

## Témoignage

# Définition de la stratégie agricole 2015-2020 de Grenoble-Alpes Métropole : le foncier au cœur des enjeux

À travers la présentation de la stratégie agricole 2015-2020 de la jeune métropole grenobloise, cette contribution témoigne de la montée en puissance des métropoles dans la gouvernance foncière agricole et environnementale, véritable enjeu pour un aménagement durable du territoire.



Ces derniers mois, le contexte en région grenobloise a largement évolué. D'une part, le territoire de la communauté d'agglomération s'est élargi au 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'agriculture occupe désormais près de 15 % des espaces et tient une place prépondérante dans l'équi-

libre du territoire face à des attentes et des demandes sociétales qui se font de plus en plus fortes sur la qualité et la fiabilité de l'alimentation, la lutte contre le réchauffement climatique et les problèmes de qualité de l'air, la nécessaire économie des ressources naturelles pour une meilleure autonomie alimentaire et énergétique. De fait, la question du foncier agricole a pris une importance accrue dans un territoire de culture plutôt urbaine.

Ainsi, avec plus de 8 000 hectares d'espaces agricoles, exploités par 210 exploitations professionnelles pour 225 agriculteurs, l'agglomération grenobloise bénéficie d'espaces agricoles exceptionnels, constitutifs de son identité, de son cadre de vie et de son attractivité (photo 1). Leur préservation et leur valorisation sont donc incontournables dans la perspective d'un aménagement durable du territoire métropolitain.

D'autre part, le passage en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2015 a entraîné la prise de nouvelles compétences, telles que la gestion des abattoirs et du marché d'intérêt national et a également fait largement évoluer la gouvernance locale.

Toutefois, la prise en compte de ce nouveau contexte s'est inscrite dans une longue tradition d'accompagnement au développement de l'agriculture en région grenobloise. En effet, cette dernière a toujours compté parmi les précurseurs en matière de protection et de développement de l'agriculture périurbaine en France. On retrouve ces dispositions dans les grands documents cadres du territoire.

Ainsi, le plan « Air Climat » de la métropole, comporte un axe 4 : « Consommer et produire localement en limitant l'impact sur l'environnement » dont la première orientation est de « développer une offre alimentaire locale, de qualité et accessible à tous ».

Au-delà, le schéma de cohérence territoriale confirme comme priorité le fait de « préserver et valoriser les ressources naturelles, la trame verte et bleue, les conditions de développement de l'activité agricole et sylvicole », marquant l'importance de ce « capital nature » à partager par l'ensemble de ses habitants, en lien avec les territoires voisins.

Un nouveau pas avait déjà été franchi par la communauté d'agglomération en 2009, avec la définition d'une stratégie agricole et forestière de territoire, soutenue par le PSADER (projet stratégique agricole et de développement rural) de la région Rhône-Alpes. Cette démarche a ouvert des perspectives de protection et valorisation des espaces et de développement économique pour l'agriculture et la forêt (développement des circuits courts alimentaires et énergétiques, projet de légumerie, d'une ferme intercommunale...), tout en réaffirmant la nécessité d'un progrès environnemental (développement de l'agriculture biologique, gestion de l'espace et entretien des coteaux...).

Depuis, afin de permettre à la jeune métropole de confirmer ces engagements dans ses politiques publiques, en partenariat avec les communes, les acteurs économiques, socioprofessionnels et associatifs et en coopération avec les territoires limitrophes, la définition d'une nouvelle politique agricole de métropole s'est avérée nécessaire. C'est pourquoi, après consultation des partenaires et acteurs économiques du territoire, une nouvelle stratégie agricole a été initiée, se basant sur une réelle protection du foncier, sur la volonté d'accompagner le maintien



© Prod. Numérik - Fotolia.com

❶ La préservation et la valorisation des espaces agricoles exceptionnels de l'agglomération grenobloise sont incontournables dans la perspective d'un aménagement durable du territoire métropolitain.

et le renouvellement des agriculteurs et d'inclure une action forte de soutien aux circuits courts et aux filières territoriales valorisant une agriculture respectueuse de l'environnement.

La définition de cette politique agricole et alimentaire de métropole s'est faite à travers la prise d'une délibération cadre de « définition de la stratégie agricole 2015-2020 de Grenoble-Alpes Métropole », adoptée à l'unanimité par le conseil métropolitain du 3 avril 2015, articulée autour de deux axes prioritaires :

- préserver et valoriser le potentiel agricole pour une production de qualité ;
- déployer une stratégie agricole alimentaire de territoire et ses outils.

Le premier axe de cette stratégie définit le rôle et la place d'une agriculture impliquée dans la constitution d'un territoire équilibré et place la prise en compte du foncier au cœur des préoccupations de la collectivité. Il définit également des engagements pour le maintien et le développement d'une agriculture de territoire dans lesquels l'intervention foncière de la collectivité s'avère être l'un des outils à mobiliser au service de l'ambition du territoire. Dans le détail, voici les enjeux identifiés dans la délibération ainsi que les actions envisagées pour y répondre.

### Préserver et valoriser le potentiel agricole pour une production de qualité

Les espaces agricoles, forestiers et naturels de l'agglomération demeurent confrontés à de nombreux enjeux contradictoires : ils peuvent être le support d'infrastructures de transport, d'habitat, de développement économique, tout en demeurant des secteurs à forte valeur agricole, environnementale et paysagère et indispensables au maintien de la qualité de vie. Ils n'en sont que plus largement convoités et soumis aux différentes pressions urbaines.

Dans ce contexte, il s'agit de répondre aux défis de limitation de l'expansion urbaine, de matérialisation de la trame verte et bleue, de renouvellement des exploitations agricoles, de maintien d'une capacité de production alimentaire de proximité et de qualité pour mieux répondre aux attentes des habitants.

Mais on ne peut toutefois relever ces défis sans tenir compte des équilibres subtils à construire pour assurer les fonctions vitales qu'une agglomération durable se doit d'assumer : emploi, habitat, déplacements, approvisionnement alimentaire, loisirs... La nécessaire protection des espaces agricoles et de leur qualité environnementale ne peut donc se faire sans une mise en cohérence des différentes stratégies de l'agglomération. Trois actions permettent d'inscrire la préservation de l'agriculture dans cette perspective.

### Assurer la protection des espaces agricoles dans les différents documents de planification à leurs échelles respectives

D'une manière générale, depuis les années 2000, l'ensemble des lois de planification et d'aménagement du territoire tendent à renforcer la protection des espaces agricoles contre l'urbanisation et l'artificialisation des sols. Dans la région grenobloise, le schéma de cohérence territoriale fixe un cadre général, aux orientations claires, en faveur de la préservation des espaces agricoles, forestiers et naturels.

À une échelle plus locale, il s'agit désormais de mieux identifier les espaces à écarter de l'urbanisation à très long terme. L'ambition de la métropole en matière d'aménagement de ces espaces devra être précisée et spatialisée dans les documents locaux d'urbanisme et notamment dans le futur plan local d'urbanisme intercommunal.

Au-delà, la préservation et plus encore la valorisation des espaces remarquables agricoles périurbains requièrent le recours à des outils adaptés tels que la « zone agricole protégée » (ZAP) ou le « périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains » (PAEN). Il s'agit de :

- donner sa place à l'agriculture dans les différents projets de territoires et conforter une attitude économe de la consommation de l'espace dans les projets d'aménagement ;
- identifier et préserver plus spécifiquement les espaces agricoles de plaine et de coteaux remarquables dans les documents d'urbanisme locaux.



② Soutenir les circuits courts et les filières territoriales valorisant une agriculture respectueuse de l'environnement : une action concrète pour conforter l'activité agricole au sein de la métropole.



© M. Carroue (Irstea)

### ► Mobiliser l'intervention foncière de la collectivité

Depuis la définition d'une stratégie foncière pour les espaces agricoles, forestiers et naturels de l'agglomération, confortée par une convention de partenariat avec la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) et l'EPFL (Établissement public foncier local) – délibération du 8 novembre 2013, les priorités d'intervention de la métropole se concentrent sur les zones de projet de l'agglomération (espaces agricoles stratégiques, espaces à enjeu de biodiversité de la trame verte et bleue, espaces naturels de loisirs, espaces déterminant pour la protection de la ressource en eau, espaces forestiers d'intérêt d'agglomération). De façon plus précise, concernant les espaces agricoles, il s'agit aujourd'hui de renforcer la cohérence entre la présente stratégie agricole et la stratégie foncière de la communauté pour :

- permettre le renouvellement et l'implantation de sièges d'exploitation en évitant, notamment, l'éclatement des exploitations existantes et l'appropriation des terrains et équipements agricoles par des non agriculteurs ;
- permettre la restructuration et l'équipement d'une zone agricole pour en préserver ou en améliorer la fonctionnalité ;
- limiter les pratiques spéculatives sur les espaces agricoles stratégiques en sollicitant l'intervention en préemption avec révision de prix de la SAFER ;
- constituer des réserves foncières en vue de la compensation d'exploitants impactés par les projets d'aménagement de la collectivité.

### Favoriser le maintien et le renouvellement des agriculteurs

L'âge moyen des exploitants de la métropole, supérieur à cinquante-cinq ans (Recensement général agricole, 2010), est l'une des principales faiblesses de l'agriculture du territoire. Dans ce contexte, le renouvellement des exploitants et l'installation de nouveaux agriculteurs sont des préoccupations essentielles.

Il s'agit notamment de :

- préserver la présence de sièges d'exploitation sur l'ensemble du territoire ;
- définir les espaces agricoles nécessitant d'être redynamisés à travers l'élaboration d'un projet de développement agricole concerté avec les agriculteurs, mais aussi avec l'ensemble des acteurs et usagers impliqués ;
- accompagner les nouveaux porteurs de projets agricoles (appui à l'installation, animation territoriale et conseil à l'implantation dans le territoire...);
- accompagner les agriculteurs dans leurs projets de développement.

### Conforter l'activité agricole dans le respect de l'environnement

Les habitants recherchent de plus en plus à connaître les modes de production des produits qu'ils consomment ainsi que l'impact de leurs achats sur l'environnement. Ils sont donc de plus en plus exigeants sur l'origine et la qualité de leurs produits et recherchent un lien direct au producteur, mais également, à travers lui, à leur territoire et cadre de vie.

Les agriculteurs de l'agglomération peuvent aujourd'hui se saisir de ces attentes et besoins pour conforter leur développement. C'est pourquoi, devant cette demande forte en produits et services de qualité et dans un contexte difficile pour certaines filières, la métropole souhaite contribuer au développement économique d'activités agricoles écologiquement responsables. Cela pourra se concrétiser par :

- accompagner les démarches d'évolution des pratiques vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement (soutien à l'agriculture biologique, agro-écologie, protection de la ressource et de la qualité de l'eau...);
- accompagner les démarches agricoles de valorisation des espaces remarquables agricoles et des paysages de l'agglomération ;
- accompagner les démarches de gestion, d'entretien et de valorisation des alpages et des espaces pastoraux de montagne, en facilitant la résolution des potentiels conflits d'usage induits par la multiplicité des fonctions (production, tourisme, loisirs, biodiversité...) et la fragilité des différents sites ;
- accompagner les initiatives de développement d'une « agriculture urbaine » associant les habitants au fait de produire et d'aménager un espace métropolitain équilibré ;
- accompagner les agriculteurs qui s'impliquent dans la réalisation des actions du plan « Air Climat » de la métropole (diminution de la consommation énergétique, diminution des émissions de polluants atmosphériques, production de biogaz...);
- inciter les agriculteurs à distribuer leurs produits en circuits courts et dans des filières territoriales à plus haute valeur ajoutée (photo ②).

D'autre part, le deuxième axe de cette stratégie vise à renforcer l'intégration de l'économie agricole locale dans le système économique global du territoire à travers, notamment, le déploiement d'une stratégie alimentaire de territoire. En résumé, voici les principales orientations de ce deuxième axe.

## Déployer une stratégie agricole alimentaire de territoire et ses outils

L'agglomération est à la fois un bassin de production agricole, mais plus encore un important bassin de consommation. Aussi, à l'heure du passage en métropole, il est nécessaire de poser la question de l'approvisionnement alimentaire à la bonne échelle.

Historiquement, l'adaptation au contexte périurbain a largement poussé les agriculteurs de l'agglomération vers des stratégies de valorisation en circuits courts. Ainsi, près de 50 % des exploitations de la métropole commercialisent tout ou partie de leurs produits directement ou bien dans des filières de proximité. Toutefois, ces démarches demeurent souvent individuelles, même si les initiatives collectives tendent à se développer.

Aussi, pour prendre une nouvelle dimension économique et constituer réellement des filières locales économiquement viables, en partenariat avec les territoires voisins, cinq actions complémentaires ont été définies comme nécessaires pour inscrire le développement de l'agriculture dans cette perspective :

- développer les équipements structurants de regroupement de l'offre permettant de dynamiser des filières territoriales ;
- développer les équipements de transformation et de conditionnement des produits ;
- développer les systèmes et outils de distribution adaptés ;
- augmenter de manière significative la part de produits biologiques et locaux dans la restauration collective ;
- permettre aux habitants d'être acteurs de l'alimentation locale.

À travers ces deux axes complémentaires, cette nouvelle stratégie agricole 2015-2020 encadre désormais l'intervention de la métropole en ce domaine.

Si l'on se concentre sur le volet foncier agricole, la stratégie mise en place par la métropole a entraîné un développement de l'intervention publique dans le territoire. De fait, cette intervention demeure un « dernier recours ». La métropole n'a pas vocation à acquérir tous les terrains agricoles de son territoire. Son implication a cependant permis d'envoyer un certain nombre de messages :

- le renouvellement des exploitations et l'installation en agriculture est une priorité sur laquelle la métropole est prête à investir (en deux ans, près de 250 000 euros d'investissement, acquisitions foncières et aides à l'installation) ;
- dans le territoire de la métropole, la plus grande vigilance est accordée aux mutations foncières agricoles (depuis la mise en place de la convention la liant à la SAFER et à l'EPFL, la métropole a systématisé son intervention en préemption dans trois types de cas : lorsque les terrains vendus dépassent le prix agricole, lorsque ce sont des tiers non-agriculteurs qui se portent acquéreurs, lorsque le tènement vendu est susceptible de permettre une installation) ;
- la métropole souhaite favoriser le développement de l'agriculture en général, et plus particulièrement d'une agriculture de proximité plus respectueuse de l'environnement susceptible de répondre à la demande locale en produits du territoire et contribuer à la gestion de

l'espace métropolitain (baux environnementaux sur les propriétés de la métropole, appels à candidatures ciblés sur des productions susceptibles d'alimenter le marché local, acquisitions de parcelles pour conforter des associations foncières pastorales, soutien au fonctionnement d'une association foncière agricole et d'un groupement pastoral...).

Cependant, cette stratégie publique dédiée à l'intérêt général connaît des limites. En premier lieu, le droit de la propriété en France donne historiquement une très grande prééminence aux stratégies patrimoniales privées. Il ne laisse en fait que peu de marges de manœuvres à la puissance publique et ce, à travers des procédures dont la lourdeur et la complexité associées à leur inacceptabilité sociale les rends très difficiles à mobiliser. C'est probablement l'une des raisons qui a amené la société civile, à travers l'émergence de structures de participation citoyenne, comme « Terre de liens » à s'impliquer directement dans l'acquisition de fermes pour accélérer l'accueil d'exploitants répondant à leurs aspirations (agriculture biologique). Ceci dit, les interventions foncières, qu'elles soient publiques ou citoyennes demeurent marginales.

Par ailleurs, dans le territoire métropolitain, le faire-valoir direct des exploitants se situe en dessous des 20 %. C'est l'un des indicateurs de la particulière « immobilité » foncière du territoire, confirmée par les analyses de la SAFER qui constate une moyenne de 20 à 30 mutations foncières agricoles par an (pour 49 communes) et d'une taille extrêmement réduite (autour de 1,5 ha par mutation en moyenne, mais la faiblesse du nombre de transactions peut rendre ce chiffre très fluctuant). Dans ce contexte, les exploitants agricoles demeurent soumis aux stratégies foncières patrimoniales des propriétaires qui, malgré les progrès de la planification et de son effet dissuasif sur la rétention et la spéculation foncière espèrent toujours réaliser une plus-value conséquente (le ratio terre agricole/terre à bâtir continuant de se situer entre 1/500 et 1/1000 selon les secteurs).

De fait, on comprend qu'une stratégie foncière publique ou citoyenne, basée sur l'intervention et l'acquisition de régulation, connaît forcément des limites.

Ainsi, si le sens des lois ces dernières années a bien amélioré la protection des espaces agricoles, si les outils de l'intervention foncière ont permis à des collectivités volontaristes, comme Grenoble-Alpes Métropole, ou à des groupes de citoyens comme « Terre de Liens » de mettre en œuvre une stratégie foncière au service d'une stratégie agricole de territoire, l'enjeu foncier de l'agriculture de demain sera-t-il probablement de mieux réguler le marché de la location (ou plutôt de la non-location) des terres agricoles. En la matière, les outils en place sont très insuffisamment opérants et n'ont que très peu de connections avec les stratégies agricoles territoriales. ■

### L'auteur

#### Lilian VARGAS

Grenoble Alpes Métropole, DCE, DGACT,  
Service agriculture, forêt, biodiversité,  
3 rue Malakoff, CS 50053, F-38031 Grenoble Cedex 1

[lilian.vargas@lametro.fr](mailto:lilian.vargas@lametro.fr)