



mai 2011
version provisoire

LE POINT SUR...

Les politiques d'installation et d'accueil dans les agglomérations membres de Terres en Villes

Le développement des agglomérations s'est notamment traduit par un étalement urbain. Si cet étalement a amené les acteurs à s'intéresser à l'agriculture périurbaine, il a surtout eu pour conséquence de raréfier la disponibilité des terres, tout en provoquant une augmentation des prix des terrains et du bâti agricoles. Parallèlement, il a participé à l'enclavement et au morcellement parcellaire des exploitations agricoles. Ces évolutions ont ainsi rendu plus difficile l'installation et le renouvellement des exploitations, amenant les agglomérations à s'emparer de ces enjeux.

Dans le même temps, cette prise en compte des enjeux s'est faite dans un contexte contradictoire : développement de friches agricoles ; concurrence entre installation et agrandissement, pouvant être nécessaire pour consolider et pérenniser les exploitations en place.

Dès les prémices des politiques agricoles périurbaines, la question de l'installation est centrale. Cet intérêt s'est confirmé : actuellement, l'ensemble des agglomérations du réseau a identifié l'installation de porteurs de projet agricoles comme un des champs de la politique agricole périurbaine (objectif stratégique ou axe d'action)¹. L'installation s'inscrit dans des orientations stratégiques visant à pérenniser l'agriculture, à maintenir une dynamique et une activité économique ou directement à permettre l'accès au foncier

pour les exploitations.

On constate néanmoins une évolution des politiques d'intervention, en lien avec les attentes des producteurs qui s'installent en milieu périurbaine d'une part (activité orientée vers la ville, hors cadre familial...) et avec les attentes sociétales d'autre part. Des réflexions s'apparentant à des stratégies d'accueil se développent pour permettre aux porteurs de projet de développer leur activité, en adéquation avec le projet de territoire.

La thématique de l'accueil semble susciter un intérêt croissant, nécessitant d'investir et d'accompagner davantage cette thématique. La rencontre nationale du 16 mai 2011 à Perpignan marque une première étape dans cette perspective. La présente synthèse vise à faire un premier état des politiques d'installation et d'accueil dans les agglomérations de Terres en Villes : enjeux, axes stratégiques et acteurs. Elle est issue d'une étude bibliographique et d'une analyse comparative des politiques agricoles périurbaines et des expériences développées en la matière par les agglomérations².

¹ Seules deux agglomérations ne font pas de références directes à l'installation.

² L'analyse porte sur les 320 expériences de la banque d'expériences du réseau, dont 93 évoquent l'installation, recensées auprès de 21 agglomérations membre

LE POINT SUR...

Les politiques d'installation et d'accueil dans les agglomérations membres de Terres en Villes

Les premières initiatives orientées sur les enjeux fonciers

Les années 80, jusqu'au milieu des années 90, constituent une première période durant laquelle les acteurs de l'agriculture périurbaine s'emparent de la question de l'installation. Cela est partiellement intégré dans un projet local et se traduit davantage par des actions que par une véritable stratégie territoriale.

Quatre grands enjeux sont visés :

- **Dynamiser l'activité agricole et favoriser le renouvellement des exploitations**

En effet, le contexte périurbain connaît une diminution du nombre d'exploitations agricoles. Il s'agit donc de compenser cette diminution en facilitant l'arrivée de nouveau porteur de projets.

- **Lutter contre la déprise agricole**

Les territoires périurbains voient le développement de friches agricoles du fait de la déprise agricole (Grenoble, Amiens, Perpignan, Aubagne...), ainsi que développement urbain (Vernouillet et Ile-de-France, Toulouse). Il s'agit de reconquérir les friches pour des questions d'aménagement et d'ouverture des espaces et de gestion des risques (coteaux, incendies).

- **Maintenir des exploitations fragilisées**

Certaines productions agricoles sont fragilisées du fait du développement urbain et du morcellement parcellaire. Cela concerne plus particulièrement le maraîchage et la viticulture. Le territoire d'Amiens intervient par exemple sur les hortillonnages tant sur l'animation foncière que la valorisation des productions, via une marque par exemple.

- **Diversifier les productions agricoles**

Dès le lancement des premières initiatives, apparaît la volonté de diversifier les activités et les productions. Le SICOVAL, en lien avec l'ADASEA, développe par exemple une opération groupée d'aménagement foncier (OGAF) dont un des objectifs vise à « favoriser les activités d'accueil, de diversification des productions ainsi que l'entretien de l'espace ».

Ces premières initiatives sont marquées par une approche communale (Aubagne, Perpignan, Bouguenais, Périgny-sur-Yerres) mais également par la perspective d'aménagement de zones spécifiques (région Lyonnais, SICOVAL...). Elles se traduisent principalement par la mobilisation d'outils fonciers et par des **actions de restructuration et réorganisation foncière** afin de maintenir des conditions d'activité agricole fiable. L'aménagement et la viabilisation des

espaces agricoles (problématique irrigation par exemple) et la promotion et soutien à des dispositifs d'animation foncière (hortillonnages à Amiens, Saint-Etienne, Vernouillet) constituent deux principaux axes. La question de **l'accès au bâti agricole** est également centrale. Des dispositifs collectifs sont développés. Dès les années 70, apparaissent des lotissements maraîchers permettant de conserver des zones agricoles tout en proposant des activités pédagogiques (Vaulx-en-Velin en région lyonnaise, Périgny-sur-Yerres en Ile-de-France). Des regroupements de constructions agricoles, hameaux agricoles, ont également été expérimentés, avec plus ou moins de succès³. Mais les communes, et intercommunalités, investissent plus particulièrement sur les **bâtiments et logement individuel** en mettant en place des fermes relais permettant l'acquisition du bâtiment par l'exploitation à terme (dans le cadre de l'OGAF à Toulouse) ou en proposant des fermes communales ou intercommunales favorisant le choix du porteur de projet (Grenoble, Bouguenais, Lyon).

Des évolutions favorisant l'intégration au territoire

Ces premières initiatives ont contribué au maintien des espaces et exploitations agricoles, mais ont également montré leur limite, en particulier dans l'accompagnement des porteurs de projet.

Les actions en faveur de l'installation ont alors été davantage intégrées dans une stratégie et une politique d'installation. Les évolutions se sont faites autour de trois principales directions : l'accompagnement des porteur de projet, l'approche intercommunale, l'émergence d'acteurs de la société civile.

Accompagner les porteurs de projet

Les premières actions en faveur de l'installation ont montré l'importance de proposer un accompagnement technique et financier des porteurs de projet. C'est d'autant plus important que les installations hors cadre familial (HCF) ont tendance à augmenter (de 15 à 31% entre 1993 et 2003⁴). Parallèlement, malgré la volonté de la réforme du parcours à l'installation en 2007 visant à permettre à un plus grand nombre de porteurs de projet de bénéficier des aides nationales⁴, il apparaît qu'environ 50% des installations chez les moins de 40 ans se font sans sollicitation des aides nationales⁵, alors que 60% d'entre eux auraient

³ Brigitte Nougardès, *Habiter, cohabiter en périurbaine, quelle vivabilité pour l'agriculture dans la ville durable française ?*, 2010

⁴ <http://agriculture.gouv.fr/Aides-a-l-installation,11910>

⁵ Cessot, I., 2006, *L'installation agricole réalisée avant 40 ans*,

souhaité avoir accès à la dotation selon une étude de l'ASP en 2006.

Cet accompagnement nécessite tout d'abord par une meilleure mise en relation des acteurs. En parallèle des points info installation, se développent des initiatives visant à renforcer les répertoires à l'installation (Perpignan) ou à ouvrir les **comités locaux d'installation** (secrétariat technique à l'installation sur le Grand Lyon).

Le besoin d'accompagnement en amont de l'installation se traduit par ailleurs par le développement d'initiatives innovantes visant à faciliter la réussite des projets. Les **couveuses/espaces test/pépinières** (Ile-de-France, Nord-Pas de Calais), souvent portés par des acteurs associatifs, sont des dispositifs innovants, dont s'emparent les agglomérations, permettant aux porteurs de projet de tester son projet avant de véritablement s'installer. Ces projets peuvent être menés en lien avec les lycées agricoles (Lille). Sur le territoire stéphanois, des vignes relais ont par ailleurs été proposées.

Enfin, une attention plus importante est apportée au développement de l'activité des exploitations, en lien avec les attentes sociétales et la valorisation du contexte urbain. Ainsi, sont mise en place des **soutiens à la diversification et aux activités d'accueil**, offrant ainsi des opportunités pour les porteurs de projet de répondre à leurs attentes et celles des consommateurs, des **aides à l'investissement** pour des locaux de vente ou des ateliers de transformation, ou encore des **accompagnements et suivi plus spécifiques** via des formations (Besançon, Saint-Etienne) ou la mise en place de dispositifs répondant à une demande précise (emploi partagé à Saint-Etienne).

Raisonnement une stratégie territoriale et intercommunale

En lien avec le développement des politiques agricoles périurbaines, l'échelle territoriale et intercommunale s'est renforcée.

La prise en compte de l'agriculture dans les documents de planification stratégique⁶ favorise cette échelle territoriale, et participe à préserver et **protéger en amont les espaces agricoles**.

Surtout, les **dispositifs de veille et surtout d'intervention foncières** se généralisent, via des conventions intercommunalités/SAFER, avec le soutien grandissant de la profession. Au regard des difficultés d'accès à l'information concernant

sans DJA, ni prêts bonifiés, Mémoire de fin d'étude d'ingénieur agronome (CNASEA), TERPPA, Montpellier SupAgro, p147.

⁶ Terres en Villes, CERTU, Comment prendre en compte l'agriculture dans les SCoT, 2009

les transactions foncières⁷, se constituent progressivement de véritables plateformes foncières organisées pour diffuser l'information (Saint-Nazaire). Les observatoires fonciers (Angers) participent également à la connaissance territoriale des problématiques. L'Ile-de-France a innové à travers les Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF) agricoles à partir des années 90⁸. La Région, via l'Agence des Espaces Verts (AEV), peut se porter acquéreur de terrain agricole et proposer des baux environnementaux.

Cette évolution territoriale est effectuée sur des territoires historiques de l'installation. Elle est illustrée par la prise de compétence de Nantes Métropole sur la revalorisation des friches, débutée en 2001 par le soutien à une association foncière agricole. La question des friches a d'ailleurs été réaffirmée comme action prioritaire dans le protocole de partenariat signé en 2006 entre Nantes Métropole et la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique. De même, l'installation recoupe les différents axes de la politique agricole de Saint-Etienne Métropole par exemple. Enfin les marques territoriales sont également révélatrices de cette évolution (Aubagne, Grenoble, Lille). Elles combinent ainsi dispositifs d'aménagement et d'intervention foncière, politique d'installation (aide à l'installation, prêts bonifiés, partenariat avec des lycées agricoles) ainsi qu'accompagnements technique et financier (CETA, formation).

Dernièrement, émerge la volonté de **créer ou aménager des zones agricoles** pour accueillir des porteurs de projet qui répondent aux attentes du territoire dans les agglomérations (Perpignan, Toulon, et dans une moindre mesure Chambéry). Ces politiques, qui sont en train de poindre, supposent ainsi de s'emparer des différents dispositifs précédemment présentés mais de les intégrer dans une véritable stratégie territoriale.

Répondre aux attentes sociétales

Les évolutions sociétales ont accru les demandes en produits de proximité ou en produits issus de l'agriculture biologique. Elles participent à faire évoluer les politiques d'installation.

En premier lieu, les stratégies de développement des filières en agriculture biologique se développent en lien avec les demandes de la restauration collective. Combinant compétences communales et intercommunales, elles mobilisent également des acteurs associatifs, en particulier les associations de développement de l'agriculture biologique. La question de la

⁷ Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France, Les circuits courts dans les PNR : des pistes pour des installations durables ?, 2010

⁸ Les PRIF existent depuis la création de l'Agence des Espaces Verts en 1976 mais concernaient tout d'abord les espaces forestiers et naturels.

structuration de filière et de l'installation en agriculture biologique devient plus importante dans les politiques des agglomérations (Saint-Etienne Métropole, Pays Voironnais...).

Parallèlement, les acteurs de la société civile prennent une place privilégiée et plus importante. Ils sont souvent impliqués dans le développement des couveuses agricoles (réseau des AMAP) et se structurent en réseau, comme en Ile-de-France. Terre de liens apparaît également comme un partenaire de plus en plus présent des politiques agricoles périurbaines (Aubagne).

L'intérêt de l'intervention des acteurs associatifs réside dans le fait de pouvoir s'intégrer en complémentarité avec des dispositifs plus classiques, en plus d'associer d'autres acteurs et points de vue aux politiques agricoles périurbaines.

Vers des politiques d'accueil ?

Les récentes évolutions en matière de politiques d'installation illustrent tout d'abord la complexité des enjeux et des réponses à apporter. Elles révèlent néanmoins un intérêt renouvelé et la volonté de répondre à un projet de territoire en dépassant les premiers enjeux identifiés (maintenir l'agriculture de proximité, lutter contre la déprise, diversifier...).

On distingue néanmoins différents niveaux de politique jusqu'à présent. Cela va du maintien de l'agriculture locale, avec une action davantage protectrice et d'aménagement, à la volonté de favoriser un dynamisme agricole, avec une intervention davantage volontariste pour accompagner les porteurs de projet, jusqu'à la perspective de développer une véritable stratégie en lien avec le projet d'agglomération.

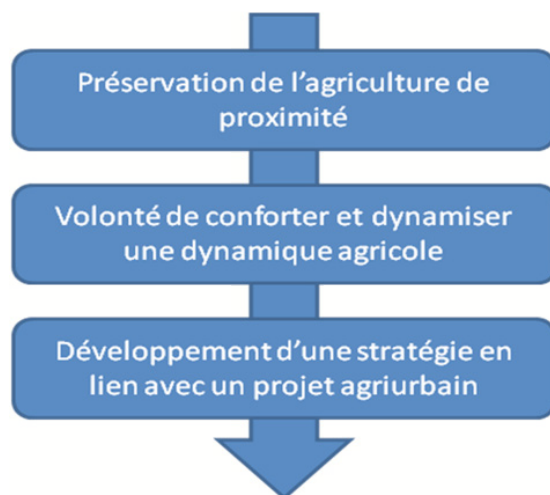


Figure 1 : les niveaux d'implication dans le développement des politiques d'installation et d'accueil

Derrière l'émergence des politiques d'aménagement de zones agricoles pour faciliter l'accueil des porteurs de projet (Perpignan, Toulon), on voit poindre le concept de politiques d'accueil développé dans le cadre du réseau rural national⁹ qui met en avant la nécessité d'avoir une approche transversale visant à renforcer l'attractivité des territoires. Appliquées à l'agriculture périurbaine, ces politiques visent en effet bien au trois piliers des politiques d'accueil : condition d'activité (pérenniser les activités et appuyer les créations, accompagner) ; condition de réceptivité (permettre l'accès aux fonciers et au bâti), condition d'habitabilité (favoriser la mise en réseau, apporter des services)...

L'enjeu pour l'agriculture périurbaine est ainsi de créer les conditions foncières et économiques pour attirer ou faire rester des porteurs de projet. Cela constituera vraisemblablement pour nombre d'agglomérations un défi à venir et suppose de définir et clarifier une véritable politique agricole périurbaine afin de susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs.

Pour en savoir plus

Terres en Villes

40, avenue Marcelin Berthelot
BP 2608
38036 Grenoble Cedex 2
tél. : 04 76 20 68 31
mail : accueil@terresenvilles.org

Serge Bonnefoy, secrétaire technique
serge.bonnefoy@terresenvilles.org

Côme Molin, Chargé de mission
come.molin@terresenvilles.org

⁹ Collectif Ville – Campagne, Politiques d'accueil, attractivité et développement local, Extrait de la contribution aux assises des territoires ruraux, décembre 2009

