actions

Créée par la Loi du développement des territoires ruraux de 2005, renforcée par la Loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 et un décret n°2006-821 de juillet 2006, le PAEN se compose de la définition d'un périmètre, de l'élaboration d'une stratégie foncière de portage, de gestion et de rétrocession, ainsi que d'un programme d'actions. Initié par le Département et/ou l'EPCI compétente en SCOT avec accord de ou des communes et avis de la chambre d'agriculture, il est soumis à enquête publique, à l'approbation du conseil départemental et est fixé par un décret. La gestion foncière se fait via la SAFER. Dans ce périmètre, le département ou les collectivités territoriales peuvent acquérir des terrains soit à l'amiable, soit par préemption ou par expropriation. Le programme d'action quant à lui doit viser la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

2014 : un renforcement de la protection foncière, de la gouvernance et des outils collectifs d'actions

Suite aux lois Grenelle 1 et 2, la loi 2010 de modernisation de l'agriculture et la loi 2014 d'avenir de l'agriculture, la priorité est donnée à la limitation de la consommation d'espace et préservation de la biodiversité. **La gouvernance** au sein des SAFER est renforcée et retravaillée **avec la création d'un observatoire foncier national et de Commissions départementales de consommation des espaces agricoles CDCEA.**

Des modes opératoires à combiner

Les collectivités, notamment communales ou intercommunales disposent de compétences clés vis-à-vis du foncier agricole, et donc dans une politique de développement des circuits courts alimentaires.

On peut citer :

- l'élaboration d'un Projet de territoire et définition de l'intérêt communautaire ;
- la planification et l'aménagement ;
- les politiques économiques intercommunales ;
- la planification urbaine intercommunale et l'aménagement ;
- le droit de préemption et le lien avec les opérateurs fonciers SAFER et/ou EPFL ;
- l'élaboration d'un programme d'actions et convention avec la Région et l'Europe.

La collectivité, en lien avec ces compétences, doit associer différents moyens d'actions : le diagnostic agricole et la veille foncière, la coopération intercommunale, la planification, la protection réglementaire, le soutien au portage / rétrocession du foncier agricole, la mise en valeur des espaces ainsi que l'éco-conditionnalité des politiques d'équipement.

Plusieurs cadres d'actions « incontournables » à l'échelle locale et intercommunale sont donc à activer :

- la **planification intercommunale : PLU, PLU-I (Plan local d'urbanisme intercommunal), SCOT ;**
- les **outils de protection : ZAP, PPEANP.**

Au niveau de l'Île-de-France, des cadres spécifiques peuvent également permettre d'agir :

- **le PRIF (périmètre régional d'intervention foncière)**, outil de l'Agence des espaces verts (par ailleurs initiateur des PPEANP de la loi de 2005) ;
- **les délibérations régionales d'aides** (ex : études, PRMVAIR et MAE, aides à l'investissement / diversification) ;
- **le Programme européen et régional FEADER 2014-2020** et ses mesures (aides sur études, animation, investissement, projet).

	PAEN	PRIF	ZAP	
Échelle d'intervention	Intercommunalité	Commune	Commune Intercommunalité	Espace agricole
portée réglementaire	s'impose aux PLU (décret interministériel)	Annexé au PLU (Contrat « moral » AEV-collectivité)	servitude d'utilité publique (Arrêté préfectoral)	ZAP
animation / gestion	En fonction du programme d'actions	AEV : Gestion écologique Activité agricole Ouverture au public	Exploitants agricole	Espace forestier
moyens financiers	Compétence CG Aide régionale	Compétence régionale	Compétence communale et interco	Espace naturel

Le processus à retenir pour agir

Un projet territorial de circuits courts et de protection du foncier agricole doit s'attacher non pas uniquement au foncier mais plutôt à « manager un projet de territoire incluant les enjeux agricoles ».

Il convient de bien connaître les éléments instigateurs de projets de circuits courts et de préservation du foncier agricole : l'offre politique, la demande sociale, le besoin économique initial et partagé, les résultats de la concertation...

Il faut alors accepter qu'un tel projet puisse avoir à évoluer dans ses finalités à l'aune des concertations et réalités techniques et économiques.

Quelle échelle d'action et gouvernance ?

L'échelle d'action doit être à minima inter communale pour mieux intégrer le fonctionnement systémique des exploitations, et en articulation et coordination avec les politiques, compétences et outils d'interventions départementaux et régionaux. En effet, une exploitation couvre généralement plusieurs communes, les choix des unes impacteront donc la gestion de l'espace des autres, par effet induit sur **le « système d'exploitation »**.

Pour se faire, la définition du projet de territoire peut se décliner en **contrats d'objectifs**, en **conventions cadre de partenariat** mobilisant acteurs et compétences.

Il faut alors créer un climat de confiance avec les usagers, faire exprimer leurs attentes, animer des lieux de concertation-médiation, désigner un chef de file ainsi que des lieux de décision pour trancher.

Comment démarrer un projet de circuits courts dans de bonnes conditions ?

Avant tout, **le projet doit répondre à un besoin**. Tout projet décrété ou parachuté, ne répondant pas soit à un besoin exprimé par les exploitants soit à un potentiel partagé partira sur de mauvaise base.

Il importe donc de qualifier cet éventuel besoin. À titre illustratif, le besoin n'est pas nécessairement de « valoriser des produits en restauration collective », mais plutôt de « permettre de créer de la valeur pour l'exploitant agricole » et dès lors de travailler entre acteurs parties prenantes à la mise en place collective de modes de commercialisation pertinents (ex : vente directe, marché, point de vente, restauration collective, etc...).

Ensuite, **tout travail collectif repose sur une confiance et sur un apport de service**. Le projet, l'équipe dédiée, l'étude lancée, la concertation entreprise, doit apporter un service aux parties prenantes, au risque de démobilisation le cas échéant.

Les étapes de gestion de projets sont donc à intégrer (même s'il n'y a pas de modèle, elles restent des repères) :

- **Qualifier les éléments instigateurs du projet** : une volonté politique, mais est-elle partagée et par qui ? Une demande locale d'acteurs et laquelle, partagée ou non, et par qui ? Y-a-t-il réellement un « projet commun » ?
- **Animer la gouvernance** : réunir les acteurs de la chaîne économique (ex : producteurs, transformateurs, commerces, consommateurs, puissance publique, tissu associatif et consulaire). S'assurer qu'une structure porteuse est légitime car ayant la reconnaissance des acteurs mobilisés et à mobiliser.
- **Qualifier les besoins des acteurs** (ex : créer de la valeur, trouver de nouveaux débouchés, sécuriser des débouchés existants)
- **Comprendre pour agir** : étude technique et économique, analyse fonctionnelle des espaces, étude de marchés, partages des informations recueillies, débats. À ce stade, il peut être nécessaire d'accepter qu'un projet évolue depuis son idée d'origine.
- **Décliner un programme** opérationnel intégrant les dimensions techniques, économiques, juridiques, financières, de gouvernance et de suivi-évaluation.
- **Contrôler le modèle économique dans ses premières années** (suivi dès le lancement) ; accompagner la gouvernance (fonction de direction, fonction de contrôle qualité, fonction commerciale).
- **Sur le pilotage** : non seulement l'instance doit être reconnue et légitime auprès des parties prenantes, mais les profils des participants de l'instance doivent être compétents et preneurs de décisions.

Quelles stratégies autour du foncier agricole en Île-de-France ?

*Nathalie Madrid, Cheffe du service Prospective
Agence des espaces verts de la Région Île-de-France*

Les défis fonciers en Île-de-France

Les terres agricoles cultivées représentent actuellement 569 000 hectares, soit près de 48 % de la surface totale de la Région Île-de-France, avec près de 5 000 exploitations agricoles.

Les espaces agricoles sont au cœur de trois enjeux majeurs pour le futur du territoire francilien :

- **nourrir 11,5 millions de franciliens** : dans un contexte de transition climatique, énergétique, économique, viser un approvisionnement durable, c'est contribuer à la robustesse et à la résilience de la région.
- **des filières alimentaires de proximité** : les filières alimentaires de proximité, dans toute leur diversité, constituent un véritable enjeu en termes de qualité, de lien entre territoire et alimentation, entre ville et campagne et entre agriculteurs et citoyens.
- **Les espaces agricoles** sont reconnus tant sur la question alimentaire que sur le paysage identitaire, le rôle multifonctionnel et l'impact sur l'évolution du climat.

Afin de répondre à ces enjeux, la Région Île-de-France s'est fixé comme objectifs dans ses schémas et délibérations :

- la maîtrise de **l'étalement urbain et du gaspillage du foncier** (renouvellement de la ville sur elle-même et extension raisonnée des bourgs et villages) ;
- la protection de la **ceinture verte régionale par une extension urbaine contrôlée** ;
- la **valorisation et préservation** des ressources naturelles ;
- la création des **fronts urbains** préservant les « espaces ouverts » : fixer des limites intangibles de la ville



Urbanisation de l'agglomération parisienne de 1830 à nos jours

La Région Île-de-France a adopté trois documents cadres :

Une Délibération CR 77-14 (21 novembre 2014) :

Elle fixe la stratégie régionale pour une agriculture durable de proximité en Île-de-France. Elle se structure en trois axes associés d'aides et d'appels à projets :

- protéger les terres agricoles et mettre en œuvre le SDRIF (études, lotissement, restauration, programme agriurbain) ;
- accentuer la transition agro-écologique (PRIMVAIR, mesures agro-environnementales) ;
- promouvoir la diversification des filières locales et l'agriculture durable.

Le Schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF) : les fondements

Le nouveau SDRIF, baptisé « Île-de-France 2030 », a été approuvé par décret n° 2013-1241 du 27 décembre, publié le 28 décembre 2013 au Journal officiel.

C'est à la fois un document d'aménagement du territoire, c'est-à-dire qu'il constitue un cadre de réflexion et une vision stratégique mettant en cohérence sur le territoire régional l'ensemble des composantes de l'aménagement et de ses acteurs, mais aussi un document d'urbanisme prescriptif, c'est-à-dire que les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec ses dispositions (respecter ses orientations et ne pas compromettre la réalisation de ses objectifs).

Les objectifs du SDRIF 2013 :

- l'enrichissement de l'offre de logements : construction de 70 000 logements par an (1,5 million d'ici 2030, dont 30 % de logements sociaux), amélioration du parc existant, création de quartiers prenant en compte le besoin de services de proximité ;
- le développement économique : création de 28 000 emplois par an, à mettre en adéquation avec l'offre de logement ;
- le développement des moyens de transport : modernisation du réseau ferré, prolongement de certaines lignes de métro, réalisation du Grand Paris Express, développement des transports collectifs locaux, aménagements de partage de la voirie, développement du réseau de liaisons vertes
- la préservation de l'environnement : **maintien de 89 % des espaces agricoles, boisés et naturels dans l'espace rural** à l'horizon 2030, création de 80 espaces verts d'intérêt régional.

L'analyse fonctionnelle des espaces ouverts : une méthode de diagnostic

Florence Lundy, Pôle développement rural
DRIAAF Île-de-France

À l'origine de la création de cette méthode originale de diagnostic élaborée par la DRIAAF Île-de-France et l'IAU, se sont posés des constats initiaux :

- de **forts étalements urbains** ;
- les espaces agricoles sont trop souvent considérés comme des **espaces vides**, notamment dans la planification et l'aménagement, et donc comme réserve foncière ;
- la **préservation du foncier n'apparaît pas suffisante pour garantir le « fonctionnement » de ces espaces ouverts** (p.ex : configuration parcellaire, desserte, logistique agricole et agroalimentaire) ;
- il **manque un outil d'aide à la décision** des élus pour les aider à s'approprier les espaces ouverts et prendre la décision de protéger ou non tel ou tel espace.

L'analyse fonctionnelle des espaces ouverts vise à faire changer de regard ! « Ne pas regarder les espaces agricoles, naturels et forestiers en creux » car ils sont « multifonctionnels » (enjeux économiques, environnementaux et sociaux).

Elle permet de dépasser une analyse « statique » ou de « zoning » et ainsi d'intégrer la notion de « système d'exploitation » par une analyse plus fine : les flux, la logistique, l'intercommunalité du parcellaire agricole, le lien avec les outils économiques de stockage-transformation et/ou commercialisation. Son but est de comprendre et d'explicitier, de sensibiliser et surtout de se poser les bonnes questions.

Les notions clés :

- Phase amont de concertation pour prendre en compte tous les aspects du territoire
- Approche globale des espaces ouverts
- Entrer dans le fonctionnement des espaces agricoles, naturels, forestiers et urbains
- Améliorer la connaissance pour mieux prendre en compte ces espaces, leurs interactions

Les Espaces ouverts

Les espaces ouverts sont l'ensemble des espaces agricoles, boisés et naturels. Remplissant de multiples fonctions : économiques, environnementales et sociales. Structurés par des entités (espaces) et des liaisons (ex : circulations agricoles ou forestières, accès aux équipements structurants comme les silos ou les scieries, continuités biologiques...). Cette « armature » est le socle de leur fonctionnement : elle est à préserver ! ».

Les principales étapes opérationnelles de l'analyse :

Étapes	Contenu	Synthèse transversale
1. Contexte socio-économique	Situer l'activité, ou le milieu, dans son contexte	4. Synthèse & enjeux Dégager les enjeux pour le maintien d'activités et d'espaces
2. Caractéristique du fonctionnement de l'espace	Caractériser le fonctionnement de chaque espace : articulation entre les entités et les liaisons, fonctions assurées	
3. Facteur de fragilités et outils de protection	Identifier les espaces robustes et les espaces fragiles	

Source de financement : engagement du Conseil régional

Un engagement du Conseil régional d'Île-de-France dès le lancement (delib. Juin 2008), renouvelé et renforcé (délib. février 2012) :

- Aide de 60 % pour les analyses fonctionnelles réalisées sur tout le territoire régional par an et par bénéficiaire (et 70 % dans le cadre d'un SCOT)
- Avec un plafond de 60 000 euros

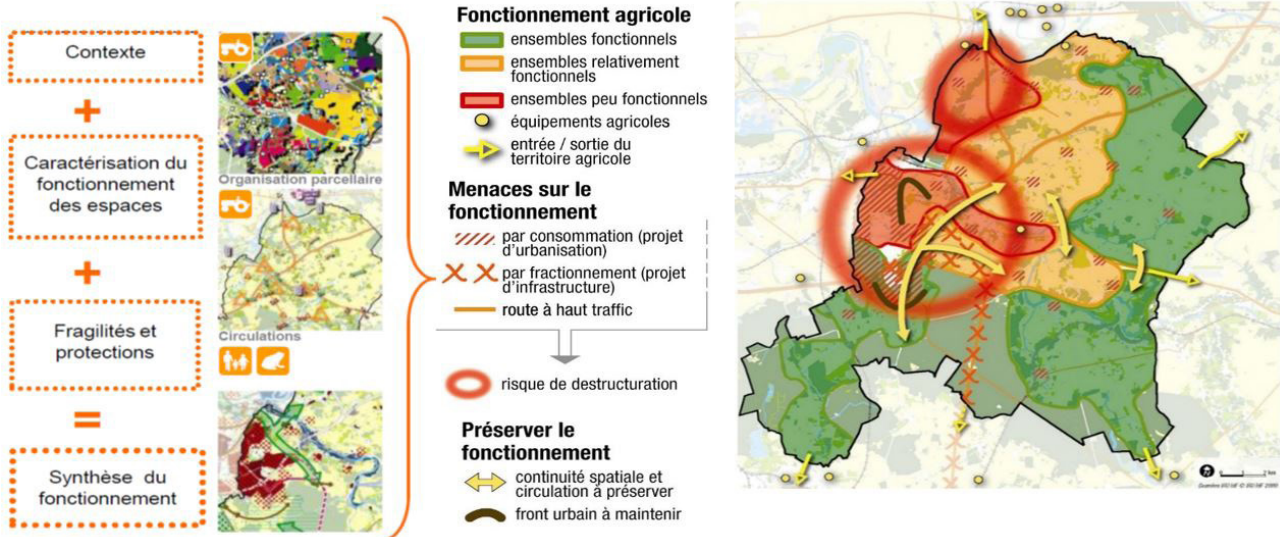
Qui réalise en pratique ?

- **les services techniques** des organismes agricoles, forestiers...
- **les services de l'État** dans le cadre des porter à connaissance, des CDCEA
- **des bureaux d'études sélectionnés**, en partenariat étroit avec les sphères agricoles, forestières et des milieux naturels

Les apports de cette méthode d'analyse au regard des pratiques existantes :

Il s'agit tout autant d'une **méthode**, que d'une **posture initiale** dans le projet de territoire, et enfin **un processus** :

- **Une posture initiale** : il s'agit de ne plus regarder en creux les espaces dits « ouverts » (agriculture, naturel et forestier) mais plutôt comme des enjeux multiples « économiques, environnementaux, sociaux ».
- **Une méthode** : elle permet une véritable approche par « système d'exploitation », c'est-à-dire une analyse non plus uniquement statique mais mettant aussi l'accent sur les flux, les déplacements, les liens avec les outils de transformation-valorisation, la logistique, les interactions entre tissu urbain et espace agricole, les dynamiques environnementales, agroenvironnementales et les projets sociaux en place (pratiques sportives de pleine nature, ferme pédagogiques, circuits courts présents, etc...)
- **Un processus** : en tant que porteur de projet, il ne faut pas être uniquement sur une logique foncière mais sur un véritable « projet de territoire » partagé entre acteurs partie prenante. L'enjeu est de tisser une relation de confiance avec les exploitants agricoles, de répondre aux enjeux du quotidien (sécurité foncière et visibilité, gestion des conflits d'usage, desserte et équipement, logement des salariés par exemple) et enfin de ne pas « décréter par le haut un projet » au risque de « courir après les acteurs à mobiliser ».



Exemple d'une analyse fonctionnelle des espaces ouverts : volet espaces agricoles

L'Agence des espaces verts : un outil de la Région Île-de-France

Nathalie Madrid, cheffe du service Prospective
Agence des espaces verts de la Région Île-de-France

Établissement public à caractère administratif unique en France, l'Agence des espaces verts a été créée en 1976. Elle met en œuvre la politique autour des espaces naturels, agricoles et forestiers de la Région Île-de-France.

5 principales missions guident son action :

- aménager le territoire d'Île-de-France ;
- ouvrir les forêts et les espaces naturels au public ;
- maintenir les espaces agricoles périurbains ;
- préserver la biodiversité ;
- sensibiliser les franciliens à l'environnement.

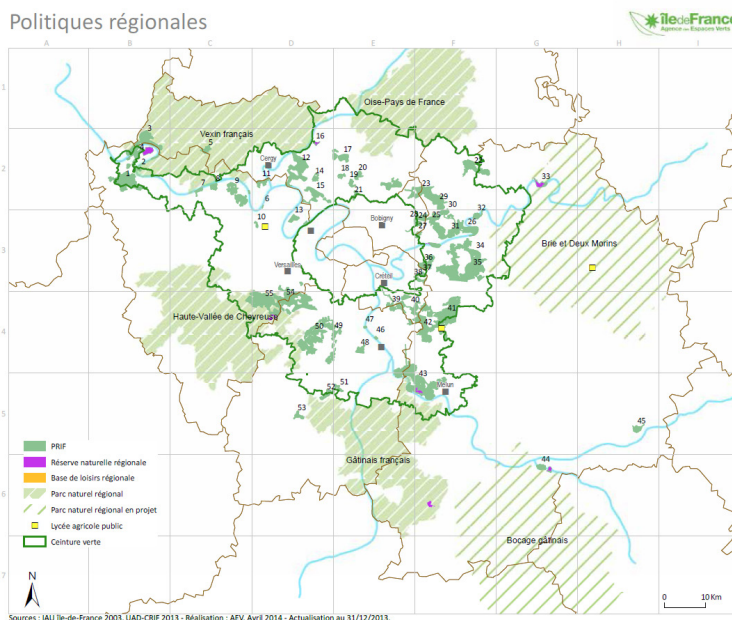
Dans le cadre des stratégies régionales, l'Agence des espaces verts peut intervenir sur le foncier agricole, à fois par les PRIF ainsi que par des subventions dédiées à l'acquisition et l'aménagement de terres agricoles. Elle peut aussi aller jusqu'à la DUP, déclaration d'utilité publique (ces DUP sont faites majoritairement sur des espaces forestiers. L'intervention sur terres agricoles n'a été faite une fois).

Le PRIF : périmètre régional d'intervention foncière

Le périmètre régional d'intervention foncière est un outil de l'AEV pour préserver les espaces ouverts franciliens. A travers une convention cadre de partenariat signée par l'AEV et la SAFER, il permet d'exercer la protection et le maintien, à travers une surveillance foncière, des espaces agricoles périurbains, notamment ceux situés en Ceinture Verte, au sein des périmètres régionaux d'intervention foncière.

C'est dans le cadre de cette surveillance foncière que l'AEV a acquis 1120 hectares de terres agricoles qu'elle loue par des baux ruraux à plus de quarante agriculteurs. Dans tous les cas, l'agriculteur, candidat au maintien ou à l'acquisition de la propriété foncière et à la mise en valeur des sols agricoles, est prioritaire en matière d'acquisition.

L'AEV dispose de 54 PRIF couvrant 39 000 hectares (majoritairement des espaces forestiers).



Carte des PRIF au 31 décembre 2013. Source IAU, AEV, Région Île-de-France

La SAFER Île-de-France et la gestion des terres agricoles

*Sarah Charre, attachée régionale, Service collectivités
SAFER Île-de-France*

Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont des organismes créés en France par la **loi d'orientation agricole de 1960**.

Ce sont ainsi des **sociétés anonymes** (dont les principaux actionnaires sont les organisations professionnelles agricoles et les collectivités territoriales) **placées sous contrôle de l'État** (présence de deux commissaires du Gouvernement, l'un étant le directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt, l'autre le directeur du Trésor public).

Initialement fondées sur la modernisation agricole, les missions des SAFER se sont diversifiées au cours du temps. Elles ont dorénavant pour missions (définies dans le Code rural) :

- d'améliorer les structures foncières par l'installation ou le maintien d'exploitants agricoles ou forestiers, par l'accroissement de la superficie de certaines exploitations agricoles ou forestières, par la mise en valeur des sols et, éventuellement, par l'aménagement et le remaniement parcellaires ;
- de concourir à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ;
- d'assurer la transparence du marché foncier rural.

Pour ce faire, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent :

- **acquérir, dans le but de les rétrocéder**, des biens ruraux, des terres, des exploitations agricoles ou forestières ;
- **se substituer à un ou plusieurs attributaires** pour réaliser la cession de tout ou partie des droits conférés (sous conditions - cf. code rural) ;
- **acquérir, dans le but d'améliorer les structures foncières, des parts de sociétés civiles à objet agricole** donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance de biens agricoles ou forestiers ou l'intégralité des parts ou actions de sociétés ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole ;
- **se livrer ou prêter leur concours, en vertu d'un mandat écrit, à des opérations immobilières** portant sur les biens d'autrui et relatives au louage régi par le livre IV (nouveau) ;
- **conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.**

La SAFER se place en gestionnaire de terres agricoles. Elle active différentes fonctions :

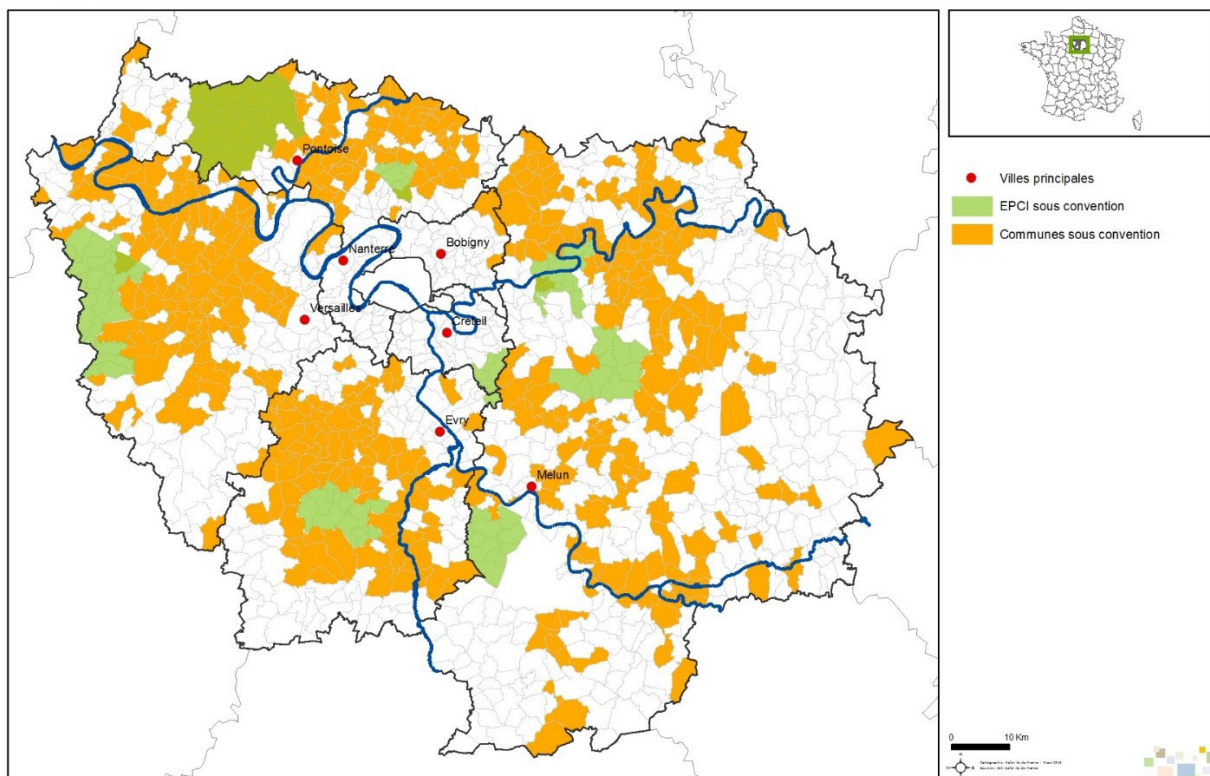
- **actions d'achat et de vente** ;
- **actions de gestion** des terres agricoles acquises par conventions de mise à disposition ;
- **actions de recherche des candidats**, porteurs de projet (AAP dans les journaux, en mairie, sur internet et auprès des propriétaires) ;
- proposition d'attribution en **Comité technique départemental, lieu stratégique de gouvernance des attributions foncières** ;
- inscription d'un **cahier des charges pendant 20 ans**.

Le droit de préemption de la SAFER

La SAFER dispose d'un droit de préemption lors de la cession de terrains à vocation agricole, tels que définis par des zonages (ZAP, PPEANP, Zones agricoles, naturelle et forestières des POS et des PLU, secteurs en partie non encore urbanisés des communes non dotées de document d'urbanisme, terrains nus avec activité agricole dans les cinq dernières années). Ce droit doit répondre à un ou plusieurs des neuf objectifs légaux de préemption tels que : installation agricole, maintien de l'activité agricole, sauvegarde du caractère familial, consolidation des exploitations, conservation de l'exploitation viable existante notamment quand elle est compromise par la cession séparée des terres et des bâtiments d'exploitations, lutte contre spéculation foncière, mise en valeur des paysages et protection de l'environnement, ainsi que la protection des espaces agricoles périurbains. Ce droit de préemption représente **10 à 15 % des acquisitions de la SAFER**, le reste étant assuré par des acquisitions à l'amiable.

Les SAFER travaillent en fort lien avec les collectivités territoriales, à la fois par de la veille foncière comme pour de l'intervention foncière en cas de vente d'une ou plusieurs parcelles. La SAFER Île-de-France est à ce titre en convention avec un grand nombre de

Les conventions de surveillances et d'interventions foncières en Ile-de-France



Conventions de veille et d'intervention foncière en Île-de-France en 2015 – SAFER Île-de-France

collectivités en Île-de-France.

Terre de Liens Île-de-France : un mouvement citoyen pour le foncier et l'activité agricole de proximité

Gaëlle Lacaze, chargée de l'accompagnement des collectivités
Terre de Liens Île-de-France

Terre de liens est un **mouvement associatif national composé d'associations régionales**. Elle est structurée en **trois entités** : une association nationale avec un réseau d'associations régionales, une foncière et une fondation. Terre de Liens favorise une organisation à vocation circulaire et de liens, en privilégiant l'épargne locale, des porteurs de projets locaux ainsi que les circuits courts alimentaires au sein même de son territoire d'accueil.



Présentation du Mouvement Terre de Liens : source Terre de Liens Île-de-France

Terre de Liens Île-de-France a été créée en 2010. **Ses axes de travail sont :**

- l'émergence de pistes foncière, l'acquisition de fermes et le suivi ;
- l'accompagnement des candidats à l'installation (projet global et recherche de foncier) ;
- la sensibilisation et l'accompagnement des collectivités. À ce titre plusieurs conventions sont en cours en Île-de-France ;
- la sensibilisation et la mobilisation des citoyens, notamment par de la veille foncière citoyenne et la mobilisation de l'épargne locale ;
- le travail en partenariat.

À noter en Île-de-France une configuration unique : Terre de Liens Île-de-France est en convention de partenariat avec la SAFER Île-de-France et l'Agence des espaces verts. L'association calibre son intervention hors périmètre PRIF.

Terre de Liens Île-de-France fait partie du Pôle Abiosol (partenariat pour le développement de l'installation agricole biologique en Île-de-France) avec le Réseau des AMAP Île-de-France, le Groupement des Agriculteurs Biologiques d'Île-de-France et la couveuse Les Champs des Possibles.

Terre de Liens Île-de-France a déjà fait l'acquisition de trois installations agricoles :



Zoom sur la foncière Terre de Liens :

Née en 2006 grâce à l'association de Terre de Liens et de la Coopérative La Nef, la Foncière Terre de Liens, société en commandite par actions à capital variable, est considérée comme une entreprise de l'ESS. Elle se donne pour objectifs d'enrayer la disparition des terres agricoles et de réduire les difficultés d'accès au foncier agricole. La Foncière collecte ainsi de l'épargne auprès des citoyens et des institutions privées. Elle acquiert des biens immobiliers en milieu rural pour en assurer sur le long terme une gestion sociale et écologique.

La Foncière présente actuellement près de 10 200 souscripteurs pour un capital actuel de 41 millions d'euros.

Le bail rural environnemental

Le bail rural est un contrat qui organise la mise à disposition, à titre onéreux, d'un bien à usage agricole, en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole, pour une durée minimale de 9 ans, renouvelable. Avec la Loi d'orientation agricole de 2006, l'insertion de clauses environnementales a été possible mais uniquement lors de la signature du bail (15 clauses possibles). S'inscrivant dans une politique d'acquisition foncière de la collectivité, le bail rural environnemental peut contribuer aux politiques environnementales locales et au développement de filières alimentaires durables de proximité. Sa mise en place gagne à s'inscrire dans un projet de territoire, pour à la fois s'adapter à l'amont (enjeux du territoire, besoins économiques) comme à l'aval (structuration des filières, consommation en circuit court).

Zoom sur la Fondation Terre de Liens

Née en 2009 par un fonds de dotation, la Fondation Terre de Liens a pour mission de **préserver le patrimoine foncier agricole sur le très long terme**. Reconnue d'utilité publique en 2013, la Fondation Terre de Liens bénéficie d'un statut qui lui confère une **grande pérennité et garantit une gestion désintéressée des terres** qui lui sont confiées ou qu'elle achète, avec pour seul objectif la préservation du **bien commun, la terre**. Lorsqu'une ferme lui est confiée ou lorsqu'elle achète des terres, la Fondation les loue via un **bail rural comprenant des clauses environnementales**.

- Montant total de dons reçus en argent : 1 920 092 € (dont 650 284 € en 2014)
- Montant total de donations et legs en nature (fermes) : 1 856 780 € (dotation immobilière de la Fondation)

Principaux échanges, questionnements et réponses

Avant tout, le fait d'aborder le sujet foncier dès le premier atelier a induit des échanges nécessairement plus larges sur le projet agricole de territoire : transmission-installation, circuits courts, outils de valorisation, restauration collective.

Place et rôle des différentes collectivités

La place et le rôle des collectivités sont tout d'abord précisés par le cadre juridique d'intervention et ensuite fonction des contextes locaux (histoire, jeu d'acteurs locaux).

La planification

Elle reste du ressort des **communes et de leurs groupements**. La faible pratique d'urbanisme intercommunal en Île-de-France comparativement à d'autres régions, renforce le déficit de cohérence entre projets et dynamiques qui s'entrechoquent.

La protection et la mise en valeur par périmètre dédié (ex : ZAP, PAEN)

Elle est du ressort des **Départements** (ex : PPEANP en lien avec les communes au droit de veto) mais également des **intercommunalités** (ex : ZAP, mais également PPEANP) et de la Région (ex : PRIF). Des opérateurs agissent également tels que la Région via l'AEV, la SAFER, ou encore Terre de Liens dans une fonction d'analyse, d'appui, d'aides et d'opérateurs fonciers.

Les aides financières pour agir (étude, fonctionnement, investissement)

Elles sont pour l'essentiel **régionales via les fonds européens** (ex : FEADER 2014-2020 et mesures dédiées) ou encore les Départements.

Le rôle du Département

Il apparaît être à **l'interface entre territoire de projets et région « chef de file »**. **Le Département peut agir comme « facilitateur »**, comme instance de mise en réseau des acteurs et des échelles, comme appui au fonctionnement des organismes par conventions d'objectifs et de partenariat avec aides financières à l'appui, comme compétent de plein droit au titre notamment foncier (aménagement ex -remembrement, échanges amiables, protection et mise en valeur par PPEANP). Il a été précisé que ses compétences agricoles (hors foncier) de plein droit sont en évolution par la loi dite « loi NOTRe de 2015 » modifiant le cadre financier d'aides directes des Départements à l'agriculture sous conditions d'actions régionales également et selon les critères régionaux.

Le rôle de l'intercommunalité

Son rôle est celui - en lien avec les PNR ou syndicat mixte - de porter les projets (ingénierie locale, montage juridique/technique/financier d'outils collectifs car équipementiers, délégation de gestion voire seul soutien financier sans prise de participation publique). Une connaissance plus fine des outils et cadres financier, juridique et technique d'intervention devient nécessaires pour son ingénierie territoriale.

Dans le cadre d'un projet territorial de développement durable (Agenda 21, PCET), la collectivité a tout intérêt à renforcer les pratiques de gouvernance dans un projet de circuits courts : création de lieux de débat et de rencontre d'acteurs, action d'études/animation par marché public, convention de partenariat pour impliquer des acteurs associatifs et consulaire...

Pertinence des outils

Avant tout, il a été rappelé que les outils sont **présents - voire très nombreux et finalement insuffisamment connus**. L'autre point évoqué a été celui de la difficulté parfois à identifier et coordonner les acteurs.

Sur les outils fonciers d'intervention publique, les principaux outils pertinents restent avant tout les outils de projets et planification que sont les **SCOT et PLU(I)**. Tout se passe dès ce stade. Ensuite des outils de régulation sont activables (**AEV et PRIF, SAFER et « préemption »**). Des outils relevant plutôt de la logique de protection sont également activables (**ZAP, PAEN**). Des modes d'action citoyens nouveaux sont possibles via **Terre de Liens. Un véritable portage politique dans le cadre d'un projet de territoire est essentiel**.

Les circuits courts et la restauration collective

De nombreux débats ont eu lieu sur les projets de circuits courts et le sujet de la fonction alimentaire de l'agriculture, notamment par la restauration collective et les points de blocage ou de réussite.

Les circuits courts : des circuits au demeurant très variés

Avant tout, il a été précisé que la restauration collective est un marché parmi de nombreux autres, les circuits courts étant à l'analyse et dans les faits extrêmement variés et innovants. Il a ainsi été identifié :

- la vente directe, le marché, les points de vente collective, le lien direct avec la grande et la moyenne surface, le lien avec un grossiste intermédiaire, la coopérative, les AMAP ;
- des projets plus « novateurs » font jour depuis quelques années : des liens avec l'artisanat et le commerce local, des « Drives fermiers », le E-commerces, les paniers dans les gares, des commerces solidaires.

L'analyse de ces **projets novateurs** démontre une **stratégie économique combinant « produits locaux et services de praticité d'achat »**.

Les circuits courts, des intérêts économiques très différents selon le système d'exploitation agricole

Ensuite, il a été précisé que **tous les exploitants agricoles n'ont pas les mêmes intérêts économiques à aller vers tel ou tel circuit court**. C'est ainsi que des exploitants organisés, mécanisés, à volumes iront plus facilement vers la restauration collective (ex : diversification des grandes cultures). Inversement, une exploitation de petite taille foncière, avec des employés-salariés aura davantage intérêt à viser des marchés plus haut gamme et/ou la vente directe, les marchés. À ce titre, il a été précisé qu'un travail financé par le fonds d'État CASDAR a produit des **références techniques et économiques sur les exploitations et les marchés** pour aider aux décisions.

La restauration collective, des raisons types d'échec des projets

Dans ce contexte, **des projets échouent car la puissance publique « décrète » un projet et un marché** mais ne tient pas suffisamment compte des contraintes techniques et économiques, logistiques des exploitants ; auxquels se rajoutent les contraintes logistiques et organisationnelles d'achat public, de gestion du personnel, etc.

La restauration collective, des conditions observées de réussites

Certains **projets** ont été présentés comme une **réussite à ce jour car : progressif (5 à 8 ans...)** ; n'engendrant pas dès le démarrage de forts investissements et donc de dettes à rembourser captant la valeur créée ; ne partant pas nécessairement de facto sur un outil neuf mais **préférant des outils existants mutualisés ou de conception « économe »** ; sur un fort **travail interne à la puissance publique de rationalisation et gains de charge de fonctionnement du service alimentaire** pour gagner en capacité d'achat en matière première, sur **l'allotissement juridique** des achats pour autoriser un accès à des acteurs « non grossistes », sur **l'animation au quotidien des intendants et agents TOS** par exemple.

Pourquoi est-il parfois difficile de mobiliser les exploitants agricoles ?

Il a également été précisé que la **trajectoire propre de l'exploitant agricole, chef d'entreprise, doit être intégrée dans le projet**. Par trajectoire, il faut comprendre que comme toute entreprise, l'exploitation agricole a un cycle de vie (ex : lancement, démarrage, développement, train de croisière, difficultés conjoncturelles ou structurelles). Certains exploitants sont parfois peu mobilisables car ils sont d'ores et déjà dans une phase de lancement de leur activité sur un marché via un mode de **commercialisation** et n'en rechercheront pas un autre. D'autres seront davantage mobilisables car dans une phase de train de croisière et plus facilement en recherche de développement et/ou de nouveaux marchés (ex : diversification). Cette notion de cycle est importante : il convient que les porteurs de projets en tiennent compte et l'analyse.

Ressources pour aller plus loin

Terre de Liens

« [Agir sur le foncier agricole, un rôle essentiel pour les collectivités locales](#) » (guide et retours d'expérience, janvier 2014)

J. Cavailhès, A. Mesrine, C. Rouquette

« [Le foncier agricole : une ressource sous tensions](#) » (article paru dans Economie et Statistique n°444-445, 2011 de l'INSEE)

Conseil économique, social et environnemental

« [La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société](#) » (avis du CESE, mai 2015)

Portail documentaire « Agriculture biologique et développement local »

Fiche outil « [De la planification à la protection de l'usage agricole du foncier \(SCOT, PLU, ZAP, PAEN\)](#) » (fiche pratique, 2015)

Fiche action « [Réaliser une acquisition foncière](#) » (fiche pratique, 2015)

Fiche action « [Mettre en place un portage foncier](#) » (fiche pratique, 2015)

Communauté d'agglomération de Marne et Gondoire

[Le PPEANP \(périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains\)](#) - (site internet)



La formation action « Circuits courts alimentaires de proximité et Agendas 21 »

L'ARENE Île-de-France organise une formation action « Circuits courts alimentaires de proximité et Agendas 21 » qui vise à accompagner un groupe de collectivités franciliennes engagées en démarche de développement durable à la mise en place de projets de circuits courts sur leurs territoires. Ce dispositif est constitué de 6 modules techniques de juillet 2015 à juin 2016 autour de thématiques transversales inhérentes aux politiques publiques d'agriculture et d'alimentation de proximité (foncier agricole, appui aux filières, installation, restauration collective, agriculture urbaine...), avec l'appui de nombreux partenaires et institutions régionaux.

Contact

Thomas Hemmerdinger

Chef de projet Agendas 21

ARENE Île-de-France

t.hemmerdinger@areneidf.org

Tél. : 01 83 65 37 73



ARENE Île-de-France
Cité régionale de l'environnement
90-92 avenue du Général Leclerc
93500 Pantin

www.areneidf.org



@ARENEIDF



youtube.com/user/areneiledefrance



ARENEIDF



www.areneidf.org/rss



linkedin.com/company/arene-île-de-france



facebook.com/areneidf