

VetAgro Sup

Mémoire de stage de fin d'études

Agir sur l'accès au foncier pour accompagner l'installation agricole dans le cadre d'un projet alimentaire communal

Marine ESTIENNE

Option : Agriculture, Environnement, Santé et Territoires

2017-2018



VetAgro Sup

Mémoire de stage de fin d'études

Agir sur l'accès au foncier pour accompagner l'installation agricole dans le cadre d'un projet alimentaire communal

Le cas de la ville de Mouans-Sartoux dans les Alpes-Maritimes

Marine ESTIENNE

Option : Agriculture, Environnement, Santé et Territoires
2017-2018



Mouans-Sartoux



VILLE DE MOUANS-SARTOUX



VetAgro Sup

Tutrice de stage : Laureen TRACLET

Enseignante référente : Salma LOUDIYI

L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup.

« La souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables, et le droit des peuples de définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires. »

La Vía Campesina ---

Résumé

Les préoccupations environnementales et sanitaires ont fait émerger une prise de conscience et un regain d'intérêt de la société pour les thématiques d'alimentation de proximité. La protection du foncier agricole est ainsi prise en main par les collectivités territoriales comme levier pour la réalisation de leurs projets alimentaires. La pression et la spéculation présentes sur le marché foncier, dû à l'urbanisation, réduisent l'accès des agriculteurs à ces terres et rendent difficile l'acquisition de la maîtrise foncière par les acteurs publics. Les possibilités d'intervention d'une commune dans un projet d'accompagnement à l'installation agricole sur des terres privées dans le cadre de sa politique de ville feront l'objet de cette étude.

La ville de Mouans-Sartoux (06) porte un projet d'alimentation durable depuis une vingtaine d'années. Formalisé par un Projet Alimentaire Territorial, il prévoit l'aide à l'installation d'agriculteurs à travers deux dispositifs : la création d'une boîte à outils pour mobiliser le foncier auprès des propriétaires et la mise en place d'un dispositif Espace-Test.

Ce mémoire présente une réflexion sur leur conception, à travers des recherches documentaires et la rencontre d'acteurs du territoire. Il interroge également la gouvernance à adopter pour réaliser ce projet et le positionnement des différents acteurs qui y participent.

Les éléments recueillis montrent qu'en effet, la commune peut disposer d'outils divers pour approcher les propriétaires privés, dont le dispositif espace-test qui permet également d'envisager un accompagnement plus approprié des porteurs de projet.

A travers cette étude il s'agira également d'interroger la légitimité d'une commune à initier un projet alimentaire.

Mots clés : Espace-Test agricole, Foncier agricole, Installation agricole, Maîtrise foncière, Projet Alimentaire Territoriale, Propriétaires privés

Abstract

Environmental and health concerns have brought an awareness and a renewed interest in society for local food themes. The protection of agricultural land is now taken in charge by the local authorities as a lever to realize their food projects. The pressure and the speculation on the land market, due to the urbanization, reduce the access of farmers to these lands and complicate the acquisition of the land control by the public actors. The municipality's possibilities of intervention in an accompanying project of agricultural installation on private lands including in its local policy will be the subject of this study.

The town of Mouans-Sartoux (06) has been handling a sustainable food project for twenty years. Formalized by a Territorial Food Project, it aims to assist the installation of farmers through two measures: the creation of a toolbox to mobilize the land from private owners and the setting up of a test area.

This essay presents an analysis on their conception, through desk-based research and the meeting of actors from the territory. It also questions the governance to adopt to achieve this project and the positioning of the various actors involved. The achieved results show that the municipality actually may have various tools to approach private owners, including the test area which could also be an appropriate support to help farmers to realize their projects. This study also question the legitimacy of a municipality to initiate a food project.

Key words : Agricultural installation, Farm land, Land control, Private land owners, Territorial Food Project, Test area

Remerciements

Je tiens avant tout à remercier la municipalité de Mouans-Sartoux, le Service Enfance, et plus particulièrement la Maison d'Education à l'Alimentation Durable pour l'accueil chaleureux que j'y ai reçu lors de mon stage et pour m'avoir offert l'opportunité de participer à ce si beau projet.

Tout d'abord, un grand merci à ma tutrice de stage, Laureen TRACLET, pour les échanges que nous avons eus, son suivi et ses encouragements. Merci également à Christelle POUSSARD et aux élus municipaux Gilles PEROLE et Daniel LEBLAY pour leur confiance, leur accompagnement et l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail.

Aussi, mon enseignante référente, Salma LOUDIYI CULLERON, qui a su depuis le début, par ses conseils, m'aiguiller dans mes réflexions et dans la construction de ce mémoire.

Merci à l'équipe de la mairie ! Léa, mon acolyte Solenn, Diana, Thibaud et Antoine pour les moments partagés au bureau ainsi qu'à l'extérieur. Merci aussi à Sébastien et Bastien pour cette parenthèse ensoleillée en immersion à la régie agricole, ainsi que toutes les personnes côtoyées à la mairie qui m'ont généreusement accueillie.

Pareillement, merci aux acteurs du territoire maralpin que j'ai pu rencontrer au cours de ces 6 mois, pour leur accueil bienveillant, leurs conseils et pour leur partage de connaissances qui m'ont aidée à réaliser mes missions et ce mémoire.

Je remercie également les enseignants de l'option Agriculture, Environnement, Santé et Territoires, et plus généralement de l'école Vet Agro Sup pour toutes les connaissances et expériences qu'ils nous ont transmises. Merci à mes camarades de l'option et à ceux avec qui j'ai partagé ces trois dernières années d'études. Elles resteront un très bon souvenir.

Et enfin, une dernière pensée à ma famille, et particulièrement mes parents, pour m'avoir soutenue dans les choix que j'ai fait jusqu'à présent et qui m'ont permis de réaliser toutes ces belles expériences. Un merci particulier à Mathieu pour la relecture de ce mémoire et tes précieux conseils et encouragements.

Merci à tous d'avoir participé d'une manière ou d'une autre à l'éveil et à la construction de mes projets.

Liste des acronymes

AB : Agriculture biologique

ADEAR : Association pour le Développement de l'Emploi Agricole et Rural

AEE : Agence Européenne de l'Environnement

Alur : Loi d'Accès au logement et urbanisme rénové

AMAP : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

CAPG : Communauté d'Agglomération du Pays de Grasse

CFFPA : Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricoles

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ETA : Espace-test agricole

INSEE : Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques

JVS : Jardins des Vallées de la Siagne

LMAP : Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche

LOA : Loi d'Orientation Agricole

MCE : Maison du Commerce Equitable

MEAD : Maison d'Education à l'Alimentation Durable

PACA : Provence-Alpes-Côte-d'Azur

PADD : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PAEN : Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PNA : Programme National pour l'Alimentation

POS : Plan d'Occupation des Sols

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SCOP : Société Coopérative Participative

SCIC : Société Coopérative d'Intérêt Collectif

ScoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SRU : Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain

ZAP : Zone Agricole Protégée

Liste des figures

Figure 1 : Schématisation des échanges d'occupation des sols en France entre 2006 et 2014

Figure 2 : Localisation de la commune de Mouans-Sartoux dans le triangle Cannes-Grasse-Antibes, (Alpes-Maritimes, France)

Figure 3 : Cartographie du zonage inscrit au PLU de Mouans-Sartoux présentant, en jaune, les terrains classés agricole (A, ou Ap).

Figure 4 : Extrait du plan d'action (Objectif 1, Actions 1 et 2) élaboré dans le cadre du projet européen Agri Urban par la ville de Mouans-Sartoux et ses partenaires

Figure 5 : Classification des informations collectées sur les propriétés privées à Mouans-Sartoux pour l'identification des profils de propriétaires

Figure 6 : Localisation des 25 communes du département des Alpes-Maritimes dont la limite communale la plus proche de Mouans-Sartoux (bleu) se trouve dans un rayon de 10 km autour de la mairie (vert).

Figure 7 : Structure du tableau synthétisant la collecte de données sur les propriétés foncières agricoles à Mouans-Sartoux

Figure 8 : Schéma présentant le bilan de la méthode appliquée durant l'étude.

Figure 9 : Cartographie de l'occupation du sol des parcelles classées en zone A au PLU de Mouans-Sartoux

Figure 10 : Tableau de présentation de la propriété des zones classées agricoles à Mouans-Sartoux

Figure 11 : Cartographie de la répartition de la propriété à Mouans-Sartoux.

Figure 12 : Photographie d'une des parcelles ciblées dont l'accès via le pont est à réaménager

Figure 13 : Arbre de décision présentant les propositions de dispositifs de mobilisation foncière pour approcher les propriétaires fonciers

Figure 14 : Schéma présentant les possibilités de positionnement d'une commune dans un projet agricole d'aide aux installations (classées en 6 actions) et les outils qui peuvent être proposés à Mouans-Sartoux

Lexique

Alimentation durable : « Alimentation qui protège la biodiversité et les écosystèmes, est acceptable culturellement, accessible, économiquement loyale et réaliste, sûre, nutritionnellement adéquate et bonne pour la santé, et qui optimise l'usage des ressources naturelles et humaines »

(Food and Agriculture Organisation, 2010)

Ayant-droit : « Personne ayant des droits à quelque chose »

(Encyclopédie LAROUSSE)

Bail à ferme : contrat par lequel un propriétaire met à disposition d'un preneur des terres ou des bâtiments à usage agricole en vue de les exploiter en contrepartie d'un loyer (fermage).

Espace artificialisé : « Les espaces artificialisés recouvrent les zones urbanisées (tissu urbain continu ou discontinu), les zones industrielles et commerciales, les réseaux de transport, les mines, carrières, décharges et chantiers, ainsi que les espaces verts artificialisés (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs), par opposition aux espaces agricoles, aux forêts ou milieux naturels, zones humides ou surfaces en eau. »

(Ministère de la transition écologique et solidaire)

Espace-test : « L'Espace-test Agricole désigne une entité fonctionnelle, coordonnée, réunissant l'ensemble des conditions nécessaires au test d'activité. Il a comme fonctions fondamentales la mise à disposition : (1) d'un cadre légal d'exercice du test d'activité permettant l'autonomie de la personne (2) de moyens de production (foncier, matériel, bâtiments...) (3) d'un dispositif d'accompagnement et de suivi, multiforme. Pour mener à bien ses missions, l'espace-test agricole est animé et coordonné dans une logique d'ouverture, d'ancrage territorial et de partenariat.

(Réseau National des Espaces-Test Agricole)

Foncier : « Relatif à un fonds de terre, à sa propriété, à son exploitation, et à son imposition »

(Encyclopédie LAROUSSE)

Gouvernance territoriale : « Processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflit, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour des enjeux territorialisés (1) visant la construction collective d'objectifs et d'actions en (2) mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »

(REY-VALETTE H. et al. Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs. ISDA 2010).

Gouvernance alimentaire : « La gouvernance alimentaire territoriale désigne un nouvel ensemble de coopérations entre les différents acteurs et les échelons d'intervention géographiques, dont l'arène commune est l'enjeu alimentaire. »

(TERRES EN VILLE, 2011)

Lieu-test : lieu physique, support temporaire ou permanent à des tests d'activité

(Réseau National des Espaces-Test Agricole)

Maîtrise foncière : « Obtenir les droits réels d'occupation et/ou de gestion d'un terrain, et il n'est pas toujours nécessaire ou possible d'acquérir »
(*ESPACES NATURELS, Revue des professionnels de la nature*)

Maralpin : adjectif relatif au département des Alpes-Maritimes

Patrimonialisation : « La patrimonialisation est une intervention visant la création, la préservation ainsi que la diffusion de ces formes de patrimoine dans une perspective intergénérationnelle. » (*LAVOIE M. Les enjeux de la patrimonialisation dans la gestion du développement économique : un cadre conceptuel. Sociétés, Volume 3, n° 125, p. 137-151. 2014*)

Projet Alimentaire Territorial : « Les projets alimentaires territoriaux sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire et répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique »
(*Art. L.111-2-2, Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt, 2014*)

Système alimentaire territorialisé : « Ensemble de la production / transformation / distribution / consommation sur un territoire donné, dont les limites géographiques sont déterminées par la consommation. Il est influencé par des habitudes alimentaires, des politiques publiques, des savoir-faire en matière de production ou transformation, des caractéristiques territoriales... Cela correspond à la manière dont une société s'organise pour s'alimenter »
(*DENECHERE F., Repères pour une approche économique des circuits courts dans leur territoire : Concepts et méthodes pour leur compréhension et évaluation. 89 p. 2007*)

Zone A « agricoles » : « Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles »
(*LEGIFRANCE, Code de l'Urbanisme*)

Zone N « naturelles ou forestières » : Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison (1) soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique (2) soit de l'existence d'une exploitation forestière (3) soit de leur caractère d'espaces naturels
(*LEGIFRANCE, Code de l'Urbanisme*)

Zone U « urbaines » : « Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. »
(*LEGIFRANCE, Code de l'Urbanisme*)

Table des matières

Liste des acronymes	
Liste des figures	
Lexique	
Introduction	1
I- Une gouvernance territoriale à redéfinir pour la mobilisation du foncier agricole dans les projets alimentaires des collectivités publiques	2
A- Les espaces agricoles périurbains : problématique et enjeux d’une ressource à préserver	2
1. Les facteurs explicatifs de la diminution des espaces agricoles.....	2
2. L’évolution des représentations sociales du foncier agricole : des réserves pour l’urbanisation à des espaces stratégiques à préserver	3
B- L’appropriation des questions foncières par l’action publique	4
1. La gestion du foncier confiée aux collectivités locales : cadre réglementaire	4
2. Etat des lieux des outils existants : de la protection des espaces à la mise en œuvre d’un projet agricole	5
C- Repenser la gouvernance des territoires pour les projets alimentaires	7
II- Matériel et méthode	9
A- Présentation du cas d’étude : Mouans-Sartoux, une commune inscrite dans une démarche de projet d’alimentation durable	9
1. Une commune au cœur d’un territoire attractif où l’urbanisation est forte	9
a. Contexte départemental	9
b. Contexte local	10
2. La politique de Mouans-Sartoux : un projet ambitieux pour préserver son identité de petite commune et s’engager pour une alimentation durable	10
a. La municipalité de Mouans-Sartoux : acteur à l’origine du projet agricole de la ville	10
b. La lutte contre l’urbanisation pour préserver son cadre de vie et son patrimoine agricole.....	11
c. Le projet de restauration collective 100% bio	11
3. Un projet alimentaire porté à l’échelle communale ayant acquis une notoriété nationale et internationale.....	14
B- Méthodologie appliquée	16
1. Etat des lieux de l’avancement du projet agricole de la ville	16
2. Dispositif n°1 : Constitution d’une boîte à outils pour la mobilisation du foncier agricole.....	18
3- Dispositif n°2 : Mise en place d’un Espace-test agricole à Mouans-Sartoux	20

III- Une stratégie d'intervention communale pour la mobilisation du foncier agricole : proposition d'outils et modèle de gouvernance	21
A- Le ciblage des terrains prioritaires : de petites surfaces à la propriété éclatée	21
1. La description de la propriété foncière agricole à Mouans-Sartoux	21
a. La composition des patrimoines fonciers	21
b. Les processus de décision associés	21
c. Les profils des propriétés de la commune	22
2. La sélection des terrains prioritaires	24
B- Traduire en actions une volonté politique affirmée : propositions de positionnement pour une commune dans un projet agricole	25
1- Préparer la mobilisation foncière : des propriétaires privés à convaincre du projet	25
a. Aider à la recherche de terrains agricoles	25
b. Intervenir auprès des propriétaires fonciers : les dispositifs proposés	25
2- Accueillir et accompagner des projets d'installation	30
a. Rencontrer les porteurs de projet	30
b. Aider au démarrage de l'activité	30
c. L'Espace-test agricole : un dispositif d'accompagnement et d'animation du territoire	31
3- Bilan sur les possibilités d'intervention de la commune	32
IV- Eléments de discussion : La structuration d'un Projet Alimentaire Territorial communal, élément clé pour accompagner l'installation agricole ?	33
A- L'insertion et la pérennité des dispositifs étudiés dans la mise en place d'un Projet Alimentaire Territorial	33
1- Une connaissance du territoire à approfondir	33
2- Une intervention auprès des propriétaires privés à ajuster en fonction des stratégies individuelles ..	34
B- La gouvernance territoriale d'un projet d'accompagnement à l'installation porté par une commune	35
1- Réunir les acteurs du territoire autour d'un groupe d'appui local	35
2- Un projet agricole à l'initiative d'une commune : quelle légitimité pour le porter ?	36
Conclusion	38
Bibliographie	
Annexes	

Introduction

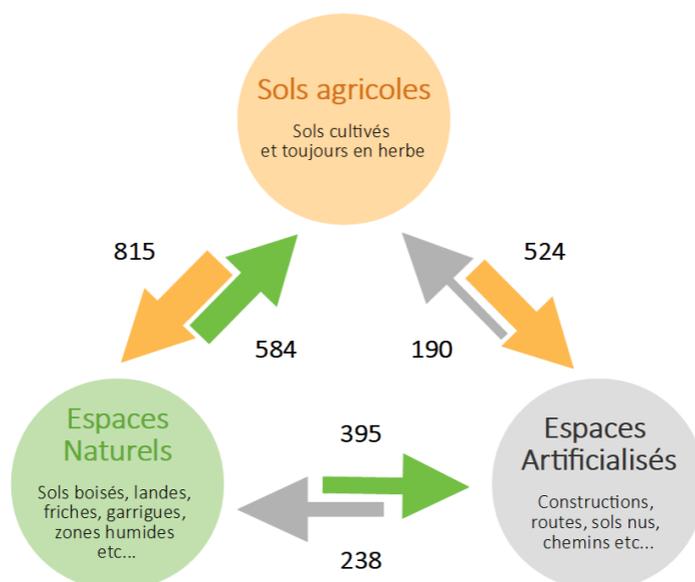
Ces dernières décennies, les récentes crises environnementales, sanitaires et alimentaires ont fait émerger des préoccupations quant aux dérives du système agro-alimentaire dominant. La prise de conscience par la société de l'importance d'une réappropriation des questions alimentaires et de la relocalisation d'une agriculture de proximité pour nourrir les villes, ont amené l'action publique à se positionner sur des objectifs de maîtrise de l'étalement urbain et de préservation des surfaces agricoles. Ainsi, les collectivités territoriales locales s'engagent sur ces thématiques et utilisent le foncier comme levier pour redéfinir leur système alimentaire territorial.

Cependant, les terres agricoles disparaissent au profit de l'étalement urbain, principalement pour des fonctions résidentielles ou commerciales. L'artificialisation des milieux ainsi que la pression foncière sont deux éléments majeurs compromettant la préservation des terres à potentiel agricole. La relance d'une dynamique agricole sur un territoire implique parfois l'installation de nouveaux agriculteurs, or la question de l'accès au foncier reste une véritable problématique. En effet, la propriété privée foncière est soumise à de fortes pressions, et ces espaces susceptibles d'accueillir une activité agricole restent non valorisés.

La commune de Mouans-Sartoux dans les Alpes Maritimes est particulièrement concernée par ces problématiques d'accès au foncier. Constatant un déficit dans l'offre alimentaire locale, elle souhaite mettre en place plusieurs actions pour relancer la dynamique agricole et installer des agriculteurs sur son territoire. Conformément à son Projet Alimentaire Territorial, elle envisage d'approcher les propriétaires fonciers privés pour mobiliser les terrains en vue de leur remise en culture. Deux dispositifs sont envisagés pour répondre à cet objectif : la création d'une boîte à outils pour la mobilisation foncière et la mise en place d'un dispositif Espace-test agricole. A travers l'étude de la conception de ces deux dispositifs, ce mémoire tentera d'apporter quelques éléments de réponse à la problématique suivante : ***Comment permettre l'installation d'agriculteurs sur des terres privées dans le cadre d'un projet alimentaire communal ?***

Résultant d'une collecte de données à partir des documents municipaux ainsi que des rencontres d'acteurs, la conception de ces deux dispositifs se basera premièrement sur une description de la propriété foncière sur le territoire étudié. Celle-ci permettra ensuite de définir une proposition de stratégie pour la mairie afin d'intervenir auprès des propriétaires fonciers pour les amener à mobiliser leur terrain. Enfin, la mise en place du dispositif Espace-test sera étudiée à partir d'une réflexion sur la création d'un groupe d'appui visant à accompagner les candidats à l'installation.

Dans cette perspective, il s'agira dans un premier temps de présenter (I-) le contexte lié au foncier agricole à l'échelle nationale afin de comprendre dans quel cadre s'inscrit le projet porté par la mairie et les actions envisagées qui font l'objet de cette étude. Il s'en suivra une (II-) description du cas d'étude et des spécificités rencontrées à Mouans-Sartoux concernant la gestion du foncier dans la réalisation de son projet alimentaire. Une deuxième sous-partie décrira la méthodologie appliquée. (III-) L'énonciation des résultats de l'analyse permettront de (IV-) discuter plus généralement les possibilités d'intervention d'une commune et la gouvernance d'un projet d'accompagnement aux installations agricoles.



Les flèches correspondent aux changements d'occupation des sols entre 2006 et 2014, leur taille étant proportionnelle au volume des terres concernées.

Les chiffres représentent les surfaces exprimées en milliers d'hectares.

Figure 1 : Schématisation des échanges d'occupation des sols en France entre 2006 et 2014
 (source : adaptation d'après Agreste, enquêtes Teruti-Lucas ; réalisation : ESTIENNE, 2018)

I- Une gouvernance territoriale à redéfinir pour la mobilisation du foncier agricole dans les projets alimentaires des collectivités publiques

A- Les espaces agricoles périurbains : problématique et enjeux d'une ressource à préserver

Les espaces naturels, et notamment agricoles, disparaissent au profit de l'étalement urbain. Bien qu'il s'agisse d'une ressource essentielle pour la production de notre alimentation, la préservation de ces espaces, reconnus aux multiples fonctions, est rarement une priorité dans les politiques mises en place par les acteurs publics locaux. Toutefois, le contexte actuel et les différentes crises environnementales, sanitaires et alimentaires rencontrées, amènent la société à questionner le sens et l'utilité de ces espaces.

1. Les facteurs explicatifs de la diminution des espaces agricoles

Le rapport *Urban sprawl in Europe* présenté en 2006 par l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE) fait état d'un constat alarmant concernant l'étalement urbain. L'artificialisation des terres, reconnue comme un phénomène irréversible très préoccupant, menace les espaces agricoles et naturels présents sur le territoire. Pourtant, cette dynamique s'est poursuivie en France. En effet, près de 60 000 ha par an en moyenne (dont 2/3 sont des espaces agricoles) ont été artificialisés (AGRESTE, 20015) entre 2006 et 2014.

L'expansion de ces zones urbaines et de leur aménagement s'explique principalement par l'évolution des modes de vie et de consommation de la société. Par ailleurs, elle fait suite à l'amélioration de l'espérance de vie à l'origine d'une croissance démographique importante (AEE, 2006 ; Agreste, 2015). Ce phénomène se produit particulièrement en périphérie des villes, dans les zones dites périurbaines (CLEMENT, 2013). A l'interface entre ville et campagne, les espaces périurbains hébergent la cohabitation de deux modèles de sociabilité, urbain et rural. La volonté croissante d'accès à un meilleur cadre de vie, avec une proximité de la nature exprimée par le choix de logements individuels à l'extérieur du centre-ville, est la première cause d'artificialisation des terres (> 50%) (Agreste, 2015). L'étalement des lieux d'habitation induit également la mobilisation de surfaces importantes pour le développement d'infrastructures, notamment en réseaux routiers et commerces. Ces différents besoins en espace ont créé une forte pression foncière sur les territoires aux dépens des espaces agricoles au meilleur potentiel. Ces derniers se situent dans les plaines, zones où les constructions sont les plus favorables (SALOMON, 2012). Dès lors, les écarts de prix selon le potentiel de constructibilité des terrains sont importants, et la perspective d'une meilleure rente foncière encouragent les propriétaires de foncier agricole à déployer des stratégies de spéculation dans l'attente d'un changement d'affectation d'usage de leur terrain (GUERINGER et BLASQUIER-REVOL, 2017). De fait, mais aussi suite à un déclin de l'activité agricole, les surfaces abandonnées disparaissent au profit des espaces naturels, ou friches, qui referment le paysage (cf. figure 1).

Depuis 2008, la progression des sols artificialisés est néanmoins stabilisée autour de 55000 ha par an. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cela : la crise économique qui a impacté le secteur de la construction, mais aussi la baisse des départs à la retraite des agriculteurs qui, par conséquent, libèrent moins de terrains, (AGRESTE, 2015). Enfin, la prise de conscience du recul des terres agricoles et la prise en main de cette problématique par les collectivités via les politiques locales d'urbanisme plus offensives, pourraient aussi expliquer ce ralentissement.

2. L'évolution des représentations sociales du foncier agricole : des réserves pour l'urbanisation à des espaces stratégiques à préserver

Dans les zones périurbaines, la terre a plusieurs utilités qui peuvent être à la fois économiques, agricoles, paysagères et résidentielles. L'arbitrage entre ces différents usages constitue un véritable enjeu pour les collectivités responsables de leur gestion. Seulement, leurs stratégies intègrent rarement la question de l'agriculture (JOUVE et VIANEY, 2012 ; GUERINGER et al., 2016 ; BAYSSE-LAINE, 2018). En effet, les collectivités souhaitent rendre leur territoire attractif et perçoivent avant tout le foncier non bâti comme une ressource pour développer de nouvelles activités économiques, construire de nouvelles infrastructures ou de nouveaux sites d'hébergement (JARRIGE et PERRIN, 2017). En raison de l'importante pression foncière que subissent ces espaces, les terrains agricoles ont longtemps été considérés comme des réserves à bas coût mobilisables en tant que variable d'ajustement pour l'aménagement urbain des territoires (SERRANO et VIANEY, 2011 ; PERRIN 2017).

Depuis les années 1990-2000, un sursaut des consciences pour faire face aux défis environnementaux s'affirme. Une partie de la population aspire à un retour vers plus de nature et à une réappropriation de l'identité de son territoire (SALOMON, 2012). Dès lors, au-delà de la fonction de production et d'approvisionnement alimentaire traditionnellement associée à l'agriculture, la notion de multifonctionnalité apparaît. Pour beaucoup, les espaces agricoles contribuent désormais à la préservation de l'intégrité des paysages, et au maintien d'un cadre de vie agréable lié à l'identité rurale des zones périurbaines (SERRANO et VIANEY, 2007 ; BERTRAND, 2013 ; JARRIGE et NAPOLEONE, 2015). Ce sont ces premières revendications qui amènent les acteurs publics à considérer l'importance de la lutte contre l'étalement urbain.

Au milieu des années 2000, d'autres inquiétudes liées à la santé émergent également. Les différentes crises alimentaires et sanitaires survenues pointent du doigt les dysfonctionnements sanitaires, écologiques et économiques du modèle agro-alimentaire dominant. La société prend alors conscience de la déconnexion grandissante entre les sphères de production et de consommation alimentaire. Des mouvements sociaux se positionnent sur ces questions alimentaires en faveur d'une agriculture de proximité, plus respectueuse de l'environnement et qui rémunère mieux ses agriculteurs (CLEMENT, 2013 ; JARRIGE et NAPOLEONE, 2015 ; GUERINGER et al., 2016).

Les espaces agricoles périurbains deviennent alors le siège de ces nombreuses attentes. Appuyés par de nombreux travaux de recherche, le caractère multifonctionnel ainsi nouvellement attribué à l'agriculture et la transversalité des enjeux abordés par l'alimentation semblent justifier la réappropriation de la question alimentaire par la sphère publique. Les pouvoirs publics, et notamment les collectivités territoriales, s'emparent progressivement de ces thématiques liées à l'alimentation de proximité. Les collectivités, en élaborant ainsi des projets alimentaires sur leur territoire ont plusieurs portes d'entrée dont la restauration collective, l'aide à la structuration des filières ou l'action sur le foncier. Ainsi, non seulement, elles tentent de répondre à la demande sociale mais dans cette perspective, elles portent un nouvel intérêt à leurs espaces agricoles périurbains, désormais envisagés comme la base de systèmes alimentaires territorialisés (BAYSSE-LAINE, 2018).

Un paradoxe peut être mis en évidence, entre une société qui demande à la fois plus d'espaces pour son confort de vie et la réappropriation d'une identité agricole, offrant une alimentation saine et de proximité. Cette contradiction révèle la difficulté à mettre en place des stratégies de gestion foncière sur les territoires. Enfin, ces enjeux alimentaires territorialisés conduisent à reconsidérer la place de l'agriculture au sein des couronnes périurbaines dans les politiques publiques, et à travers cela, à éveiller l'intérêt des collectivités pour la préservation des espaces agricoles.

B- L'appropriation des questions foncières par l'action publique

Les différents enjeux territoriaux liés à la préservation du foncier agricole sont reconnus par les acteurs publics. Des lois et outils ont par conséquent été créés pour aider les collectivités locales à prendre en main cette problématique.

1. La gestion du foncier confiée aux collectivités locales : cadre réglementaire

Les politiques liées à la gestion du foncier agricole ont émergé au milieu des années 1960, au pour proposer des outils de gestion et planification de l'aménagement urbain. Le contexte juridique national évolue néanmoins dans le sens de la protection des terres agricoles à partir de 1999 avec la Loi d'Orientation Agricole (LOA) qui reconnaît la multifonctionnalité de ces espaces. Dans sa continuité, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU, 2000) encourage les collectivités à modérer leur consommation en foncier agricole (SERRANO et VIANEY, 2007 ; JOUVE et VIANEY, 2012). Dans la continuité du Grenelle de l'Environnement (2007), la France établit de nouvelles lois pour la protection des terres agricoles, devenue enjeu public prioritaire. Parmi celles-ci, la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP, 2010) impose la mise en place d'observatoires de consommation du foncier agricole et un contrôle plus strict de la consommation des surfaces via les documents d'urbanisme (création des *Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles* qui deviendront en 2014 les *Commissions Départementales de Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers*). De la même manière, la Loi d'Accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi Alur de, 2014) renforce la protection des zones A et restreint la possibilité de rendre les terrains constructibles en limitant les constructions aux seuls bâtiments nécessaires à l'activité agricole (BERTRAND, 2013 ; JARRIGE et NAPOLEONE, 2015). Ces lois traduisent la volonté de l'Etat d'encourager les collectivités à intégrer l'agriculture et sa préservation dans leur projet de territoire. Plus récemment, en 2014, la Loi d'avenir pour l'agriculture et l'alimentation définit les Projets Alimentaire Territoriaux (PAT) que les collectivités peuvent élaborer en partenariat avec les acteurs de leur territoire afin de soutenir et favoriser un ancrage territorial de leur alimentation par le biais notamment d'une relocalisation de la production. L'objectif est ainsi d'en faire un axe structurant la mise en cohérence des actions publiques sur le territoire.

Depuis la décentralisation, ce sont les collectivités territoriales locales, qui sont responsables de la gestion du foncier et de la mise en œuvre des stratégies de développement agricole (SERRANO et VIANEY, 2007 ; SERRANO et VIANEY, 2011 ; JARRIGE et NAPOLEONE, 2015 ; GUERINGER et al., 2016). Les différentes compétences publiques sont réparties entre les différents échelons. L'agriculture est à la croisée de nombreuses politiques (foncière, économique, environnementales, etc.) et droits (rural, environnemental, urbanisme). Elle n'est pas une compétence en elle-même mais est répartie dans plusieurs champs (aménagement urbain, développement économique, environnement, etc.) et peut donc potentiellement être traitée par différents échelons agissant chacun selon leurs compétences (GUIOMAR, 2011 ; PERRIN, 2014). L'accumulation des domaines, échelons et acteurs concernés, laisse place à un flou administratif et juridique qui peut interroger sur l'échelle d'action à donner à un projet agricole. Par la même occasion, la cohérence des compétences déléguées aux collectivités peut être remise en cause.

2. Etat des lieux des outils existants : de la protection des espaces à la mise en œuvre d'un projet agricole

Depuis le milieu des années 1960, les communes, qui détiennent la compétence en termes d'urbanisme, régulent principalement la consommation des terres agricoles par la planification. Ainsi, des documents d'urbanisme, comme le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou le Schéma de Cohérence Territoriale (ScoT), ont pour vocation de rendre cohérent un ensemble de politiques publiques d'aménagement sur le territoire. Ils permettent de raisonner la gestion des espaces, notamment à l'aide de la réglementation de l'affectation de l'usage des sols. Bien que non spécifiques au développement de l'agriculture, ils définissent les zones à destination agricole qui vont faire l'objet de contraintes réglementaires strictes concernant les possibilités du bâti (LOUDIYI, 2008 ; Terre de liens, 2013). Aussi basée sur le zonage, la Loi d'Orientation Agricole de 1999 a introduit la possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP) afin de préserver les terres d'intérêt général en termes agricole, écologique et patrimonial. Ces dernières deviennent alors servitudes d'utilité publique. La ZAP permet de garantir une plus grande stabilité des espaces agricoles par une protection à plus long terme avec l'impossibilité de modification de l'occupation des sols sans avis du préfet (SERRANO et VIANEY, 2007). Conformément à la Loi d'Orientation Agricole, la ZAP reconnaît la multifonctionnalité de l'agriculture et répond ainsi à des objectifs liés à la préservation du potentiel agronomique de la zone, à son économie, et à la notion de patrimoine (SERRANO et VIANEY, 2007).

D'autre part, si le zonage permet de limiter l'étalement urbain en préservant des espaces non constructibles en plus de marquer une volonté de protection de ces terres, la vocation agricole attribuée n'est toutefois pas irréversible. Une modification de leur orientation peut éventuellement intervenir lors d'un renouvellement politique. En effet, PERRIN *et al.*, (2018) montrent que cette instabilité ne permet pas réellement de réguler le marché foncier et qu'elle favorise parfois la spéculation. Ces incertitudes encouragent, entres autres, les propriétaires à attendre la conversion des terres en constructible pour obtenir une meilleure rente foncière (SERRANO et VIANEY, 2007 ; JOUVE et VIANEY, 2012 ; JARRIGE et NAPOLEONE, 2015). Les auteurs montrent également que la délégation de la gestion foncière aux acteurs locaux a entraîné, du fait de la proximité des autorités locales et des propriétaires fonciers, une augmentation des contournements de la loi quant à l'acquisition de permis de construire. Le constat est que le phénomène d'étalement urbain persiste, et le zonage se révèle ainsi d'une efficacité limitée (JARRIGE et NAPOLEONE, 2015 ; PERRIN, 2017).

Les collectivités peuvent également impulser la création d'un Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEAN) auprès du Conseil départemental. Comme la ZAP, il assure une préservation des terres sur le long terme puisqu'il n'autorise pas de changement d'usage des sols sans obtention au préalable d'un décret d'état interministériel. Outre cela, il confère en plus un droit de préemption, voire d'expropriation, aux collectivités à l'intérieur du périmètre, ce qui leur offre une possibilité d'action élargie grâce à l'acquisition des terrains.

Par ailleurs, la question d'un véritable projet agricole, au-delà d'une simple affectation d'usage des sols, se pose alors pour les collectivités qui souhaitent garantir une reterritorialisation durable de leur agriculture et du système alimentaire. L'acquisition foncière apparaît alors comme un élément recherché par ces collectivités pour maintenir une stabilité de la vocation agricole tout en ayant la main pour les orienter vers les modes de production agricole qu'elles souhaitent valoriser sur leur territoire (Terre de liens, 2013 ; BAYSSE-LAINE, 2018). Le contexte économique rend néanmoins difficile ces opérations d'acquisition foncière qui dépendent de la capacité des communes et acteurs associés à financer ces achats, d'autant que l'agriculture n'est majoritairement pas considérée comme prioritaire dans les enjeux de territoire. Le portage foncier est un autre dispositif permettant d'appuyer les collectivités qui souhaitent acquérir la maîtrise foncière des terrains. LEGER-BOSCH *et*

al. (2015) définissent le portage foncier comme « des actions rassemblant différents types d'acteurs locaux, visant à acquérir des terrains agricoles de manière non temporaire afin d'en maintenir l'utilisation agricole ». Pour ces opérations de portage foncier, les collectivités peuvent ainsi faire appel à la SAFER en mettant en place des conventions de gestion ou à des associations citoyennes, comme l'association Terre de liens. En effet, à travers l'outil *La Fondation Terre de liens*, le mouvement citoyen peut, par le biais d'un appel au don, acquérir des terrains qui seront remis à disposition d'agriculteurs pour y installer des fermes en agriculture biologique. Sans possibilité de revendre les terrains acquis, elle garantit ainsi l'usage agricole de la terre à long terme en la préservant du risque de l'instabilité du marché foncier et du risque de spéculation associé.

Au-delà de garantir la stabilité de l'usage agricole sur leur territoire, les collectivités peuvent également encourager une approche systémique de la question alimentaire. Elles peuvent devenir un acteur pilote en s'impliquant dans des projets de développement agricole, à différents niveaux, comme pour les processus d'accompagnement à l'installation des agriculteurs. Le dispositif Espace-Test en est un exemple. Il offre la possibilité de tester, sur une durée limitée, une activité agricole en situation réelle dans un cadre juridique et matériel sécurisé. Il vise à répondre aux préoccupations des porteurs de projet (surtout pour les candidats non issus du milieu agricole) et à combler un déficit dans les accompagnements classiquement proposés, en présentant un dispositif d'installation progressif. Le foncier qui accueille la structure peut être acquis par la commune ou mis à disposition par un acteur privé. Par la mise en place d'un test d'activité agricole et de son animation, les collectivités peuvent travailler le lien propriétaire-candidat à l'installation et ainsi espérer réduire les freins à la mobilisation à plus long terme des terrains. (CHRETIEN, 2013 ; Terre de liens, 2013).

Cette prise en main des projets agricoles par l'action publique comme levier pour protéger le foncier agricole est nouvelle et se fait parfois de façon innovante. Les collectivités manquent cependant de légitimité dans le domaine agricole et la mise en place de ces projets, qui s'opère de manière transversale, implique donc la concertation et l'intervention de divers acteurs publics et privés ainsi que de la société civile. Elle amène à concevoir que les modalités de gouvernance du foncier telles qu'elles sont considérées principalement aujourd'hui, doivent être repensées. A ce sujet, GUERINGER (2016) souligne notamment que les propriétaires fonciers privés restent, pourtant, souvent écartés des discussions relatives à la gestion de leur bien.

Ces dispositifs de concertation peuvent poser des difficultés à trouver un consensus lorsque les acteurs défendent des objectifs différents. Alors que dans la plupart des cas, les acteurs peuvent être unis autour de l'intérêt de préserver du foncier, les acteurs publics et la profession agricole ont des visions différentes du rôle de l'agriculture : alors que les collectivités prônent plutôt un projet collectif, valorisant des formes d'agriculture innovante, la profession agricole reste, dans certains cas, ciblée sur sa fonction productive (SERRANO et VIANEY, 2011). En effet, cette notion de service rendu au territoire incluant par exemple les circuits-courts, l'approvisionnement de la restauration collective, ou la modification des pratiques agricoles, ne correspond pas toujours aux stratégies individuelles des agriculteurs qui ne sont pas forcément prêts à en accepter les contraintes. Cette adoption d'un rôle pilote dans les projets de développement agricole par les collectivités fait parfois polémique auprès de la profession qui semble réticente à l'idée que la propriété des terrains ne revienne pas à l'agriculteur exploitant (LEGER-BOSCH *et al.*, 2015), "l'entreprise agricole étant par nature une entreprise privée" (BAYSSE-LAINE, 2018).

C- Repenser la gouvernance des territoires pour les projets alimentaires

Les collectivités locales ont à disposition des outils pour s'affirmer sur ces questions foncières et agricoles dans le cadre d'une volonté de relocalisation du système alimentaire. Toujours est-il que le besoin d'aller vers la construction d'un projet paraît nécessaire à la pérennisation de ces actions. Pour compléter ces dispositifs, de nouvelles formes d'action publique et de participation à la prise de décision doivent être envisagées pour repenser la gouvernance de ces projets.

La mise en place de projets agricoles peut être l'occasion pour les collectivités de promouvoir des modèles d'agriculture dite alternative ou innovante et d'intérêt collectif (JARRIGE et NAPOLEONE, 2015, LEGER-BOSH et al., 2015 ; PERRIN, 2017). Pour concilier les attentes sociales et les objectifs économiques des collectivités et des agriculteurs, la nécessité d'élargir la conception de ces projets à d'autres acteurs que les collectivités se fait ressentir. Ainsi, les collectivités locales adoptent, dans la plupart des cas, un rôle de coordinateur ou de mise en réseau (BAYSSE-LAINE, 2018). Des dispositifs participatifs et de nouveaux espaces de dialogue proposent également, à une pluralité de nouveaux acteurs, d'investir ces questions, de la consultation à la prise de décision (DARLY, 2012 ; LEGER-BOSCH, 2015). Leur intégration et la prise en compte de leurs intérêts dans les discussions peuvent alors être un moyen de légitimer leurs actions sur ces questions agricoles, à condition qu'elles aient la capacité à mobiliser et à s'ouvrir à d'autres acteurs que ceux proches de leur réseau. PERRIN et al., (2018) montrent que ces nouveaux modes de gouvernance, associant la société civile aux réflexions, ont permis d'obtenir des résultats plus cohérents au regard des attentes de chacun et permettent de mieux saisir les enjeux multiples liés à ces espaces.

D'un autre côté, le rapport entre propriété et usage du foncier doit également être reconsidéré. Deux pistes peuvent être étudiées : la reconsidération du lien propriétaires/acteurs publics et la notion de propriété privée. Le caractère privé de la propriété foncière reste un facteur de blocage dans de nombreux cas, et la confrontation des logiques d'action de ces deux acteurs semble nécessaire afin d'envisager des outils de gouvernance adaptés pour à l'organisation des discussions. Les propriétaires fonciers restent souvent écartés des conversations par les collectivités. Or, ce sont eux qui détiennent le pouvoir de décision concernant leurs biens, leur rôle est donc essentiel dans les dynamiques foncières (GUERINGER et al., 2016). GUERINGER (2008) invite, en effet, à reconsidérer la place et le poids des propriétaires dans la gouvernance foncière : il existe une grande diversité de profils de propriétaires aux stratégies variées pouvant expliquer les divers facteurs de décision ou de blocage concernant leurs biens. Ils montrent ainsi que cette caractérisation de la propriété privée peut permettre d'ajuster les interventions foncières de manière plus pertinente.

La notion de projet collectif est déterminante dans la construction d'un projet alimentaire territorialisé. Les terres agricoles restent, dans les mœurs, supposées être des biens détenus par des agriculteurs avec une logique de patrimonialisation du foncier. (LEGER-BOSCH et al., 2015 PERRIN, 2017). Les différents points soulevés amènent à se demander si le foncier agricole périurbain ne devrait pas être reconnu comme un « bien commun » pour garantir la pérennité d'un usage agricole (JARRIGE et NAPOLEONE, 2015 ; PERRIN, 2017). Ainsi, l'exemple du mouvement Terre de liens, qui repose sur une mobilisation citoyenne pour acquérir des terrains et leur assurer à un avenir agricole, est une initiative qui pourrait inspirer les acteurs publics.

Le travail présenté dans ce mémoire propose une réflexion sur le sens et la portée de l'intervention d'une collectivité territoriale sur ses réalités agricoles, plus précisément sur l'accompagnement à l'installation agricole. Elle sera axée sur la question de l'accessibilité au terrain et la manière dont une collectivité peut se saisir de cette problématique pour relocaliser son système alimentaire.

L'étude se base sur le cas de la ville de Mouans-Sartoux dans les Alpes Maritimes, territoire où les difficultés d'accès au foncier par les agriculteurs sont particulièrement présentes. La commune porte un projet agricole de relocalisation de la production alimentaire par le biais d'un programme d'aide aux installations. La majorité des terres classées agricoles sont des terrains privés sur lesquels la commune n'a aucune maîtrise foncière. Parmi les actions proposées dans le cadre de son PAT, deux dispositifs inclus dans la stratégie d'approche des propriétaires fonciers seront analysés dans ce mémoire : la conception d'une boîte à outils pour la mobilisation du foncier agricole et la mise en place d'un Espace-Test agricole. Cette dernière est une démarche plutôt originale puisqu'elle est d'ordinaire souvent portée par des associations (BAYSSE-LAINE, 2018).

A travers le suivi de la réalisation de ces deux dispositifs, l'objectif est de se questionner sur quelles peuvent être la position d'une commune dans l'accompagnement à l'installation d'agriculteurs et la gouvernance (acteurs et démarche) la mieux adaptée pour pérenniser ces actions envisagées dans le projet alimentaire de la commune.

Comment permettre l'installation d'agriculteurs sur des terres privées dans le cadre d'un projet alimentaire communal ?

II- Matériel et méthode

A- Présentation du cas d'étude : Mouans-Sartoux, une commune inscrite dans une démarche de projet d'alimentation durable

L'étude présentée s'appuie sur le cas de la ville de Mouans-Sartoux localisée au sud-ouest des Alpes-Maritimes dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Située dans l'un des départements français les plus urbanisés (taux d'urbanisation : 95,3%, rapport Sénat, 2003), la commune fait effectivement face à un véritable questionnement quant à la conservation de ses surfaces agricoles périurbaines. Connue pour avoir été la première ville de plus de 10 000 habitants à atteindre 100% de produits issus de l'agriculture biologique en restauration collective, elle détient aujourd'hui une visibilité nationale, et même internationale, sur son projet d'alimentation durable, incluant des actions de préservation et de revalorisation de l'espace agricole.

1. Une commune au cœur d'un territoire attractif où l'urbanisation est forte

a. Contexte départemental

Le département des Alpes-Maritimes est encadré au nord et à l'ouest par les montagnes alpines, à l'est par le massif de l'Estérel, et au sud, par la mer Méditerranée. Ces caractéristiques géographiques expliquent que la grande majorité de la population (plus d'1 million dans le département, INSEE 2015) réside dans la zone littorale, très urbanisée. L'évolution annuelle moyenne de la population maralpine est évaluée à + 0,1 % sur la période de 2013 à 2050 (INSEE, 2017)

Reconnu pour la richesse de son patrimoine naturel et culturel, et apprécié pour son climat méditerranéen, le département accueille de nombreux touristes chaque année (11 millions en 2014) ; la Côte d'Azur étant la première destination touristique pour la clientèle nationale (Observatoire du tourisme de la Côte d'Azur, 2016). En tant que territoire balnéaire attractif, le phénomène d'urbanisation s'est intensifié depuis les années 1970 pour répondre à la pression démographique et touristique. En 2015, un quart des logements du département étaient des résidences secondaires ou des logements occasionnels (INSEE, 2015). Le développement rapide du secteur tertiaire à travers le tourisme, mais aussi les hautes technologies (le département accueille la plus grande technopole d'Europe, Sophia Antipolis) ont favorisé l'expansion d'infrastructures, principalement aux dépens des espaces agricoles et naturels.

L'agriculture continue de régresser dans le département. En raison de cet attrait touristique et de la forte urbanisation, la rétention et la spéculation foncière sont très importantes sur le territoire, entraînant ainsi des difficultés d'accès à la terre. C'est le cas principalement au sud, où persistent quelques productions végétales, dont le maraîchage et l'horticulture (production historique du département). L'agriculture du Moyen-Pays a, quant à elle, subi la remontée du développement urbain provenant du littoral entraînant la disparition des espaces naturels. Les zones agricoles se concentrent donc surtout dans le Haut-Pays, encore très rural, avec principalement des élevages ovins et caprins. La déprise agricole est néanmoins un facteur qui menace cette activité. Concernant l'agriculture biologique, 218 fermes étaient labellisées ou en conversion en 2016 (Agribio 06). Leurs productions sont plutôt diversifiées : huile d'olive, fromage de chèvre et de brebis, plantes aromatiques, fruits et légumes etc. Malgré une demande présente en produits bio locaux de la part des citoyens, cantines scolaires ou magasins spécialisés, l'offre existante n'arrive pas à les combler et a des difficultés à se développer (chiffres 2016, Agribio 06).

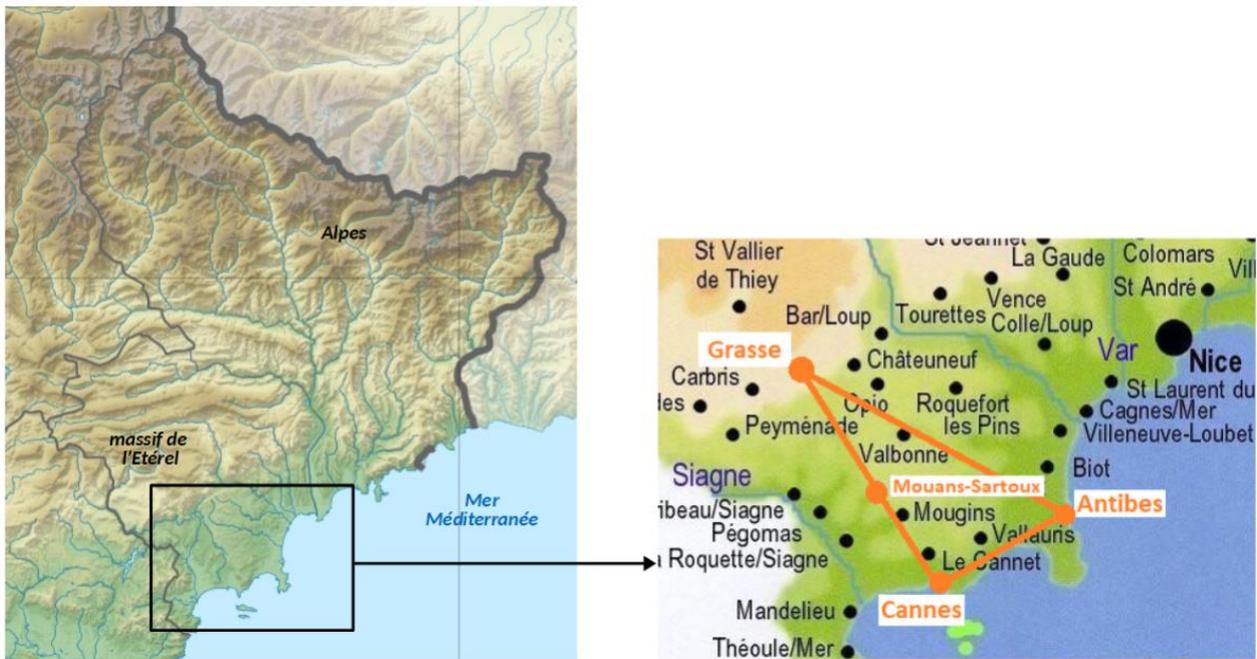


Figure 2 : Localisation de la commune de Mouans-Sartoux dans le triangle Cannes-Grasse-Antibes, (Alpes-Maritimes, France)
(réalisation : ESTIENNE, 2018)

b. Contexte local

La commune de Mouans-Sartoux compte environ 10 000 habitants sur une surface de 1 352 ha (INSEE, 2015). Elle est située au cœur du bassin de vie Cannes-Grasse-Antibes (cf. figure 2), trois villes emblématiques de la Côte d'Azur, regroupant au total 450 000 habitants.

Limité par les différentes contraintes géographiques du territoire, le développement urbain de ces agglomérations progresse vers le centre du triangle formé par ces trois villes, exerçant ainsi une forte pression sur les communes présentes. Le contexte foncier est particulièrement difficile en raison de la proximité avec la bande côtière. Le foncier agricole se vend à un prix proche de celui du foncier constructible et peut atteindre le million d'euros l'hectare.

Malgré un engagement affirmé de la municipalité depuis les années 1970 pour se protéger de cette urbanisation, la ville de Mouans-Sartoux a néanmoins vu doubler sa population en 30 ans pour atteindre 10 000 habitants en 2006. La densité de population est passée de 378,6 habitants / km² à 703,4 habitants / km² (INSEE, 1982 et 2015). La commune a cependant su conserver des espaces naturels dont une forêt de près de 200 ha.

Concernant l'activité agricole au niveau de la commune, 4 exploitations en agriculture biologique sont présentes à Mouans-Sartoux : 3 en maraîchage (dont une professionnelle, la régie municipale agricole et un jardin d'insertion sociale), et 1 élevage caprin. De plus, d'autres projets devraient se développer dans les deux ans à venir grâce au plan d'action d'accompagnement à l'installation agricole que la ville a décidé de mettre en place. L'objectif est d'aboutir à l'installation de 1 à 3 agriculteurs sur la commune.

2. La politique de Mouans-Sartoux : un projet ambitieux pour préserver son identité de petite commune et s'engager pour une alimentation durable

a. La municipalité de Mouans-Sartoux : acteur à l'origine du projet agricole de la ville

La mairie de Mouans-Sartoux est administrée par un conseil de 33 élus, dont le Maire, Pierre ASCHIERI, et 9 adjoints composant le bureau municipal. P. ASCHIERI a été élu au sein du conseil municipal pour reprendre la suite de son père, André ASCHIERI, Maire depuis 1974, réélu aux dernières élections de 2014, et qui avait démissionné un an après pour raisons médicales.

Depuis plusieurs années, l'équipe municipale travaille pour conserver et offrir à la population mouansoise un cadre de vie agréable et dynamique. Elle a, dans cet objectif, pris le parti d'une politique communale qui prend en main l'aménagement de son territoire. Souhaitant garder la maîtrise de la qualité et de l'accessibilité de ses services publics, sans laisser leur gestion aux mains d'entreprises privées, la ville fonctionne avec un système de régies municipales pour beaucoup d'entre eux : eau, transport, cantine, pompes funèbres, agriculture, etc.

Dans la même lignée, l'engagement politique de la municipalité de Mouans-Sartoux a conduit à la conception d'un projet global d'alimentation durable sur lequel l'entité travaille depuis une dizaine d'années.

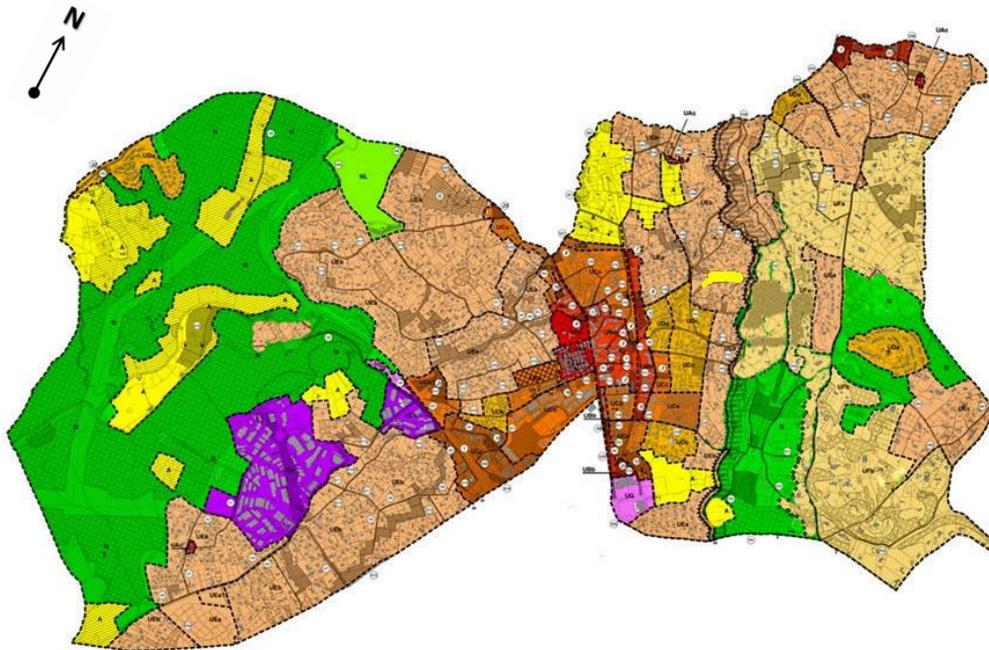


Figure 3 : Cartographie du zonage inscrit au PLU de Mouans-Sartoux présentant, en jaune, les terrains classés agricole (A, ou Ap).

(source : mairie de Mouans-Sartoux)

b. La lutte contre l'urbanisation pour préserver son cadre de vie et son patrimoine agricole

Convaincu que la terre a une valeur autre que celle d'une réserve pour l'urbanisation, le projet visant à limiter l'artificialisation des sols à Mouans-Sartoux a démarré en 1965 sous la volonté du précédent Maire, André ASCHIERI. Militant au départ contre un projet de logements pour accueillir les travailleurs de Cannes et Grasse qui prévoyait en 2000 la transformation de la commune en cité-dortoir de 40 000 habitants, le Maire décide de s'approprier le fonctionnement des règles d'urbanisme et ses outils d'aménagement afin de mieux maîtriser la gestion du foncier. En 1975, Mouans-Sartoux devient alors la première commune de sa taille (3600 habitants) à mettre en place un Plan d'Occupation des Sols (POS) avec l'aide de l'Université de Droit et Géographie de Nice. La ville acquiert, une dizaine d'années plus tard, les terrains de la zone de l'Argile où elle permet la création d'une zone industrielle et artisanale génératrice d'emploi, évitant ainsi cet effet "dortoir" : c'est en effet la seule commune du bassin de Grasse qui héberge plus d'emplois (6000 emplois) que d'habitants en âge de travailler (4000 actifs) (INSEE, 2014). Le versement des taxes liées à la zone d'activité versées, qui accueille 150 entreprises et 1500 emplois, a permis d'acheter des terrains et ainsi de financer les équipements publics de la ville. A. ASCHIERI comprend ainsi l'importance de la maîtrise foncière pour les projets d'intérêt public. Ces aménagements communaux sont réalisés de façon à regrouper la population et les services près du village d'origine (moins de 300 m d'un arrêt de bus ou de 700 m d'une gare) et ralentir la construction en périphérie.

La commune a mené plusieurs luttes pour préserver les espaces naturels et le cadre de vie des habitants. Durant la décennie 1988-1997, elle empêche la construction d'une autoroute A8 bis reliant Grasse à Cannes au travers de la forêt communale. En parallèle, elle s'oppose aussi à cinq projets de grandes surfaces commerciales qui auraient pu menacer le commerce de proximité, créer un encombrement du territoire, ainsi que des dommages environnementaux et sanitaires pour la population. Dans les années 2010 elle refuse la construction d'incinérateurs en zone replantée.

Par la suite, la commune se dote en 2010 d'un agenda 21 pour définir les différentes orientations de sa politique selon des préoccupations de développement durable dans différents domaines (Climat & Energie, Ressources naturelles & risques (dont terres fertiles), Bien-être, Education, Santé, Solidarité etc.). Cela amènera à la construction du Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et à la révision du Plan Local d'Urbanisme en 2012. La ville vise, par le biais de ces outils, la reconquête des espaces agricoles et la création de nouveaux pour consolider les aires existantes. Historiquement, la commune est très associée à la culture de plantes à parfums et à la parfumerie qui a fait la renommée de la ville de Grasse ; les jardins du Musée International de la Parfumerie se trouvent d'ailleurs à Mouans-Sartoux. Son histoire agricole est par conséquent un élément fort de son identité et un patrimoine qu'elle tient à préserver. Pour réaliser ce projet, elle repère les terrains au passé agricole à partir du cadastre napoléonien et de la mémoire des anciens du village, qui par le récit de leurs parents et grands-parents pouvait remonter jusqu'au début du siècle. En 2012, elle s'engage dans un acte assez inédit pour une commune, surtout sur le littoral azurien, en triplant ses surfaces agricoles inscrites au PLU : 112 ha sont classés agricoles, soit 8,3 % de son territoire, réparti en 12 zones prioritaires pour accueillir des agriculteurs (cf. figure 3).

c. Le projet de restauration collective 100% bio

La commune de Mouans-Sartoux est responsable de la gestion de trois cantines scolaires. Les repas y sont préparés sur place quotidiennement grâce au choix d'une cuisine intégrée dans chacune des écoles. 96% des 985 enfants inscrits dans ses écoles mangent quotidiennement à la cantine ainsi que le personnel municipal, ce qui représente environ 1 000 repas par jour et 152 000 par an.

L'histoire du projet « cantine bio » de Mouans-Sartoux débute en 1999 lorsque survient la crise de la vache folle, élément déclencheur de la prise de conscience de l'équipe municipale. Pour pallier l'interdiction d'introduction de viande bovine en production conventionnelle (susceptible d'avoir été nourries aux farines animales) en restauration collective, la ville décide d'instaurer du bœuf issu de l'agriculture biologique dans ses menus. La mission parlementaire d'A. ASCHIERI le conduit à travailler en collaboration avec de nombreux philosophes et scientifiques. Ainsi sensibilisée aux enjeux environnementaux, sanitaires et sociétaux liés à l'alimentation, Mouans-Sartoux vise alors en 2008 l'objectif d'une cantine 100% bio et augmente progressivement la part de produits issus de l'agriculture biologique, si possible locaux, dans ses approvisionnements. Par local, la commune entend « provenant de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou du Piémont italien ».

Constatant un déficit de l'offre en produits biologiques locaux, la commune décide de produire elle-même ses légumes pour approvisionner ses cantines. Elle réalise sur l'année 2009 une étude de faisabilité pour (1) la définition des besoins qualitatifs et quantitatifs en légumes grâce aux relevés sur facture de la cantine, (2) l'estimation des surfaces nécessaires à la production, en coopération avec les Jardins de la Vallée de la Siagne et d'un maraîcher mouansois, (3) la réflexion sur le mode d'exploitation (nombre de travailleurs, type de contrat, délégation de service public, régie agricole, etc.) et l'élaboration d'un budget prévisionnel. Le modèle de régie municipale agricole est finalement retenu pour garder la maîtrise complète d'un projet encore en construction. La commune crée donc en 2010 la régie de Haute Combe, une ferme maraîchère implantée sur un domaine de 4 ha préempté quelques années plus tôt par la mairie pour un projet de développement durable afin d'empêcher la construction de résidences par un promoteur immobilier. Elle a aujourd'hui été agrandie à 7 ha. Trois agriculteurs, sous contrat municipal, travaillent à plein temps sur la ferme. Alors qu'en 2011 elle fournissait déjà la moitié des besoins en légumes, elle produit aujourd'hui 25 T par an et approvisionne 85% des légumes de la cantine. Les productions sont exclusivement réservées à la restauration collective, aucun légume n'est vendu pour ne pas faire concurrence aux agriculteurs locaux, et le surplus, lorsqu'il y en a, est donné à l'épicerie sociale de la commune.

En 2012, Mouans-Sartoux réussit son pari et devient la première commune de plus de 10 000 habitants à fournir ses 3 cantines exclusivement en produits issus de l'agriculture biologique. Ces derniers étant aussi majoritairement locaux et saisonniers, arrivent frais, et en vrac dans les cuisines des écoles. Le coût matière par repas est estimé à 2,04 €. Le coût de revient, tout compris est estimé à 10,57 €. Les familles participent au financement du repas en fonction de leur quotient familial à un prix moyen de 3,13€. En parallèle, pour compenser l'augmentation des tarifs liée au bio, la municipalité a mis en place une stratégie de lutte drastique contre le gaspillage alimentaire (tri, pesée journalière des déchets, portions à la demande, etc.) permettant de compenser le surcoût lié au bio. Depuis le début du projet, le gaspillage à la cantine a diminué de 80 %, le réduisant ainsi à 32 g par assiette.

L'adjoint au Maire responsable du projet parle d'« utopie réalisée » (Gilles PEROLE, élu à l'Education) pour qualifier cette première étape. Ayant atteint le 100% bio, la ville, pionnière sur les projets alimentaires, recherche aujourd'hui à augmenter sa part de local dans les repas. Elle considère qu'un travail doit également être réalisé sur les filières de proximité pour l'approvisionnement de la cantine, et se lance ainsi dans un projet plus global de restructuration de l'alimentation sur son territoire et d'accompagnement à l'installation pour renforcer l'offre.

d. A la rencontre des deux projets : l'engagement pour une alimentation durable

• Construire sa souveraineté alimentaire

Le projet alimentaire de Mouans-Sartoux est pensé au-delà des cantines bio. Le besoin d'aller vers un projet alimentaire plus transversal et au cœur de différents enjeux environnementaux, économiques, éducatifs, et sanitaires, émerge suite à la mise en place de la régie municipale agricole. La ville souhaite agir sur le système alimentaire dans son ensemble et décide de prendre en main son avenir agricole à l'aide de sa politique communale. A l'interface entre les 2 enjeux, préservation du foncier agricole et approvisionnement de la population en produits sains biologiques, la ville a pour projet de tendre vers l'autosuffisance alimentaire en légumes (production adaptée au département). La définition d'autosuffisance adoptée par la municipalité est l'obtention d'une *"équivalence de terres mobilisables, pour produire une alimentation saine et respectueuse de l'environnement, par rapport aux besoins de la population actuelle et future"* (Daniel Le Blay, élu à l'Urbanisme). Ce projet est motivé par trois éléments :

- Le constat de la disparition d'un savoir-faire local lié à l'agriculture et donc la nécessaire relocalisation de celle-ci sur le territoire
- La forte dépendance du territoire aux approvisionnements extérieurs.
- Le soutien à l'économie circulaire, pour favoriser un développement économique local au service d'une consommation locale à Mouans-Sartoux.

Pour réaliser ce projet, la ville a estimé les besoins des habitants en termes de légumes à partir des données fournies par les cantines scolaires et les AMAP. Ces besoins ramenés aux surfaces nécessaires pour leur production permettent d'aboutir à un résultat d'environ 130 ha à préserver pour approvisionner la ville de Mouans-Sartoux. Par le biais du dernier PLU, elle a déjà atteint 112 ha classés agricoles. La ville constate néanmoins que le zonage ne suffit pas à assurer la remise en culture des terrains ciblés puisque les propriétaires ne mettent pas à disposition leur terrains pour cet usage. Elle se lance donc dans l'élaboration d'un plan d'accompagnement aux installations, une aptitude qui n'est habituellement pas attribuée aux communes, et qui fait l'originalité de cette démarche.

Aujourd'hui, la commune évoque plutôt la notion de souveraineté alimentaire, c'est-à-dire la capacité pour une collectivité de décider de son alimentation, d'où celle-ci provient et de ce qu'elle souhaite produire sur son territoire.

• La création de la Maison d'Éducation à l'Alimentation Durable : structuration du Projet Alimentaire Territorial

En 2016, en réponse à l'appel à projet lancé par la fondation Carasso, la mairie de Mouans-Sartoux reçoit un financement pour 3 ans de 150 000 € pour créer une structure inédite en France : la Maison d'Éducation à l'Alimentation Durable (MEAD). Son objectif est la structuration du projet d'autosuffisance alimentaire sur le territoire pour permettre l'accès des mouansois à une alimentation saine et respectueuse de l'environnement. C'est un service municipal rattaché au service Enfance, et conduit par un comité de pilotage composé d'élus, dont Gilles PEROLE (adjoint au Maire et élu à l'Éducation, référent du projet alimentaire) qui porte le projet depuis son commencement, de citoyens et de personnes ressources (agriculteurs, scientifiques, associations...). En 2017, la MEAD devient lauréate de l'appel à projet du Programme National pour l'Alimentation (PNA) pour le Projet Alimentaire Territorial (PAT) qu'elle coordonne. Au-delà du volet alimentaire, la structure est originale par son approche transversale des questions liées à l'alimentation (environnement, éducation, accessibilité sociale, partage et essaimage, etc.)

Le PAT de Mouans-Sartoux porte sur 5 axes :

- **Axe 1- Favoriser les installations agricoles sur la commune** : préservation des zones agricoles, rencontre des porteurs de projet, travail de sensibilisation auprès des propriétaires, accompagnement à l'installation...
- **Axe 2- Transformer et conserver les aliments** : projet de création d'un atelier de transformation collectif.
- **Axe 3- Sensibiliser et éduquer à l'alimentation durable** : visites de la ferme municipale et des cantines, jardin pédagogique, défi Familles A Alimentation Positive (défi FAAP), etc. afin de favoriser pour tous l'accès à une alimentation de qualité, bio, locale, saine et respectueuse de l'environnement.
- **Axe 4- Soutenir les projets de recherche-action en partenariat avec de nombreux acteurs** pour documenter le projet et comprendre les leviers de réussite afin de mieux les partager et les faire évoluer (INRA, Université Côte d'Azur, Montpellier Sup Agro, Skema Business school, etc.)
- **Axe 5- Communiquer et étendre le réseau** : essaimer et transmettre le projet à la population et d'autres territoires avec la création d'outils pour partager et inspirer (site internet, réseaux sociaux, films, réseau européen URBACT, Un plus Bio, débats scientifiques, manifestations culturelles...)

Le projet prenant de l'ampleur et étant reconnu a permis la création de 4 postes : depuis 2016, une chargée de mission qui coordonne la réalisation de ces 5 axes, depuis 2017 une responsable nutrition alimentation et depuis 2018, une animatrice en éducation à l'environnement et à l'alimentation durable ainsi qu'un coordinateur du projet européen URBACT *Biocanteens*.

3. Un projet alimentaire porté à l'échelle communale ayant acquis une notoriété nationale et internationale

Le projet de la ville de Mouans-Sartoux est aujourd'hui admis comme une référence sur les questions d'alimentation durable. Au niveau national, elle participe à plusieurs réseaux pour essaimer ses actions. Par exemple, le Club des territoires *Un plus Bio* qui promeut les initiatives sur le territoire pour le changement des pratiques alimentaires en restauration collective. La commune est également à l'origine de la création d'un diplôme universitaire chef de projet en alimentation durable, option collectivité territoriale dispensé par l'université Côte d'Azur qui forme les agents des collectivités à ces thématiques. De nombreuses manifestations culturelles sont aussi mises en place dans la ville afin de sensibiliser la population. Depuis plusieurs années, sont organisées lors du Festival du Livre, des rencontres et réflexions sur des thèmes citoyens. C'est d'ailleurs lors de l'une d'entre elles que l'agriculteur philosophe Pierre Rabhi, connu pour son engagement pour l'agroécologie, a fondé le mouvement des Colibris ; les actions de la ville sont basées sur cette philosophie : la contribution de chacun selon ses moyens peut aboutir à changer le système dominant dans sa globalité.

Au niveau international, elle est engagée dans deux projets européens du réseau URBACT qui vise à valoriser les bonnes pratiques alimentaires en milieu urbain. Le projet Agri Urban qui a débuté en 2015, avait pour objectif d'aboutir à la rédaction d'un plan d'action pour un projet agricole grâce aux échanges d'expériences avec un réseau de onze villes européennes. Reconnue « ville aux bonnes pratiques » par le réseau URBACT, elle entame en 2018 le pilotage d'un projet *Biocanteens* pour diffuser son expérience de cantines 100% bio et construire une méthodologie dans six autres villes européennes.

Bien qu'elle ait acquis cette forte notoriété, à un niveau plus local, Mouans-Sartoux reste, à l'échelle de la Communauté d'agglomération, et même du département et de la région, assez isolée politiquement. Elle est membre de la Communauté de Communes de l'Agglomération de Grasse (CAPG) qui regroupe au total 23 villes et villages du Moyen et du Haut-Pays. Face à l'absence de vision partagée, la ville avance à son propre rythme, indépendamment des autres membres, sur son projet d'alimentation durable. Le fait que la commune soit le seul acteur à porter un PAT est une exception à l'échelle nationale. Alors que les compétences du développement agricole sont détenues par les intercommunalités, la question de la pertinence et de la légitimité d'un tel projet à l'échelle communale peut se poser.

OBJECTIF 1 INSTALLER DES AGRICULTEURS SUR LES TERRES (COMMUNALES ou PRIVEES)		
ACTION 1 : Elaboration d'un Atlas agricole communal et diagnostic des terrains		
Titre de l'action et courte présentation	Sous-actions	Résultat attendu
ACTION 1.1. Identification des terres et diagnostic	Fiches parcelles/îlots agricoles	Couches SIG couches public/prive, cadastre, identification des propriétaires
	Couche soumis ONF	Couche SIG
	Mémoire utilisation du site	Connaissance et acceptation des voisins dans la tradition, aide à la décision
	Repérer et lister les usages actuels connus existants et possibles	Liste
	Bâtiments Existants (logement et/ou technique)	Liste, surfaces, assainissement
	Constructibilité logement et/ou technique	Liste
	Couches réglementaires	Liste
	Lister les possibilités de défrichement	Hors EBC, couche DDTM boisés vs activité agricole de - de 30ANS
	Lister les possibilité d'irrigation et d'accès à l'eau par parcelle	couche SIG hydro irrigation / eau potable/cours d'eau / sources
	Lister l'état de l'accès pour des engins agricoles	SIG, servitudes de passage, tonnage, garantir l'accès à chaque parcelle
Potential agricole qualité agronomique	Liste des productions possibles par parcelle	
ACTION 1.2. Cartographie	créer des couches SIG pour identifier les parcelles	cartographie des terrains agricoles de MS et leurs caractéristiques

OBJECTIF 1 INSTALLER DES AGRICULTEURS SUR LES TERRES (COMMUNALES ou PRIVEES)		
ACTION 2. Sensibilisation à l'installation d'agriculteurs		
Titre de l'action et courte présentation	Sous-actions	Résultat attendu
ACTION 2.1. Informers les propriétaires et les mettre en lien avec les porteurs de projet Créer un lien entre le porteur de projet et le propriétaire Informers les propriétaires privés sur les différentes modalités de mise à disposition	Construire une boîte à outil (juridique, baux...)	Installation ou agrandissement sous forme de convention de mise à disposition ou bail rural
	Informers les propriétaires privés sur la nécessité de mettre à disposition ses terres agricoles et/ou naturelles	Mission d'information permanente (portail dématérialisé), voix de presse, pub cinéma La Strada, salons, marchés...
	Vendre ses terres agricoles	Contractualisation de la vente
	Rencontres individuelles/ou porte à porte pour sensibiliser les propriétaires	Tous les propriétaires concernés rencontrés
	Organiser des sessions témoignages agriculteurs/propriétaires	2 ou 3 rencontres sur site/an – signature de baux entre propriétaire et porteur de projet
	Soutien municipal des projets / Facilitation	Groupe local d'appui opérationnel
	Mise en oeuvre d'un Espace Test Agricole (voir ACTION 3.2.)	Signature de contrats CAPE (3 ans max)
ACTION 2.2. Sensibiliser les voisins, la population	Organiser un forum, des marchés	Prise de conscience de la réalité de la production locale
	Organiser des visites sur site entre propriétaires, voisins, porteurs de projet et agriculteurs installés	Lien social et humain recréé : acceptation des projets agricoles
	Réhabiliter la mémoire agricole	rendre acceptable les projets agricoles par la connaissance de ce qui se faisait avant (résilience) : exposition Mouans-Sartoux et l'agriculture il y a 50 ans
	Diagnostic sociologique	Identification des leviers et freins à l'acceptation de projets agricoles à proximité

Figure 4 : Extrait du plan d'action (Objectif 1, Actions 1 et 2) élaboré dans le cadre du projet européen Agri Urban par la ville de Mouans-Sartoux et ses partenaires (source : MEAD, Mouans-Sartoux)

B- Méthodologie appliquée

1. Etat des lieux de l'avancement du projet agricole de la ville

L'étude portée sur le projet agricole de la ville de Mouans-Sartoux s'inscrit dans le cadre d'un stage de fin d'études ingénieur agronome de 6 mois réalisé à la Maison d'Education à l'Alimentation Durable sur le thème : *Mise en place du plan d'action d'aide aux installations agricoles sur la commune de Mouans-Sartoux dans le cadre de sa politique de ville*. Ce stage a pour objectif de démarrer la réalisation concrète des actions prévues dans le plan élaboré par la commune dans le cadre du projet Agri Urban (cf. figure 4).

Lors d'un précédent stage, un diagnostic du territoire a été réalisé rendant compte des difficultés liées à l'accès au foncier pour les porteurs de projet. Plusieurs actions ont été amorcées simultanément : recensement des terrains classés agricoles et de leurs caractéristiques, rencontre de porteurs de projet, rencontre des acteurs du territoire, etc. La demande pour s'installer à Mouans-Sartoux est présente : 6 porteurs de projet ont été rencontrés par la mairie en 2017. Ces entretiens indiquent que les candidats à l'installation sont majoritairement en reconversion professionnelle, non issus du milieu agricole, et avec des projets plus ou moins aboutis. La question de l'accès à la terre et à un logement à proximité de l'exploitation sont les principales difficultés identifiées. La mairie n'a toujours pas de terrains disponibles à leur proposer.

Le Maire en personne, est en contact avec certains propriétaires de parcelles agricoles. D'après ces entretiens, les principales difficultés d'accès au foncier rencontrées ici sont liées à l'attachement des propriétaires à leurs terres ou au fait qu'ils espèrent un passage de leurs biens en terrains constructibles. Certains souhaitent, par ailleurs, garder la maîtrise complète de leur terrain et ne veulent pas des contraintes liées à la présence d'un locataire agriculteur. D'autres sont prêts à accepter une mobilisation de leur bien dans le cas où le projet agricole correspondrait à leurs attentes. Enfin, dans d'autres cas, la municipalité préfère s'abstenir d'intervenir dans des négociations avec les propriétaires qui demanderaient en retour une contrepartie à laquelle elle ne pourrait pas répondre.

Afin de pallier certains de ces freins et proposer des solutions pour favoriser les installations agricoles, une réunion a été organisée à la mairie, au début de l'étude, avec les élus suivant le projet (le Maire, l'élus à l'Education, et l'élus à l'Urbanisme), la directrice du service Enfance, le directeur du service Espace-vert et la chargée de mission de la MEAD. Elle avait pour objectif de prioriser et redéfinir les différentes actions déjà entamées. La démarche retenue par la mairie pour la réalisation du projet repose sur les étapes suivantes :

- 1- Description de la propriété foncière agricole, ciblage des terres au meilleur potentiel agronomique
- 2- Définition des aménagements à réaliser sur les terrains pour accueillir une activité agricole
- 3- Mobilisation des terrains auprès des propriétaires fonciers
- 4- Rencontre et sélection des porteurs de projet candidats à l'installation
- 5- Recherche de solutions pour l'accès au logement des porteurs de projet

A ce stade de l'avancement du projet, la priorité des étapes 1 et 2 est un commun accord. Il existe néanmoins une confusion sur la chronologie à donner aux étapes 3 et 4. En effet, la municipalité pense qu'il est important de rencontrer les candidats à l'installation en parallèle, voire en amont, du travail de négociation foncière pour ainsi présenter aux propriétaires hésitants un projet agricole qui pourrait les convaincre. Les institutions présentes lors de la réunion de présentation du dispositif Espace-Test agricole estiment qu'il est trop tôt pour laisser les porteurs de projet espérer la libération d'un terrain alors qu'aucun n'est concrètement prêt à être mis à disposition.

La ville a donc choisi d'attendre pour lancer un appel à candidature de projet d'installation agricole. Elle a inscrit dans son plan d'action 2 dispositifs en vue de la réalisation de l'étape 3 qui prévoit l'approche des propriétaires fonciers privés :

- La constitution d'une boîte à outils présentant (1) la stratégie à adopter par la municipalité (2) les différentes modalités de mise à disposition de leurs terrains, aux propriétaires de foncier.
- La mise en place d'un Espace-Test agricole (ETA) sur la commune.

L'hypothèse de travail avec laquelle l'étude sera menée est la suivante : la boîte à outils peut permettre de proposer des solutions pour mobiliser le foncier agricole, non seulement adaptées au contexte du territoire de Mouans-Sartoux mais aussi être un outil de dialogue entre les différents acteurs. Parmi celles-ci, le deuxième dispositif, qu'est l'ETA, peut être adapté à l'échelle communale et proposer une solution aux problématiques liées à l'installation agricole à Mouans-Sartoux.

Les résultats attendus à l'issue de ce travail sont les suivants :

- Une description de la propriété foncière privée agricole à Mouans-Sartoux permettant d'établir des grands profils de propriétés aux caractéristiques communes
- Des propositions d'outils de mobilisation foncière adaptés aux freins identifiés approcher les propriétaires fonciers
- Des pistes de réflexion pour aider la mairie à formaliser sa position dans le projet d'accompagnement à l'installation agricole

Le premier mois de l'étude s'est focalisé sur une recherche documentaire pour appréhender les grands enjeux du territoire liés au foncier agricole, mais aussi le projet global de la commune autour de l'alimentation et de l'agriculture. Cette première étape est le résultat de recherches dans les documents d'urbanisme, et d'autres prospectus et dossiers de présentation fournis par la mairie. D'autre part, plusieurs rencontres avec des élus de la mairie et des acteurs du territoire maralpin (invitation à la restitution du diagnostic de territoire faisant état des lieux de l'offre alimentaire, réalisé par l'agglomération du Pays de Grasse) ont permis de compléter les informations recueillies. Enfin, elle fait suite à un travail de recherche bibliographique dans la littérature scientifique qui a notamment permis de définir le contexte présenté en première partie dans lequel s'inscrit cette étude de cas. La chronologie des rencontres collectives d'acteurs s'est déroulée ainsi :

- Organisation d'une réunion de l'équipe municipale pour présenter les premiers résultats de l'analyse des données collectées sur les terres agricoles et sélection des terrains prioritaires
- Participation à une réunion du groupe d'appui local Espace-test à Escragrolles (06), sur une demie journée, pour présenter les projets des deux candidats à l'installation actuellement en test d'activité sur le territoire du Pays de Grasse
- Organisation d'une rencontre d'une demi-journée à Mouans-Sartoux avec les premiers membres du groupe d'appui local pour visiter les terrains prioritaires et échanger sur les démarches d'accompagnement à l'installation

Information collectée	Catégorie	Définition catégorie
Surface des propriétés (ha)		
Composition des propriétés	Sol nu	Roches affleurantes, peu de sol
	Valorisation agricole	Sols cultivés ou en pâture
	Friche herbacée	Recouvrement du sol à plus de 50 % par des plantes herbacées
	Friche arbustive	Recouvrement du sol à plus de 50 % par des arbustes et semi-ligneux
	Fiche arborée	Recouvrement du sol à plus de 50 % par des ligneux
	Bâti	Constructions hors bâtiments agricoles sur le terrain
Situation juridique de la propriété	Propriétaire	
	Indivision	
	Usufruit-nue-propriété	
	Propriété de la commune	
	Propriété d'une société	
Lieu de vie des propriétaires	Mouansois	Résident de la commune de Mouans-Sartoux
	Voisins	Résident d'une commune du département des Alpes Maritimes dont la limite communale la plus proche de Mouans-Sartoux se trouve dans un rayon de 10 km à partir de la mairie
	Résident du département des Alpes-Maritimes	Résident des autres villes du département
	Résident de la région PACA	Résident des autres départements de la région PACA
	Résident hors région PACA	
Âge des propriétaires		

Figure 5 : Classification des informations collectées sur les propriétés privées à Mouans-Sartoux pour l'identification des profils de propriétaires

(réalisation : ESTIENNE, 2018, d'après GUERINGER, 2008, 2012, 2017)

2. Dispositif n°1 : Constitution d'une boîte à outils pour la mobilisation du foncier agricole

Les projets d'aménagement réalisés par la ville se sont appuyés, dans la majorité des cas, sur une maîtrise foncière communale. La question de la propriété est donc à prendre en compte dans la réalisation de ce projet communal d'accompagnement à l'installation et sa gouvernance, et notamment la place de la propriété privée, puisqu'elle représente une part importante des terrains ciblés par la mairie.

La boîte à outils se décline en 2 documents : un cahier des charges municipal et un schéma à destination du Maire, présentant la stratégie à adopter. L'objectif, à terme, de ce dispositif est de les amener à accepter la mobilisation de leur terrain pour un usage agricole. Le schéma stratégique d'intervention a pour but de définir le positionnement de la commune entre le propriétaire et le porteur de projet et de cibler les outils à disposition pour les négociations : arguments, avantages et inconvénients de chacun pour discuter avec le propriétaire et le porteur de projet. Le cahier des charges municipal a pour objectif de définir le cadre de l'accompagnement. Il présente le projet alimentaire de la ville, les différentes modalités de mise à disposition des terrains agricoles envisageables (selon la stratégie définie par le schéma), mais aussi de définir le niveau d'implication de la commune dans le projet d'aides aux installations. Le cahier des charges s'adresse aux propriétaires fonciers et aux porteurs de projet, le but étant qu'ils disposent des mêmes informations pour discuter ensemble d'un projet commun.

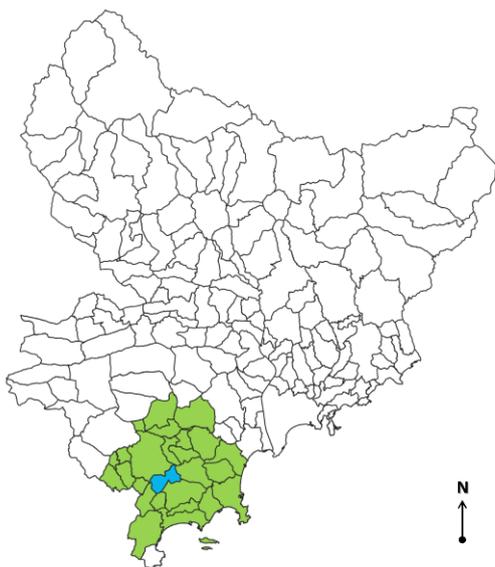
Cette boîte est construite avec pour finalité de convaincre les propriétaires fonciers d'adhérer au projet de la commune. Il semble donc pertinent de commencer par mieux connaître qui sont ces propriétaires et ce qui caractérise le bien convoité. La deuxième étape consiste à identifier cette fois-ci les dispositifs permettant cette négociation, et parmi eux, les plus adaptés au contexte identifié à Mouans-Sartoux. Enfin, il s'agira de définir des pistes pour la commune afin de se positionner dans l'accompagnement de ce projet agricole.

• La définition de la propriété foncière agricole à Mouans-Sartoux

La démarche proposée repose sur une identification des grands profils de propriétaires fonciers sur la commune pour (1) cibler les terrains les plus propices à être mobilisés et (2) adapter le contenu de cette boîte à outils afin de rendre l'intervention de la mairie auprès d'eux plus pertinente. Les recommandations en termes d'outils de maîtrise foncière, à destination de la mairie, présentés dans le schéma stratégique, s'appuieront sur ces résultats et sur les retours du Maire concernant ces entretiens avec les propriétaires fonciers.

La méthodologie suivie pour réaliser cette étude de la propriété privée à Mouans-Sartoux s'appuie sur la démarche de caractérisation de la propriété foncière développée dans les travaux de GUERINGER (2008 ; 2014 ; 2017). La première étape consiste à collecter des informations sur les propriétés (cf. figure 5) :

- La **surface totale des biens** rattachés au compte cadastral. Elles ont été classées en 4 catégories : inférieur à 0,5 ha, compris entre 0,5 (inclus) et 1 ha (inclus), compris entre 1 ha (exclu) et 2 ha (inclus), supérieur à 2 ha.
- La **composition** des propriétés. Ces informations ont été obtenues par le biais de visites de terrains, d'échanges avec les élus et à partir des comptes-rendus des visites terrains réalisés en 2017. Les natures des biens sont classés en 5 catégories : sol nu, valorisation agricole, parcelle herbacée, friche arbustive, parcelle arborée, bâtis et infrastructures (autres qu'agricoles, comprend également les routes).



Liste des 25 communes :

Antibes, Auribeau-sur-Siagne, Biot, Cabris, Cannes, Châteauneuf-de-Grasse, Grasse, Gourdon, La Roquette-sur-Siagne, Le Bar-sur-Loup, Le Cannet, Le Tignet, Le Rouret, Mandelieu la Napoule, Mougins, Opio, Pégomas, Peymeinade, Roquefort les Pins, Spéracède, Tanneron, Tourrettes-sur-Loup, Valbonne, Vallauris, Villeneuve Loubet

Figure 6 : Localisation des 25 communes du département des Alpes-Maritimes dont la limite communale la plus proche de Mouans-Sartoux (bleu) se trouve dans un rayon de 10 km autour de la mairie (vert).

(réalisation : ESTIENNE, 2018, sur Qgis version 3.1.0)

Compte cadastral	ID	Situation juridique	Nombre d'ayants droits	Lieu de vie propriétaire(s)	Référence cadastrale parcelle	Zonage parcelle	Surface parcelle (ha)	Composition parcelle	Surface totale du compte (ha)	Surface totale en zone A (ha) selon PLU	Surface totale A non bâtie (ha)
<i>Nom du propriétaire</i>	1	propriétaire	1	X	AA-01	U	0,0918	bâti et infrastructure	0,1291	0,0373	0,0373
					AA-02	A	0,0373	valorisation agricole			
<i>Noms des propriétaires</i>	2	indivision	3	X / X / X	AA-03	Ap	0,521	arborée	0,521	0,521	0,521
...											

Figure 7 : Structure du tableau synthétisant la collecte de données sur les propriétés foncières agricoles à Mouans-Sartoux

(réalisation : ESTIENNE, 2018)

- La **situation juridique** de la propriété. 5 catégories sont représentées : propriétaire, indivision, usufruit-nue-propriété, propriété de la commune, propriété d'une société
- Le **lieu de vie des propriétaires**. Les propriétaires ont été classés en 5 groupes : les mouansois, les voisins (cf. figure 6), les habitants d'autres villes du département des Alpes-Maritimes, les habitants des autres départements de la région PACA et les habitants hors de la région PACA

Seuls les comptes cadastraux comprenant au moins une parcelle classée en zone agricole (A ou Ap) seront traités dans cette analyse puisqu'il s'agit, en effet, des propriétés ciblées par la municipalité dans son PLU pour l'installation agricole. Pour l'identification des profils de propriétaires, les données prises en comptes au sein de ces propriétés concernent les espaces non bâtis classés en zone agricole (A), susceptibles d'accueillir une activité agricole. Par compte cadastral, il sera entendu ici : compte auquel sont rattachées les parcelles appartenant au(x) même propriétaire(s), sous un même statut juridique.

Ces données ont été recueillies à partir des ressources cadastrales, disponibles au service Urbanisme de la ville et de divers échanges avec les élus et agents municipaux (Maire, élu à l'Urbanisme, élu à l'Education, directeur des Espaces-verts, chargée de mission de la MEAD). La mairie ne dispose pas d'une base de données répertoriant dans un tableau toutes les informations contenues dans les cadastres. Ces dernières ont été collectées manuellement, parcelle par parcelle, à partir de la cartographie disponible en ligne (*Carto web*, logiciel SIG géré par la CAPG) et réorganisées de manière à caractériser, non plus le parcellaire, mais chaque compte cadastral. Les données sont répertoriées dans un tableau, dont la structure est présentée en figure 7.

D'autres données sur les terres ont aussi été collectées via des visites de terrains, dont une organisée avec le chargé de mission de la CAPG, une animatrice et une administratrice de l'ADEAR et le co-gérant de la SCOP Mosagri. Elles ont été complétées par des échanges avec le service Urbanisme et Espace-verts ainsi qu'avec la Régie Municipale des Eaux. Il s'agit de l'identification de la disponibilité en eau, des travaux à réaliser, des projets d'installation envisageables, de la localisation par rapport aux zones d'habitation, et la topographie. Toutes ces informations ont été répertoriées dans un Atlas agricole communal (cf. Annexe 1) mis à disposition de la municipalité. Les cartes présentées ont été réalisées sur le logiciel de SIG *Qgis version 3.0.1*.

La deuxième étape est la détermination de profils de propriétaires par le biais d'une Analyse des Correspondances Multiples (ACM) sur le logiciel de traitement statistiques *R* et le tableur *Excel*.

• La sélection des outils de mobilisation du foncier

La construction du schéma d'intervention s'appuie sur les résultats de la description de la propriété foncière réalisée. Les outils de mobilisation foncière présentés ont été sélectionnés parmi le panel d'outils existants suite à une recherche documentaire et à des rencontres où étaient présents des professionnels agricoles du territoire (ADEAR, SCOP Mosagri, CAPG, et Terre de liens). Il a été décidé par les élus de la commune que la stratégie à adopter devait proposer un choix d'outils pertinents, mais limités en nombre, afin de faciliter l'appropriation de la démarche par le Maire en négociation avec les propriétaires.

• La définition du rôle de la commune

Les conditions, modalités et formes d'accompagnement envisageables présentées dans le cahier des charges municipal ont également été discutées avec les élus en charge du projet (maire, élus à l'Education et à l'Urbanisme) et les premiers membres du futur groupe d'appui local Espace-test agricole à Mouans-Sartoux (ADEAR, CAPG et SCOP Mosaïque).

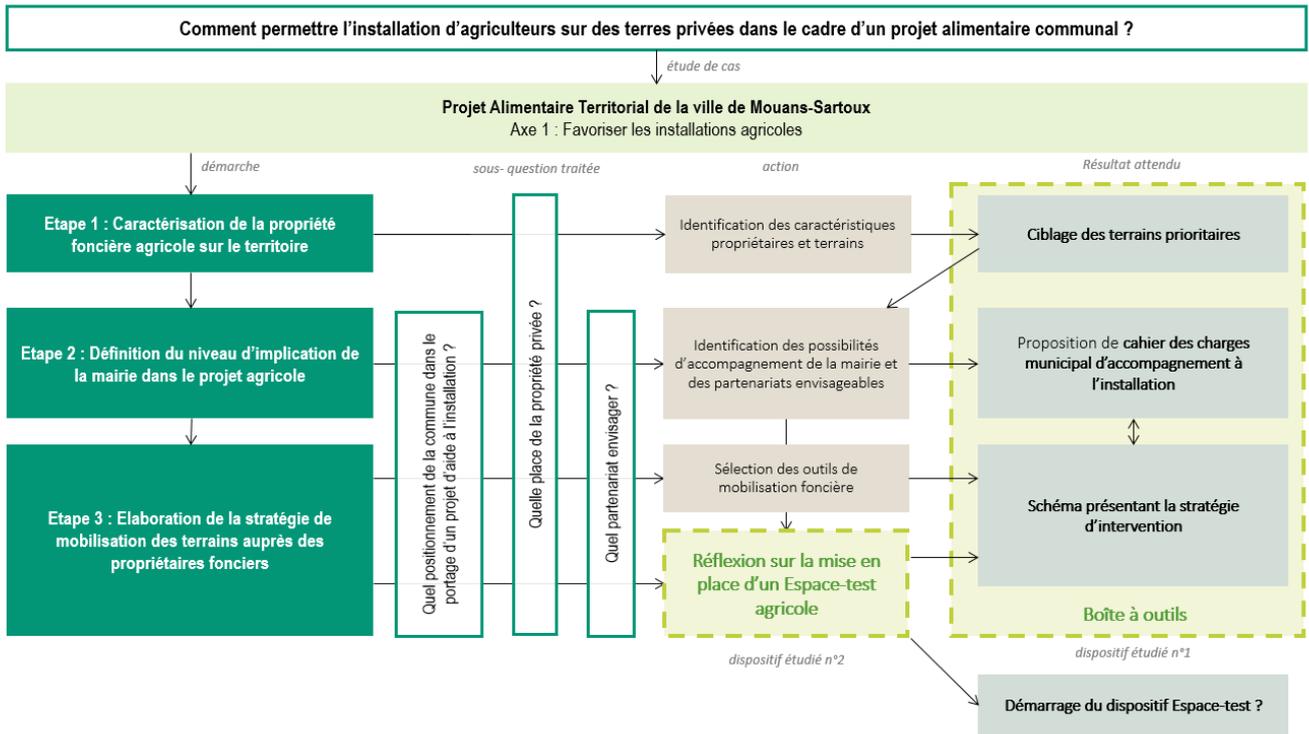


Figure 8 : Schéma présentant le bilan de la méthode appliquée durant l'étude.
(réalisation : ESTIENNE, 2018)

A travers l'élaboration de cette boîte à outils, la position d'une commune dans le portage d'un projet agricole d'aide à l'installation sera interrogée. *A priori*, la commune interviendrait sur les questions de mobilisation du foncier en tant qu'intermédiaire entre propriétaire et candidats, avec un rôle facilitateur pour l'accès à des conditions favorables à une installation agricole. Plus généralement, c'est la gouvernance d'un tel projet qui sera questionnée. Le portage par une commune seule semble difficile étant donné qu'elle ne possède pas de compétence agricole ni la propriété de l'espace nécessaire. L'implication de partenaires semble donc à envisager, et notamment la place des propriétaires privés qui reste à définir.

3- Dispositif n°2 : Mise en place d'un Espace-test agricole à Mouans-Sartoux

L'espace-test agricole (ETA) est un espace de concertation multi-acteurs. Ce dispositif a pour objectif de fournir les moyens à un porteur de projet pour développer une activité agricole en grandeur réelle, tout en étant accompagné par un réseau d'acteurs du territoire, sur une durée limitée, dans un cadre juridique et matériel sécurisé. C'est une mise en situation sans création d'entreprise agricole pour le porteur de projet. Le portage du dispositif peut se faire sous différentes formes, mais il est souvent réalisé par un groupe local d'appui aidé de partenaires, qui mettent à disposition des candidats : un cadre légal d'exercice (dont l'hébergement juridique et fiscal, une couverture sociale, etc.), des moyens de production (dont le foncier et les constructions nécessaires à son activité, etc.) et un dispositif d'accompagnement qui lui permette de réaliser son test de façon sécurisée (CAVALIER, 2013).

La mairie envisage de porter la mise en place du dispositif Espace-test à Mouans-Sartoux. L'ETA a pour objectif de permettre aux candidats, nombreux en reconversion et non issus du milieu agricole, de se confronter à la réalité de leur projet et de tester leurs motivations pour ainsi sécuriser les installations à long terme. Elle espère aussi que celui-ci pourra permettre d'approcher certains propriétaires hésitant à s'engager dans la mise à disposition de leur terrain, en leur proposant de rencontrer des porteurs de projet en test via un dispositif temporaire, sécurisé par une structure porteuse et soutenu par la commune. L'idée de départ de la mairie, lors de la rédaction de son plan d'action est la création d'un lieu-test fixe sur un terrain sélectionné grâce à la première étape de ciblage des terres au meilleur potentiel agricole.

Le dispositif Espace-test sera plus précisément étudié parmi les différents outils envisageables pour la stratégie d'intervention municipale. Une réflexion sur la mise en place de cet Espace-test est proposée. Elle débutera par une étude des besoins de la commune et acteurs associés afin de déterminer le format le plus approprié au contexte local. A travers l'exemple d'autres ETA déjà montés dans le département, les possibilités de partenariats et le positionnement de la commune dans le montage de ce dispositif seront là aussi étudiés. La constitution d'un groupe d'appui local est également en réflexion à travers la définition de ses objectifs et de sa composition. Ce travail a été mené grâce aux résultats d'une recherche documentaire et d'entretiens avec les acteurs du territoire : Deux porteurs de projet en test et les potentiels membres du futur groupe d'appui local Espace-test : ADEAR, CAPG et SCOP Mosaïque avec lesquels plusieurs échanges ont été réalisés. La participation à la rencontre d'un groupe d'appui local d'un autre ETA du département a permis d'y rencontrer des propriétaires, élus et autres institutions participant au dispositif.

Le schéma ci-contre (cf. figure 8) résume la méthodologie présentée.

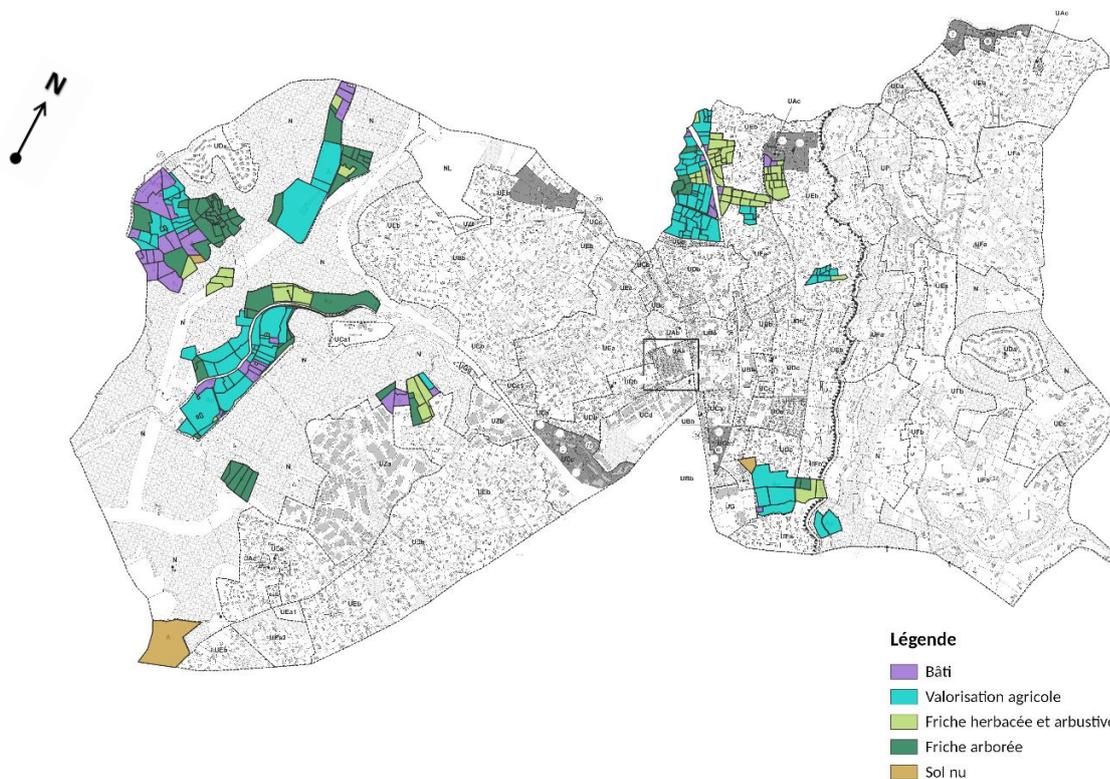


Figure 9 : Cartographie de l'occupation du sol des parcelles classées A au PLU de Mouans-Sartoux (source : données cadastre ; réalisation : ESTIENNE, 2018)

Description de la propriété à Mouans-Sartoux				
Surface totale cadastrée sur la commune		1352 ha		
Surface totale classée A au PLU		112 ha		
Biens communaux (Mouans-Sartoux)	surface totale	230 ha		
	% du foncier	17%		
	Surface classée A	26 ha		
Propriétés comprenant au moins une parcelle classée en zone A				
Nombre de comptes cadastraux		105 comptes		
Nombre d'ayants droits		148 ayants-droits		
Nombre de comptes possédant uniquement des parcelles en zone A		73 comptes		
Propriétés à un seul usage	55 % des comptes	bâti	10%	
		agricole	10%	
		parcelles herbacées et arbustives	16%	
		parcelles arborées	18%	
Surface moyenne des propriétés privées		1,57 ha		
Propriétés privées non bâties classées en zone A appartenant à des particuliers				
Caractéristiques des propriétés	surface totale	56 ha		
	surface moyenne des propriétés	0,75 ha		
	% du foncier total classé A	54%		
	% propriétés (nombre de comptes)	< 0,5 ha	60%	
		Entre 0,5 et 1 ha	17%	
		Entre 1 et 2 ha	14%	
		> 2 ha	9%	
Propriétés en découplage de droit	% des comptes	36%		
	% du foncier	32%		
Caractéristiques des propriétaires	Nombre de comptes	76 comptes		
	Nombre d'ayants droits	117 ayants-droits		
	Propriétaires locaux	% des comptes	68%	
		% du foncier	65%	
	Propriétaires résidents hors région	% des comptes	17%	
		% du foncier	27%	

Figure 10 : Tableau de présentation de la propriété des zones classées agricoles à Mouans-Sartoux (source : données cadastre ; réalisation : ESTIENNE, 2018)

III- Une stratégie d'intervention communale pour la mobilisation du foncier agricole : proposition d'outils et modèle de gouvernance

A- Le ciblage des terrains prioritaires : de petites surfaces à la propriété éclatée

1. La description de la propriété foncière agricole à Mouans-Sartoux

La surface classée au PLU en zone A à Mouans-Sartoux représente 112 ha, soit 8% du territoire. Elle est répartie entre 148 ayant-droits pour 105 comptes cadastraux dont 31% possèdent également des terrains situés dans d'autres zones naturelles (N) ou urbaines (U). Les différents types d'usage de ces parcelles agricoles sont présentés sur la carte ci-contre (cf. figure 9, Annexe 3) : 30% des surfaces sont valorisées par une activité agricole (centre équestre et élevage canon exclus), 26% sont des friches arborées, 14%, des friches arbustives ou herbacées et 14% comprennent du bâti. Le tableau présente les résultats de la collecte d'informations sur ces propriétés (cf. figure 10).

a. La composition des patrimoines fonciers

La propriété agricole appartenant à la commune de Mouans-Sartoux (26 ha) représente 23% de la surface totale zonée A. La ville valorise déjà 41% de ces surfaces grâce à une activité agricole, le reste étant occupé par la forêt. Effectivement, ces parcelles arborées nécessitent de lourds investissements pour être défrichées et aménagées en vue d'une remise en culture. La ville privilégie donc aujourd'hui l'approche des propriétés privées pour réaliser son projet d'installation.

Concernant l'occupation des sols des terrains, tous propriétaires confondus, un peu plus de la moitié des comptes n'ont qu'un seul type d'usage sur leurs propriétés, parmi eux : agricole (19%), friches herbacées et arbustives (29%) et friches arborées (33%). Les propriétés composées uniquement de bâti, malgré le fait qu'elles soient classées en zones non constructibles, concernent 10% de l'ensemble des comptes étudiés. Parmi les propriétés aux compositions diverses, 80% des comptes possèdent un type d'usage dominant (> 75% de la surface).

La taille moyenne d'une parcelle agricole non bâtie est d'environ 2500 m². Au sein d'une même propriété, les parcelles sont plutôt proches géographiquement. Ceci est un premier point positif car en effet cela permet d'obtenir des lots où les terrains d'un même propriétaire sont concentrés d'un seul tenant. Ainsi le nombre d'interlocuteurs est moindre sur les zones ciblées. Néanmoins l'éclatement de la propriété foncière est important sur la commune. Les propriétés agricoles non bâties représentent au total 104 ha. Cela dit, pour la très grande majorité (91%), elles sont inférieures à 2 ha, dont deux tiers ne dépassent pas 5000 m².

b. Les processus de décision associés

La surface classée agricole à Mouans-Sartoux est répartie entre différents types de propriétaires : des communes (3%), dont Grasse et Cannes, des associations (1%), des groupements fonciers agricoles (2%), des sociétés privées (11%), et majoritairement, des particuliers privés (83%). Ce résultat conforte également le choix d'intervention de la commune plus spécifiquement auprès des acteurs privés.

Concernant la propriété privée agricole non bâtie, le pouvoir de décision est partagé dans 32% des comptes (situation d'indivision ou d'usufruit-nue-propriété). En effet, les 56 ha sont répartis en 76 propriétés, pour 117 ayants-droits. Ce constat montre que les propriétés sont plutôt de petites surfaces, avec une moyenne à 0,75 ha et, dans un tiers des cas, en découplage de droit. L'approche des propriétaires fonciers pour mobiliser les terrains nécessite ainsi de confronter plusieurs individus pour obtenir des surfaces suffisantes afin d'accueillir les projets des candidats à l'installation.

Les différents ayants-droits sont très majoritairement locaux (69%), c'est à dire résidents dans un rayon de 10 km autour de Mouans-Sartoux, et parmi eux, la moitié vit sur la commune. Seulement 17% des comptes n'ont aucun ayant-droit résident dans la région PACA. La plupart des familles, résidant sur la commune depuis plusieurs générations, sont donc connues des élus de la mairie. Cette situation présente à la fois des avantages : accessibilité et connaissance du projet de la ville, mais aussi des inconvénients : volonté d'entretenir de bonnes relations avec les habitants de la commune.

Les parcelles présentant *a priori* un potentiel pour accueillir une activité agricole à court terme sont les parcelles laissées en friche herbacée ou arbustive, qui ne sont pas encore valorisées et qui ne nécessitent pas une remise en état trop conséquente pour démarrer une activité. Elles représentent 13 ha, soit 23% des parcelles privées non bâties classées A, avec une surface moyenne de ces parcelles à 2000 m². Ces terres sont réparties en 32 comptes.

c. Les profils des propriétés de la commune

Les données récoltées sur les propriétés ont été analysées via un logiciel de traitements statistiques afin de déterminer s'il existait des grands profils de propriétés réunissant des caractéristiques similaires. Les résultats obtenus ne montrent pas de catégorisation évidente. En réalité, la propriété privée est très diversifiée sur le territoire, tant au niveau de leur composition que de la situation de leur(s) propriétaire(s). Parmi les 32 comptes identifiés, 5 catégories peuvent néanmoins être proposées suite à l'observation des différentes observations des différentes données. A noter que le poids des différents profils n'est pas identique :

- **Les « grandes » friches** : 2 sous-groupes (1) propriétés de 1 à 2,5 ha, composées uniquement de friches herbacées ou arbustives en zone A et appartenant à des propriétaires pour la plupart non locaux, (14%) (2) propriétés à dominante herbacée ou arbustive, autour de 1 ha, possédant des parcelles classées en zone U avec parfois présence de bâti et appartenant à des propriétaires majoritairement locaux (18%).
- **Les « petites » friches** : propriétés inférieures ou égales à 0,5 ha, composées uniquement de friches herbacées ou arbustives classées A et appartenant majoritairement à des propriétaires locaux (36%).
- **Les propriétés « agricoles »** : propriétés de 1 à 2 ha, à usage dominant agricole (> 50% des surfaces) et possédant des friches herbacées ou arbustives sur moins de 0,5 ha. Les propriétaires sont plutôt locaux et en situation de découplage de droit.
- **Les propriétés « forestières »** : propriétés de 1 à 2 ha, à dominante arborée, possédant des surfaces herbacées ou arbustives inférieures à 0,5 ha et appartenant à des propriétaires locaux (11%).

- **Les propriétés « bâties »** : propriétés de moins d'1 ha, à dominante de bâti (> 50%) et de zones U (> 60%), dont les friches herbacées ou arbustives représentent moins de 0,3 ha et appartiennent à des propriétaires locaux (7%).

Parmi ces différents profils, quelques hypothèses peuvent être faites pour aiguiller les interventions de la mairie. La catégorie qui semble la plus pertinente est évidemment celle des « grandes » friches qui pourrait permettre de mobiliser les plus grandes surfaces d'un seul tenant. Dans le premier cas, toutes les parcelles de la propriété sont classées en zone A, limitant ainsi les éventuelles négociations pour l'obtention, en échange d'une mise à disposition, d'un permis de construire sur une autre parcelle du propriétaire. Les parcelles appartiennent également à des propriétaires majoritairement non locaux qui n'ont peut-être pas connaissance du projet de la ville, ni envisagé de mettre leur terrain à disposition d'un agriculteur. L'ancrage du propriétaire au territoire est un autre élément à considérer. Il est également possible que, ne résidant pas sur la commune, le degré d'attachement à leur bien soit modéré et qu'ils soient ainsi plus susceptibles de vendre (GUERINGER et BLASQUIER-REVOL, 2017). En revanche, ces propriétaires n'étant pas connus des élus de la mairie, celle-ci dispose de moins de matière pour entamer les négociations. Dans le deuxième sous-groupe, la propriété comprend également des terrains classés en zone constructible appartenant à des propriétaires locaux, qui peuvent attendre de la proximité avec les élus, quelques contreparties dans les négociations (PERRIN, 2018).

Les autres catégories présentent l'inconvénient que les parcelles potentiellement disponibles aient une surface inférieure à 5000 m², limitant ainsi la diversité des projets d'installation envisageable. Dans le cas des « petites » friches, les propriétés sont toutes classées agricoles, ce qui comme dans le cas précédent, peut être un avantage. Cette catégorie est la plus répandue sur le territoire et les propriétés concernées sont, finalement, plutôt proche géographiquement. Ce constat permet tout de même d'espérer qu'en cas de projet réussi sur l'une des parcelles, prévu au départ sur une petite surface, les autres propriétaires aux alentours pourraient être convaincus et ainsi envisager de permettre à l'exploitation de s'agrandir. Les propriétaires de cette catégorie semblent donc également intéressants à approcher.

Pour les propriétés « agricoles », la plupart des terrains sont déjà valorisés par des cultures. Ces propriétaires peuvent donc être déjà sensibilisés à cette thématique ou bien, au contraire, refusent d'y allouer plus de terres. De plus, les droits sur les propriétés sont répartis entre plusieurs propriétaires ce qui est un élément qui complexifie les négociations.

Concernant les propriétés « forestières », les surfaces totales sont intéressantes et même si les parcelles herbacées et arbustives représentent moins de 0,5 ha, les friches arborées peuvent néanmoins présenter un intérêt pour certaines activités agricoles. Une étude des possibilités d'installation (notamment pour une activité d'élevage avec pâturage en forêt, agroforesterie ou cueillettes de plantes aromatiques) pourrait être envisagée sur celles-ci.

Enfin, les propriétés « bâties » sont les moins représentées sur le territoire, et au vu des surfaces potentiellement disponibles et de la proportion de zones constructibles, elles ne semblent pas à privilégier, exceptées si elles se situent dans une zone entourée d'autres friches.



Fond de carte : répartition de la propriété publique (orange) / privée (vert)
 Encadrés zoomés : répartition des groupes de propriété par couleur

Figure 11 : Cartographie de la répartition de la propriété à Mouans-Sartoux.
 (source : données cadastre, réalisation : ESTIENNE, 2018)



Figure 12 : Photographie d'une des parcelles ciblées dont l'accès via le pont est à réaménager
 (photographe : à gauche, ESTIENNE, 2018, à droite, PETIT, 2017)

2. La sélection des terrains prioritaires

Cette première analyse des informations collectées permet d'avoir un aperçu de la propriété foncière disponible sur le territoire. Les données récoltées sur les terrains ont permis d'identifier les zones où une installation peut être envisageable à court terme, et ce, selon plusieurs critères, dont : *les caractéristiques de la parcelle, l'accessibilité, la disponibilité en eau et l'état d'esprit des propriétaires* (cf. Annexe 4). Les six secteurs présentant les plus hautes potentialités agricoles sont représentés sur la carte ci-contre dans les encadrés (cf. figure 11).

Au vu de la surface des lots de parcelles, les types d'activités envisagés sont principalement des cultures végétales (maraîchage, plantes à parfums, céréales, arboriculture, etc..). Les possibilités d'installation d'activités d'élevage sont réduites du fait de la proximité de la plupart des terrains avec des zones habitées. Suite à la visite du groupe d'appui sur les zones ciblées, l'éventualité de créer un lieu collectif regroupant plusieurs activités a aussi été évoqué.

Les terrains ciblés présentent un accès voirie envisageable qui permettrait la circulation des machines agricoles, car ils sont situés en bordure de routes ou pistes forestières. L'autorisation d'emprunt des pistes forestières reste néanmoins à vérifier auprès de l'Office Nationale des Forêts. Une seule des zones présente des contraintes d'accès qui compromettent aujourd'hui d'envisager une installation. Les fondations du pont permettant d'arriver aux parcelles sont très endommagées et nécessitent d'être rénovées à un coût élevé. Malgré tout, les terrains auxquels il permet d'accéder sont les seuls terrains permettant d'envisager l'implantation d'un élevage, c'est pourquoi ils font partie de cette sélection (cf. figure 12). La constitution d'une demande de subvention est en cours. Concernant l'accès à l'eau, le parti pris d'un forage semble la solution la plus adaptée pour éviter le raccordement au réseau d'eau potable de la commune (risque de saturation).

Les six secteurs sont répartis en 18 groupes de propriétés. Ces derniers sont représentés de différentes couleurs sur la carte. En croisant les données sur les terrains et les informations sur les propriétaires, six groupes de propriétés appartenant aux profils *les « grandes » et « petites » friches* ont finalement été sélectionnés. Il a été décidé de prioriser les négociations auprès des propriétaires des plus grandes entités de chaque zone afin d'avoir un nombre d'interlocuteurs limité. L'objectif est l'obtention d'une surface prête à accueillir une activité agricole afin d'installer rapidement un agriculteur au cœur de ces espaces, et par la suite, convaincre progressivement les autres propriétaires de se rattacher au projet.

Cette sélection de terrains pour prioriser les interventions a été validée par la commune lors d'une réunion de présentation de ces premiers résultats.

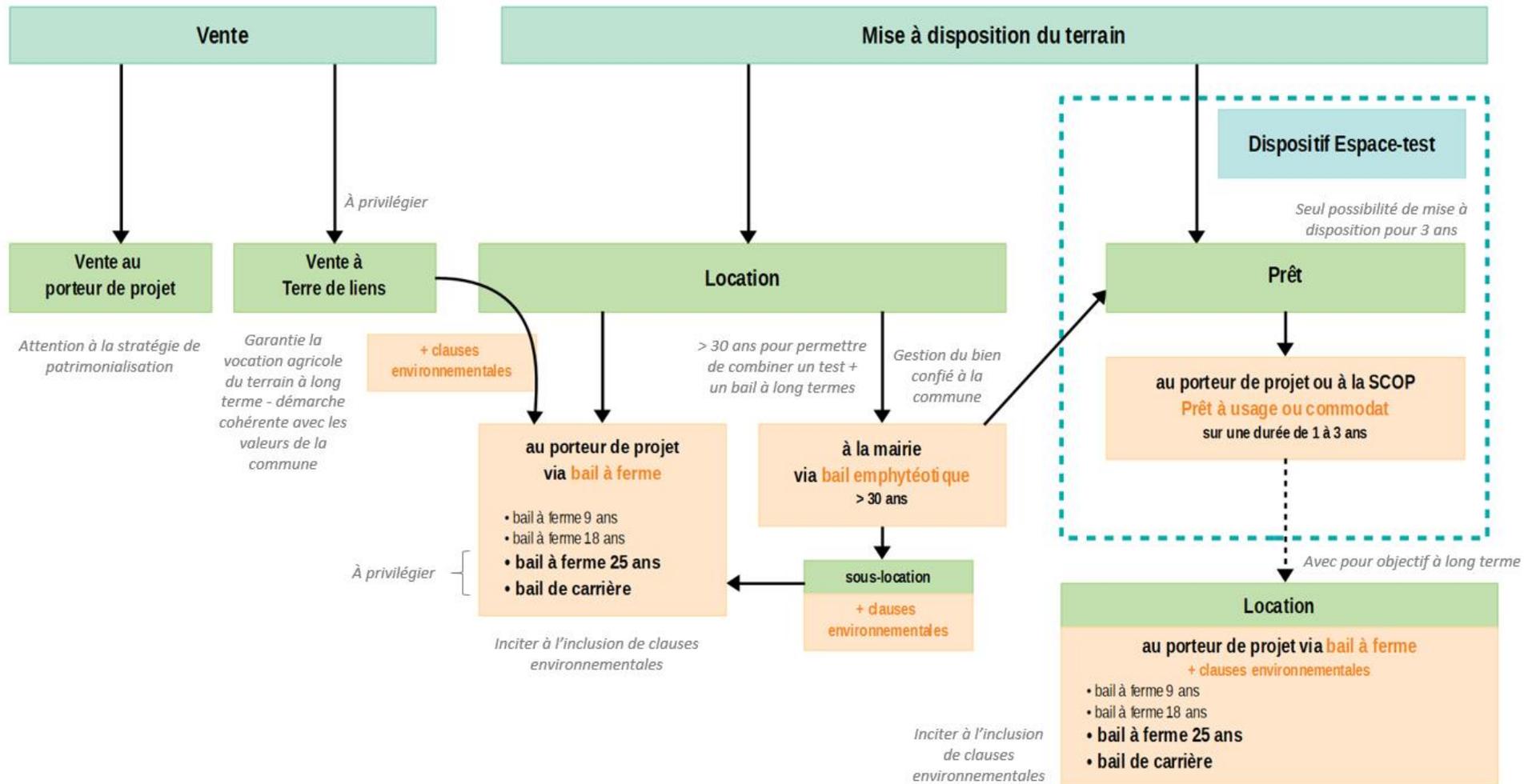


Figure 13 : Arbre de décision présentant les propositions de dispositifs de mobilisation foncière pour approcher les propriétaires fonciers (réalisation : ESTIENNE, 2018)

B- Traduire en actions une volonté politique affirmée : propositions de positionnement pour une commune dans un projet agricole

La mairie de Mouans-Sartoux est initiatrice du projet visant à réhabiliter les terres agricoles de la commune. Les engagements des élus sur cette thématique se sont déjà traduits par plusieurs actions au regard de la politique foncière en faveur de la protection du foncier (zonage PLU) et la mise à disposition des terres municipales à des agriculteurs pour les cultiver. L'acquisition du domaine de Haute-Combes et la création de la régie agricole en sont un autre exemple (cf. partie II-A).

Les outils à la disposition des collectivités sont nombreux pour intervenir sur les questions foncières, et au vu du contexte du territoire, la disponibilité du foncier est une priorité dans les actions à mener. L'identification de dispositifs d'accompagnement que la mairie peut proposer est également à réfléchir à ce stade du projet. Il convient donc de définir le rôle et le niveau d'implication que peut porter la municipalité, tant sur l'accès aux terrains que dans l'accompagnement des candidats à l'installation. La ville souhaite en priorité garantir la pérennité de ses actions, en cohérence avec les valeurs portées, ainsi qu'un avenir agricole durable des terrains ciblés.

1- Préparer la mobilisation foncière : des propriétaires privés à convaincre du projet

a. Aider à la recherche de terrains agricoles

Une collectivité peut s'engager dans une recherche plus ou moins active de foncier agricole. Cette prospection justifie néanmoins la disposition de moyens humains et financiers. La commune de Mouans-Sartoux, par la création de la MEAD, met à dispositions une chargée de mission sur ces thématiques. Ceci révèle déjà un engagement fort de la part des collectivités sur la considération des thématiques agricoles.

Mouans-Sartoux a opté pour une recherche proactive dans le but de débloquer des terrains au plus vite. Dès lors, elle a réalisé un Atlas agricole communal sur lequel elle répertorie les terrains non valorisés classés A au PLU, potentiellement disponibles pour accueillir un projet agricole. La connaissance du territoire et de ses contraintes est essentielle dans un tel projet. Le travail effectué a permis d'établir une sélection pertinente de terrains prioritaires au regard des différents éléments récoltés. Néanmoins, afin d'identifier leur véritable potentiel agronomique, l'appui des organisations professionnelles agricoles paraît indispensable. La pertinence d'une telle intervention nécessite d'être capable d'anticiper les besoins et d'allouer efficacement les ressources de son territoire. Il a d'ailleurs pu être constaté lors de l'intervention du groupe d'appui que leur expertise permettait effectivement d'avoir une idée plus précise des contraintes de la parcelle et des projets d'installation envisageables.

b. Intervenir auprès des propriétaires fonciers : les dispositifs proposés

Le niveau d'intervention supérieur pour la commune est l'étape de prise de contact avec les propriétaires fonciers. La compréhension du territoire et la connaissance des familles de propriétaires terriens par les élus, peut, en effet, justifier le positionnement de la municipalité en tant que négociateur.

L'arbre de décision ci-contre (cf. figure 13) introduit les différentes propositions qui peuvent être faites par le maire lors de ses entretiens avec les propriétaires.

Les représentations que les propriétaires ont de l'agriculture peuvent en effet jouer sur leur adhésion au projet de la ville (DEMENE et AUDIBERT, 2017 ; GUERINGER et BLASQUIER-REVOL, 2017). Dans un premier temps, il peut s'agir, surtout auprès des propriétaires locaux (*a priori* plus sensibles à l'identité de leur territoire) de rappeler la mémoire agricole de la commune et l'importance de la préservation de ces paysages. La majorité d'entre eux sont issus de familles résidentes depuis plusieurs générations sur la commune et qui ont ainsi pu côtoyer ce passé agricole. Par ailleurs, l'opportunité d'offrir à la population mouansoise une alimentation saine et de proximité est aussi un argument de persuasion à avancer, tout comme la présentation des grandes actions déjà réalisées en ce sens (notamment le projet cantines scolaires bio qui bénéficie d'une image plutôt positive). Une présentation du projet et des valeurs portées par la ville est proposée en introduction du cahier des charges municipal qui présente les différentes modalités de mise à disposition du foncier. Il est difficile, au premier abord, de déterminer la sensibilité de celui-ci, c'est pourquoi une approche transversale à travers des thématiques croisées sont à envisager pour prendre part à la discussion : identité territoriale et patrimoine, environnement, économie locale, santé et bien-être...

Ensuite, il faut informer le propriétaire de la raison pour laquelle il est contacté. Effectivement, c'est avant tout parce qu'il possède un ou plusieurs terrain(s) non occupé(s) qui pourrai(en)t potentiellement accueillir une activité agricole et servir ce projet. Si le terrain fait partie des sept espaces ciblés précédemment, il peut être rassurant pour le propriétaire de lui confirmer que ce terrain présente un potentiel intéressant pour certains types de projets agricoles. Même si la mairie possède quelques informations sur leur gestion des propriétés, elle peut poursuivre la discussion en demandant si le propriétaire met déjà à disposition certains de ces terrains, et s'il a connaissances des démarches associées. Cette première étape a pour objectif d'aboutir à la demande d'une éventuelle mobilisation de ce terrain. La présentation des différents outils de mise à disposition peut être envisagée à ce stade. L'autre alternative est une invitation à la rencontre d'initiatives en place sur le territoire.

• Outils de mise à disposition des terrains

Après discussion avec les élus de la mairie, il s'avère que celle-ci n'est pas en mesure d'acquérir de nouveaux terrains. Elle doit alors obtenir la maîtrise foncière à l'aide d'un autre moyen que l'acquisition.

Parmi le panel existant en termes d'outils de mobilisation foncière, quatre principaux outils ont été retenus, après discussion avec les membres du groupe d'appui, pour être proposés aux propriétaires : la vente, la location au porteur de projet, la location à la mairie et la participation à un dispositif Espace-Test agricole. Il s'agit en effet de pouvoir proposer des solutions simples et adaptées aux différents freins identifiés par les élus :

Frein n°1 : Volonté de vendre à un prix supérieur à celui du foncier agricole

Frein n°2 : Volonté d'optimiser la rente foncière et attendre que le terrain devienne constructible

Frein n°3 : Volonté de conserver un terrain en bon état

Frein n°4 : Doute sur la crédibilité du projet et du candidat ou volonté d'un projet agricole spécifique

Frein n°5 : Volonté de garder la maîtrise de son terrain, de conserver sa libre disposition

Frein n°6 : Pas de volonté particulière d'entretenir son terrain ni d'en assurer la gestion

La vente

La vente est une première proposition qui peut être faite aux propriétaires les plus éloignés géographiquement et « sentimentalement » de leurs terrains. Cependant, étant donné le contexte particulier du foncier dans le département, le propriétaire peut espérer vendre ses terres à un prix comparable à celui d'un terrain constructible (*Freins n°1 et 2*). Dans ce cas-là, tester la sensibilité de celui-ci au projet communal semble être la seule solution. Enfin, pour les propriétaires souhaitant vendre à un profil d'agriculteur particulier (*Frein n°4*)-souvent maraîchage et plantes à parfums- la recherche d'un candidat par la mairie peut être proposée.

La vente peut être envisagée directement à un porteur de projet ou au mouvement Terre de liens, en vue d'une location par la suite à un candidat à l'installation. Les acteurs rencontrés rappellent qu'une attention doit être portée au risque lié à la stratégie de patrimonialisation de la part des porteurs de projet. En effet, l'acquisition par un porteur de projet ne garantit pas la vocation agricole du terrain à long terme, puisque même s'il choisit d'arrêter son activité, il reste néanmoins propriétaire du terrain et peut continuer d'occuper les lieux. Pour pallier cette éventualité, il est conseillé de questionner les candidats sur leurs intentions de transmission du projet au terme de leur activité. De plus, la mairie n'envisage pas *a priori* d'autoriser la construction d'habitations sur les terres agricoles ; elle travaille en revanche à les accompagner pour chercher un logement à proximité. Avec Terre de liens, la gestion du terrain est assurée par une organisation compétente, qui porte des valeurs similaires à celles de la commune : elle garantit ainsi la vocation agricole à long terme et la cohérence des actions avec le PAT de la commune. Cette option serait donc à privilégier sous réserve que Terre de liens reconnaisse une adéquation de son projet à celui de la commune et du candidat, et qu'elle puisse participer financièrement à l'acquisition du terrain.

La location au porteur de projet

La location au porteur de projet est envisagée via un bail à ferme. Parmi les différentes durées proposées, les baux de 25 ans et de carrière (prenant fin à l'arrivée à l'âge de la retraite du fermier) sont à privilégier. En effet, alors que les baux de 9 et 18 ans sont reconductibles automatiquement par période de 9 ans et restreignent les possibilités de reprise par le propriétaire, ceux de 25 ans et de carrière ont une durée délimitée, au terme de laquelle il peut le récupérer sans motif. Bien que le bien soit immobilisé pendant la période du contrat, la définition d'une durée précise d'engagement peut rassurer le propriétaire (*Frein n°5*).

Par la formalisation d'un bail, le propriétaire est garanti d'obtenir un loyer (fermage) de la part du locataire. De plus, pour les propriétaires qui ont le projet de revendre leurs terrains lors d'un éventuel passage en zone constructible (*Frein n°2*), il existe la possibilité de résilier le contrat et de le récupérer dans ce cas particulier. De plus, le bon entretien du bien est assuré par le contrat de bail (*Freins n°3 et 5*), permettant ainsi une revalorisation du patrimoine foncier. Enfin, de même que pour la vente, la mairie peut apporter une aide dans la recherche du porteur de projet (*Frein n°4*). D'un autre côté, la location via un bail à ferme permet à l'agriculteur d'avoir une visibilité à long terme et d'envisager plus sereinement la construction de son activité. Elle présente aussi l'avantage, au contraire de la vente, de préserver son capital pour des investissements liés au fonctionnement de l'outil de travail en lui-même, un élément non négligeable au démarrage de son activité.

Les attentes des propriétaires et candidats sont souvent en décalage : l'une souhaitant disposer la maîtrise de son bien tout en conservant sa valeur (économique, environnementale, etc.), l'autre nécessitant un support de travail lui permettant de se projeter dans son activité. La discussion doit permettre de montrer que les deux parties peuvent se rejoindre sur des intérêts communs, à savoir la mise en valeur des terrains par leur entretien, justifiant la présence d'une activité agricole.

Ainsi, elle doit amener à expliquer que les conditions du contrat de bail, qui à première vue peuvent paraître contraignantes, ont effectivement été pensées pour permettre la réalisation de celle-ci (DEMENE et AUDIBERT, 2017).

Pour garantir un entretien du terrain respectueux de l'environnement (*Freins n° 3 et 4*), la mairie peut inviter les propriétaires à inclure des clauses environnementales (Annexe 5) via un bail rural environnemental.

La location à la mairie

Un bail emphytéotique avec la mairie peut être rédigé pour les propriétaires ne souhaitant pas assurer la gestion de leur terrain (*Frein n°6*), mais plutôt la lui confier. Il assure ainsi une tranquillité au propriétaire qui n'a plus la responsabilité d'entretenir ses terres ainsi que la garantie d'une valorisation des biens (*Frein n°3*).

C'est effectivement le seul bail qui permet à celle-ci de sous-louer le terrain à un porteur de projet ou, éventuellement, d'y implanter un lieu-test. La mairie obtient ainsi la maîtrise foncière du terrain sur une longue durée et en devient gestionnaire comme si elle en était propriétaire. Elle a aussi la possibilité d'y construire des bâtiments, sans son droit de regard, à condition que les modifications apportées au bien en améliorent sa valeur. Pour cette raison, le loyer est en général plus faible que celui du fermage.

Le bail emphytéotique peut être signé pour une durée de 18 à 99 ans, permettant ainsi d'envisager une activité agricole sur le long terme. D'après les expériences de la CAPG, il est recommandé de signer un bail emphytéotique d'une durée supérieure à 30 ans pour envisager, dans le cas d'un test d'activité, la signature d'un bail de 25 ans au terme des 3 années de test. Les améliorations apportées sur le terrain bénéficient au bailleur au terme du contrat. Celui-ci est non renouvelable, il convient alors d'anticiper la suite avec un travail de médiation auprès du propriétaire pour l'inciter à poursuivre l'expérience avec un bail à ferme.

L'acquisition de la maîtrise foncière par la location, plutôt qu'un achat, pourrait permettre à la mairie, d'envisager l'allocation de moyens financiers sur l'accompagnement des porteurs de projet, ou sur la mise à disposition d'outils collectifs (comme un atelier de transformation).

Le dispositif Espace-Test agricole

Le dispositif Espace-Test peut être proposé pour une durée de 1 à 3 ans. Pour une si courte durée, le foncier ne peut pas être mis à disposition via un bail à ferme, c'est pourquoi le propriétaire doit accepter le prêt de son terrain.

L'ETA présente plusieurs avantages qui peuvent rassurer le propriétaire. Le test n'engage premièrement qu'à court terme (*Freins n°2 et 5*). Ensuite, il est réversible, c'est-à-dire que le droit à l'erreur est admis et que les deux parties se laissent le temps de se convaincre avant de conclure à une installation pérenne (*Freins n°3 et 4*). Il comprend également un dispositif d'intermédiation car le porteur de projet est accompagné par un réseau de professionnels. L'aspect administratif et financier est, par exemple, géré par la SCOP Mosagri, ce qui apporte une sécurité à la viabilité du projet non négligeable (*Frein n°3 et 4*).

• Intégration des propriétaires au projet

Déjà en contact avec certains des propriétaires, la mairie de Mouans-Sartoux est disposée à recevoir et écouter ceux qui souhaiteraient vendre ou mettre à disposition leur bien à un usage agricole. Une procédure d'accueil de ces demandes est alors à envisager.

La formalisation, dans un cahier des charges, des exigences du propriétaire quant au devenir de son terrain est un outil qui peut lui être proposé. Suivant leurs souhaits, la commune peut les accompagner sur plusieurs niveaux dans la mise à disposition de leur bien : (1) la gestion de celui-ci peut lui être confiée, (2) la sélection de projets d'installation compatibles avec les attentes du propriétaire, (3) la mise en contact avec les porteurs de projet.

Les différents acteurs insistent sur le fait que la rencontre du projet et de l'« humain » est un facteur important, voire déterminant dans certaines situations. A noter que l'intervention directe de la mairie n'est donc pas toujours nécessaire. Ils rappellent néanmoins que le soutien affiché de la municipalité au projet d'un candidat peut rassurer les propriétaires, même si dans les faits, elle n'aura pas le pouvoir de régler toutes les situations en cas de problème. Dans le contexte des Alpes-Maritimes, où la rétention foncière est particulièrement présente, le droit à l'erreur sur une installation agricole reste limité afin de ne pas dissuader, à cause d'une mauvaise expérience, les propriétaires de louer leurs parcelles. C'est pourquoi la mairie doit s'assurer de présenter des candidats jugés prêts à s'installer.

A ce stade, les propriétaires ne sont pas encore partie intégrante du projet, puisqu'ils sont sollicités ponctuellement par le maire et qu'aucun dispositif participatif ne leur a été proposé. Le cahier des charges propriétaire évoqué précédemment en est un premier niveau. L'intégration réelle des propriétaires aux discussions en est un second. La mairie peut l'inviter à participer à des rencontres avec d'autres propriétaires et des porteurs de projet en recherche de foncier, en test ou récemment installés. Cette approche collective peut, en effet, permettre aux propriétaires réticents de se rendre compte des réalités de l'« agriculture d'aujourd'hui », de la dynamique innovante à laquelle elle peut appartenir, mais surtout des personnalités qui portent ces projets. Il s'agit ainsi d'impliquer le propriétaire dans l'élaboration du projet agricole en l'aidant à prendre conscience des intérêts partagés existants entre les différentes parties.

Enfin les membres du groupe d'appui local soulignent que le foncier étant un élément indispensable dans la construction d'un projet agricole, le suivi et l'anticipation de la gestion des propriétaires quant au devenir de leur terrain est indispensable. Pour cela, ils recommandent également leur intégration aux réunions du groupe d'appui local.

2- Accueillir et accompagner des projets d'installation

a. Rencontrer les porteurs de projet

A Mouans-Sartoux, les candidats à l'installation qui souhaiteraient présenter un projet agricole sur la commune sont rencontrés par la chargée de mission de la MEAD. Néanmoins, aucune procédure n'a été formalisée pour recevoir leur projet et les suivre. Pour établir un premier tri, la mairie peut inviter, les candidats à compléter une grille de présentation du projet à disposition sur son site internet. Une rencontre *de visu* semble effectivement, comme pour les propriétaires, nécessaire pour appréhender les motivations du candidat et faire un point plus détaillé sur les points d'amélioration identifiés : il s'agit ici d'une co-construction de projet. La grille d'évaluation a pour ambition d'être le support de la discussion entre la mairie et le porteur de projet lors de leur rencontre. Elle a aussi pour objectif de permettre à la mairie d'effectuer, avec ses partenaires, une étude de faisabilité du projet et de déterminer ses propres opportunités d'intervention.

N'ayant pas de terrain concrètement disponible pour l'instant, la mairie n'a pas encore lancé d'appels d'offres pour trouver des porteurs de projet. D'après les acteurs présents sur le territoire, beaucoup de candidats sont en attente et la mairie n'aura pas de difficulté à trouver preneur lorsqu'elle aura un terrain à disposition. Les membres du groupe peuvent appuyer la mairie dans sa recherche et *a fortiori* dans la sélection de candidats.

b. Aider au démarrage de l'activité

Pour accompagner les installations, plusieurs actions peuvent être envisagées par les collectivités. La première consiste en une aide au financement des installations. La mairie de Mouans-Sartoux propose déjà une aide financière pour les investissements liés à une gestion durable de l'eau pour les installations en agriculture biologique. L'établissement municipal recherche enfin des fonds, via des appels à projets de l'Union européenne, pour financer la réhabilitation des terrains, leur accès et certains équipements.

La deuxième action concerne l'aide à la structuration de la filière. Dans un des cas rencontrés lors des entretiens, le maire et le porteur de projet entament ensemble une réflexion pour accompagner les agriculteurs locaux : approvisionnement de la cantine de l'école, création d'un marché de producteur locaux. A Mouans-Sartoux, ceci est également envisagé. La mairie est aussi prête à investir dans la mise en place d'équipements territoriaux collectifs. *A fortiori*, elle prévoit par exemple la construction d'un atelier de transformation collectif (unité de surgélation et de conserve) à destination des agriculteurs locaux dans l'axe 2 de son PAT. Cet atelier sera mis à leur disposition. Un partenariat avec l'agglomération peut être à envisager pour trouver des financements. Une étude sur les besoins et les modalités de fonctionnement concernant cet atelier serait à réaliser.

Dans le cas de l'Espace-Test agricole, l'acquisition de matériel partagés, à disposition des porteurs de projet pendant la période de test peut aussi être envisagé. Ceci leur permettrait alors de pérenniser leur activité tout en s'assurant une trésorerie nécessaire au démarrage dans un secteur où le capital investissement reste relativement élevé. Le cas particulier du dispositif Espace-Test agricole est présenté dans la prochaine partie.

c. L'Espace-test agricole : un dispositif d'accompagnement et d'animation du territoire

Les intérêts d'un dispositif espace-test ont été justifiés précédemment : réversibilité du dispositif, soutien administratif et accompagnement par un réseau de professionnels. En lien avec ce dernier, la présence d'un groupe d'appui doit permettre au porteur de projet de travailler en réseau, en équipe, et de ne pas se retrouver seul dans la difficulté. Il peut être ajouté que le parcours classique à l'installation avec l'obtention du statut d'agriculteur implique l'obligation de payer des charges liées à cette activité dès son démarrage. Or la production agricole n'est pas toujours assurée et les « testés » ont démarrés avec de petites productions ne permettant pas de couvrir tous les frais, d'où l'intérêt également d'une installation progressive. Enfin, le dispositif Espace-test pourrait aussi porter l'idée d'un test des activités dans leur approche, et ainsi laisser une liberté d'innovation dans les projets à l'essai.

La réunion organisée par la ville avec les premiers membres du groupe d'appui local Espace-Test a permis de présenter les différentes modalités de test d'activité et de déterminer le format le plus adapté au contexte local. Il existe deux formes physiques d'ETA qui s'adressent à différents profils de porteurs de projet :

- *le test sur lieu-test permanent* : Le test d'activité a pour objectif de rassurer sur l'aptitude du porteur de projet à gérer une activité agricole en vue d'un projet de vie. Le lieu est fixe et les porteurs de projet se succèdent aux termes de celui-ci. Sa mise en place nécessite des investissements conséquents pour équiper le lieu en matériel et infrastructures. Afin d'accompagner les futurs agriculteurs dans la sortie de test, un dispositif de veille foncière doit être mis en place par la collectivité avec des partenaires tels que la SAFER ou Terre de liens pour l'aider à trouver un terrain où s'installer.
- *le test sur lieu-test éphémère* : Il permet cette fois-ci de tester son adaptation à un lieu spécifique, à un territoire, et ce, en vue de s'y installer à terme. Il permet aussi d'envisager les possibilités de débouchés et de faire connaissance avec les acteurs du territoire.

Alors que la commune souhaitait *a priori* instaurer un lieu-test fixe, la compréhension des contraintes rencontrées sur le territoire littoral pour s'installer en agriculture amène à penser qu'un lieu-test éphémère, aboutissant à une installation effective à long terme, serait la solution la plus adaptée étant donné que les difficultés rencontrées ici sont liées à l'accès au foncier agricole.

Deux Espaces-Test sont actuellement en cours sur le territoire du Pays de Grasse. Depuis la création du premier ETA en 2012 à Collongues, un accompagnement des porteurs de projet sous forme de groupe d'appui a été instauré, et est envisagé lors de la création des autres ETA. Le groupe d'appui rencontré était constitué de la SCOP Mosagri qui intervient sur la région PACA, de la CAPG, de L'ADEAR, de Terre de lien et du Parc Naturel Régional des pré Alpes d'Azur. A ces derniers, s'ajoutent aussi les élus de la commune où a lieu le test, et des partenaires sollicités ponctuellement comme par exemple la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, ou Agribio.

La participation à cette rencontre du groupe d'appui local a permis d'observer le déroulement d'une réunion. Tenue dans un cadre peu formel, les différents membres peuvent intervenir librement et échanger sur leur vision d'un projet agricole territorial. Lors de cette réunion, l'objectif a été de faire le point sur le projet des deux porteurs de projet en test présents, et d'apporter des éléments de discussion quant à l'avancement de celui-ci. Des élus d'autres communes étaient également conviés à participer pour échanger sur les difficultés qu'ils rencontrent pour envisager la mise en place d'un projet agricole.

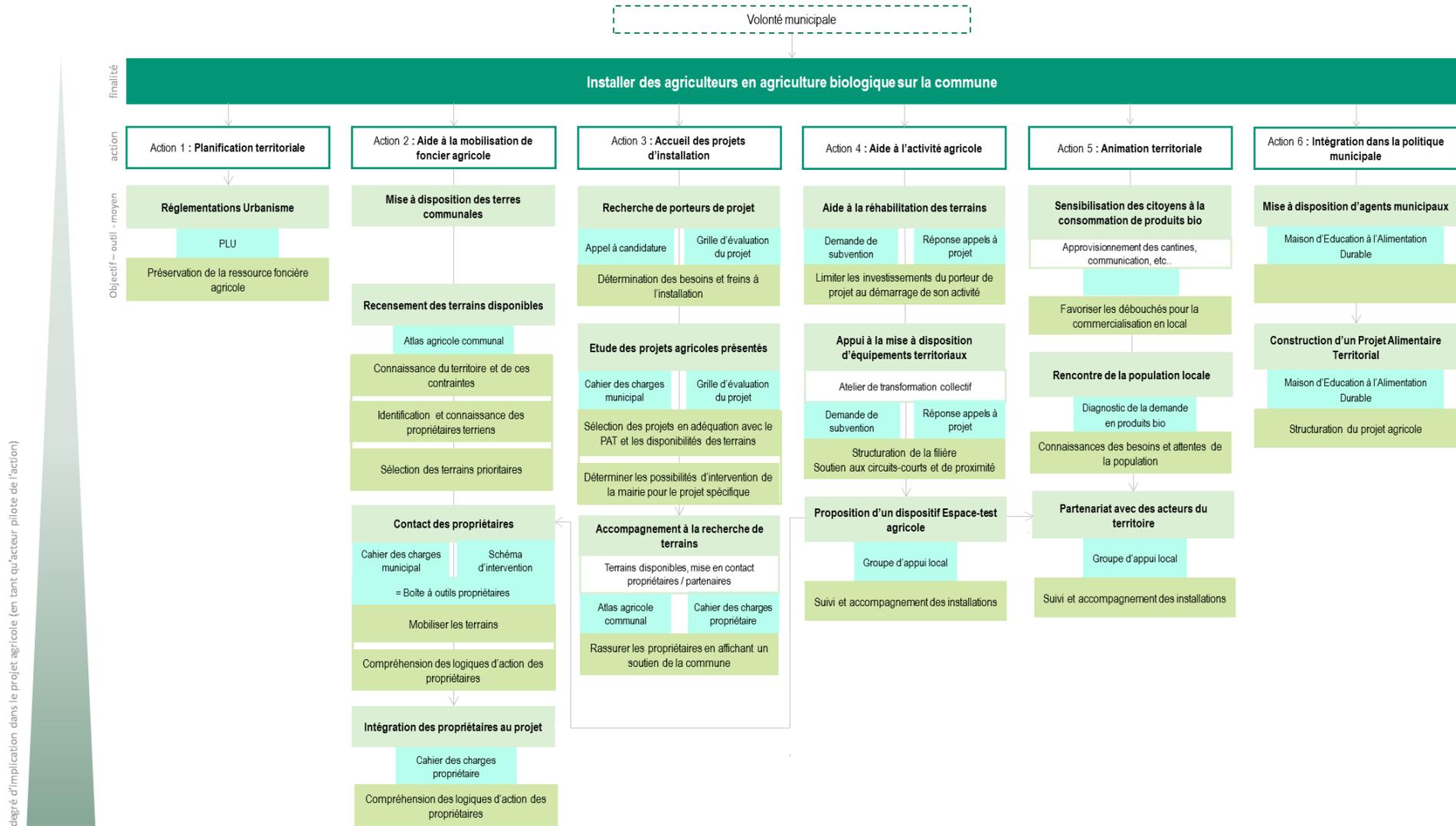


Figure 14 : Schéma présentant les possibilités de positionnement d'une commune dans un projet agricole d'aide aux installations, classées en 6 actions, et les outils qui peuvent être proposés à Mouans-Sartoux. (réalisation : ESTIENNE, 2018)

Pour la constitution d'un groupe d'appui, le chargé de mission agriculture de la CAPG recommande l'intégration *a minima* du Maire de la commune, d'un conseiller communautaire, de l'agriculteur le plus proche géographiquement, et d'un l'agriculteur exerçant une activité la plus proche possible de celle testée, pour éviter tout sentiment de concurrence. A ce sujet, l'intégration de citoyens de la commune ou de représentants de l'aval de la filière dans ce groupe d'appui pourrait être un plus pour aider les porteurs de projet, au démarrage de leur activité, à identifier les besoins des consommateurs. L'intégration de participants d'autres villes dans le groupe permet également de créer une dynamique plus grande et de profiter des retours d'expérience de celles qui sont plus en avance sur ces questions.

Les membres du groupe d'appui le définissent comme un espace d'échange et de discussions entre les porteurs de projet et un réseau de professionnels. La constitution du groupe d'appui est envisagée pour répondre à une attente ou à un problème identifié, d'où l'intérêt de définir clairement l'objectif de celui-ci. Dans un premier temps, elle permet une rencontre des acteurs susceptibles d'apporter des réponses aux porteurs de projet et leur donne l'opportunité de faire part de leurs difficultés. En effet, étant un espace ouvert à la discussion auquel sont conviés d'autres élus de communes, ce rendez-vous permet de mettre en lien des expériences entre propriétaires, porteurs de projet et professionnels du monde agricole. Cela facilite l'apport de nouvelles solutions grâce à la diversité des compétences au sein d'un même groupe. Il permet aussi d'orienter et surtout de légitimer les décisions de la collectivité. L'intérêt étant, pour l'ensemble, de converger vers une vision commune du territoire, une construction partagée à travers la création d'une dynamique autour d'un projet collectif et innovant. Le groupe d'appui a l'ambition d'être ainsi à l'écoute des porteurs de projet, il accompagne aussi les communes et enfin peut intervenir dans la médiation auprès des propriétaires. En bref, il vise à permettre un accompagnement dans l'installation, et ce, sur les aspects techniques, économiques, pratiques, mais aussi relationnels par l'insertion dans un réseau.

La constitution d'un groupe d'appui est jugée intéressante, par rapport à une sollicitation individuelle, car elle permet de réunir les acteurs à un même endroit et de faire le point sur la situation du porteur de projet. Elle permet ainsi à tous d'être tenu à jour de l'état de la situation. La notion de collectif est importante pour les acteurs rencontrés et doit permettre d'avancer plus vite pour résoudre les problèmes identifiés. Les acteurs restent néanmoins sollicités chacun de leur côté lorsque le porteur de projet a un problème spécifique.

3- Bilan sur les possibilités d'intervention de la commune

D'après GUIOMAR (2001), les collectivités peuvent agir sur l'agriculture d'au moins 4 manières : (1) *par leur vision du territoire et leurs ambitions pour celui-ci qui se traduisent par des dispositifs orientés vers cette évolution*, (2) *par leur réglementation*, (3) *par leur (co)financements*, (4) *par leurs processus de concertation qui associent plus ou moins la population et les différentes familles d'acteurs publics et privés aux différents stades d'élaboration des politiques*. La ville de Mouans-Sartoux agit effectivement sur ces 4 leviers à travers les différents éléments présentés précédemment. D'une autre façon, pour les résumer, le schéma ci-contre (cf. figure 14) présente les différents niveaux d'implication dans l'accompagnement à l'installation agricole et les dispositifs envisageables à Mouans-Sartoux. Son intervention peut être portée sur 6 catégories d'action : (1) la planification territoriale, (2) la recherche de foncier disponible, (3) l'accueil des porteurs de projet, (4) l'aide à l'activité agricole, (5) l'animation territoriale et (6) la formalisation d'un projet dans sa politique municipale.

IV- Éléments de discussion : La structuration d'un Projet Alimentaire Territorial communal, élément clé pour accompagner l'installation agricole ?

A- L'insertion et la pérennité des dispositifs étudiés dans la mise en place d'un Projet Alimentaire Territorial

1- Une connaissance du territoire à approfondir

La construction d'un Atlas agricole communal a permis de mieux connaître la propriété privée sur le territoire de la commune et de répertorier les terrains potentiellement disponibles pour les porteurs de projet. Pour simplifier la collecte d'informations, l'étude s'est basée sur les parcelles classées en zone A. Néanmoins, les visites de terrain révèlent que certains secteurs, classés en zones naturelles, présentent des caractéristiques intéressantes et pourraient ainsi permettre d'élargir les zones classées agricoles au prochain PLU. Ce travail de recensement des terrains classés N nécessite du temps et des moyens humains.

Afin d'effectuer un travail de veille foncière plus approfondi, ces informations doivent être actualisées régulièrement. La mise à jour de ces données nécessite, là aussi, du temps et des moyens humains. En premier lieu, l'absence d'une base de données facilement mobilisable rend la recherche d'informations difficile et coûteuse en temps. En effet, les informations sont collectées parcelle par parcelle et il n'est pas possible d'obtenir directement la liste de tous les comptes cadastraux auxquelles sont rattachées les parcelles agricoles. De plus, l'accès au cadastre n'est pas possible depuis le bureau de la MEAD, et la consultation de la cartographie doit se faire depuis le bureau du service Urbanisme (situé dans un autre bâtiment) et lorsqu'un ordinateur peut être mobilisé. Si ce travail de veille foncière est reconnu et attribué à la MEAD, il pourrait être pertinent d'envisager un accès au cadastre depuis leur bureau. Par ailleurs, les informations disponibles en ligne sur la cartographie sont mises à jour par le service SIG de la CAPG, et ce, grâce aux éléments communiqués par le service des impôts de la commune. Les données actuellement présente sur le site ont donc un retard d'environ un an et demi. Ceci a pu éventuellement fausser les données collectées sur les propriétaires. Aussi, un partenariat entre la MEAD et le service SIG de la CAPG pourrait être envisagé. Le Maire est en contact avec certains propriétaires, ce qui a ainsi permis de mettre à jour certaines informations dans l'Atlas (de même que de constater les défauts de la cartographie en ligne). Afin de réaliser la typologie des propriétés et collecter un maximum d'informations, plusieurs sources ont été utilisées : cadastre, visite, connaissance des élus, Géoportail... il n'empêche que les informations ne se recoupent pas toujours, et le travail reste donc à préciser sur certains détails.

Enfin, tous les terrains classés agricoles n'ont pas pu être visités (la priorité ayant été laissée à ceux dont le potentiel d'accueil d'un projet agricole était le plus important). Il convient donc que certaines parcelles classées en « valorisation agricole », d'après les observations et dires, ne correspondent pas vraiment à une activité agricole professionnelle alimentaire (ex : plantation d'oliviers pour consommation personnelle). Toujours est-il que la construction de cet Atlas pourrait être l'occasion d'aller à la rencontre des agriculteurs locaux afin d'obtenir des informations sur les parcelles qu'ils occupent. De même que, sur les parcelles voisines, ils pourraient aider à ajuster la classification des parcelles. Cette dernière pourrait permettre d'affiner les résultats énoncés et de préciser les taux réels de professionnels agricoles et de production alimentaire qui bénéficie à la commune. De plus, par la présentation de l'objectif de cet Atlas, à savoir le recensement de terrains pour profiter à une installation, il peut également être envisagé d'évoquer les éventualités de transmission de leur exploitation au terme de leur activité.

En définitif, même si des améliorations restent à apporter à l'Atlas agricole communal, le travail effectué a permis de construire une solide base qui pourra *a minima* être complétée au fur et à mesure des échanges avec les propriétaires.

2- Une intervention auprès des propriétaires privés à ajuster en fonction des stratégies individuelles

Le travail de caractérisation des propriétaires a permis de mettre en avant les différents profils et particularités de la propriété privée à Mouans-Sartoux : les propriétés sont majoritairement de petites tailles et réparties entre une assez large diversité d'ayants droit. Ceci complexifie, à travers l'expression de différents types de freins, l'action de la mairie pour intervenir sur le foncier agricole. A ce sujet, GUERINGER et BLASQUIER-REVOL (2017) relevaient déjà dans leur étude la difficulté à mettre en place une stratégie unique face à des logiques privatives multiples et relatives à chaque propriétaire. Face à ce constat, le travail réalisé avec les partenaires a permis de réfléchir à des pistes d'action et à sélectionner quatre dispositifs pour approcher les propriétaires fonciers en fonction de leur profil. Trois d'entre eux (vente, location au porteur de projet ou à la mairie), sont des dispositifs assez classiques mais dont le cadre, formalisé par un contrat, peut rassurer les propriétaires. A l'inverse, si l'engagement se révèle être un élément dissuasif pour les propriétaires, la discussion doit alors s'engager sur la valorisation du projet. DEMENE et AUDIBERT (2017) rappellent en effet que le bail est un outil conçu pour considérer les spécificités et exigences de l'activité agricole, c'est pourquoi il reste à privilégier. Quant au quatrième dispositif, à savoir l'Espace-Test, il est plus innovant notamment dans son approche du processus de mise à disposition. En effet, il introduit la notion d'essai, ce qui modère plus ou moins l'engagement des deux parties.

Actuellement, seul le Maire, et quelques élus, sont en contact avec les propriétaires fonciers dans ces négociations. Par conséquent, les négociations sur l'avancement du projet restent parfois suspendues à cause de la charge de travail qui pèse sur les représentants municipaux. Néanmoins, il est jugé préférable que la prise de contact soit réalisée par des personnes qui (1) maîtrisent le projet politique de la commune, (2) connaissent les propriétaires et (3) puissent estimer les contreparties envisageables. Il paraît également délicat de devoir solliciter régulièrement les propriétaires pour effectuer des négociations auxquelles ils ne veulent pas forcément prendre part. Ainsi, la stratégie d'intervention présentée précédemment pourrait également être communiquée à l'aide d'un support courrier adressé à tous les propriétaires terriens possédant des terrains agricoles. Dans l'ensemble, celui-ci présenterait, de même, le projet de la ville et aborderait également l'éventualité d'une mise à disposition de terrains. Effectivement, ceci pourrait permettre, (1) d'approcher les propriétaires qui n'ont pas encore été contacté par la mairie et les inviter à se manifester, (2) de les informer du projet municipal s'ils n'en ont pas encore connaissance, en leur faisant, par exemple, parvenir de la documentation, et (3) de formaliser cette sollicitation par un véritable appel à la mobilisation de foncier. Cette option peut être envisagée notamment pour les propriétaires non locaux. En effet, c'est une prise de contact qui peut accompagner ou se substituer à l'appel téléphonique du Maire, notamment pour les propriétaires non locaux. La perception rapide de la sensibilité du propriétaire au regard du projet semble importante pour anticiper correctement son niveau d'engagement. Ainsi, les profils et la stratégie définie lors de ce travail auraient pu être approfondis grâce à la réalisation d'entretiens individuels avec les propriétaires ayant déjà exprimés un avis favorable à la mise à disposition de leur terrain. *A priori* plus ouverts à la discussion, ils pourraient aider à identifier plus précisément leurs motivations, leurs éventuels facteurs de blocage et les leviers qui ont permis de les lever. Cette approche permettrait une meilleure adaptation de l'intervention de la mairie.

B- La gouvernance territoriale d'un projet d'accompagnement à l'installation porté par une commune

1- Réunir les acteurs du territoire autour d'un groupe d'appui local

Pour comprendre la dynamique locale spécifique au territoire mouansois liée aux Espaces-Test, la réflexion sur ce projet s'est concentrée sur des rencontres multiples avec les acteurs du futur groupe d'appui et des entretiens avec les porteurs de projet en test d'activité les plus proches géographiquement. Le nombre d'entretiens peut progressivement être élargi avec d'autres membres potentiels du groupe d'appui local, notamment auprès des propriétaires, agriculteurs, acteurs de la commercialisation et citoyens. Ainsi, la définition des membres à intégrer dans celui-ci est à délimiter en fonction des objectifs et des besoins associés à la création d'un Espace-test. Pour le reste, il faut noter que les problématiques rencontrées dans les Espaces-test visités, se situant dans le Haut-Pays sont assez différentes de celles rencontrées sur le littoral (problématiques de déprise agricole, déplacement et commercialisation, etc...).

Les difficultés rencontrées à l'installation (capital investissement important, temporalité pour constituer l'ensemble de l'outil fonctionnel, manque d'expertise, etc.) justifient l'intérêt d'être accompagné de manière progressive afin de corréliser la quantité de production effective et l'acquisition des moyens et d'un savoir-faire (DEMENE et AUDIBERT, 2017). Le dispositif Espace-test se révèle être un outil complet, dans son intention, qui présente à la fois l'avantage d'être un dispositif (1) de médiation pour l'approche des propriétaires fonciers, (2) d'accompagnement dans le suivi des installations et (3) d'animation territoriale via la mise en lien de plusieurs acteurs. De fait, la ville doit porter attention à assurer ces trois missions afin que le projet ne devienne pas un projet « vitrine ».

Le groupe d'appui local est avancé comme étant une solution pour fédérer les acteurs autour d'un projet d'installation agricole, et ce, afin de faire converger les intérêts de plusieurs individus vers un intérêt collectif. Pourtant, la fonction primaire du groupe d'appui local reste encore à définir : s'agit-il d'impulser une dynamique visant à co-construire ensemble un projet de territoire, ou plutôt d'assurer un suivi spécifique du porteur de projet ?

La question du suivi concret des porteurs de projet est alors un premier élément qui peut être mis en doute. En effet, si tel est l'objectif du groupe d'appui, le suivi technique individuel du projet pourrait être approfondi, avec des visites plus régulières sur les terrains, pour constater là où des améliorations sont à faire. Cependant, les membres du groupe d'appui sont impliqués dans le suivi simultané de plusieurs Espace-test et ont, par ailleurs, leurs propres missions respectives au sein de leur structure. Mobilisés sur plusieurs fronts, leur réelle disponibilité à participer à des réunions régulières et à relancer spontanément les porteurs de projet sur les problèmes identifiés est interrogée. Il en va de même pour la commune, à travers les disponibilités de la chargée de mission de la MEAD, qui serait *a priori*, en charge de l'animation du dispositif pour assurer un lien entre les acteurs et le porteur de projet en plus de ses missions initiales. Comme tout projet, il nécessite des moyens pour accorder les prestations des membres du groupe d'appui, l'achat de matériel ou la mise en place d'équipements collectifs. La commune n'ayant pas le budget adéquat, elle doit également envisager une recherche active de financements, notamment auprès des fonds européens.

Finalement, pour être réellement efficace, il est essentiel que le groupe d'appui se réunisse régulièrement, une condition *sine qua non* pour pouvoir légitimement espérer relancer une réelle dynamique agricole et être en phase avec les attentes de tous les acteurs concernés.

Le poids du rôle du propriétaire au sein du projet était aussi en discussion. Il a été proposé de le faire participer par différents moyens, de la simple posture de bailleur/vendeur à l'intégration aux réunions du groupe d'appui local. Les documents créés permettent déjà de présenter une manière de dialoguer avec le propriétaire, en lui proposant une sélection d'outils qui peuvent dissiper ses craintes et lui permettre d'exprimer sa vision du projet.

2- Un projet agricole à l'initiative d'une commune : quelle légitimité pour le porter ?

Les acteurs rencontrés constatent que dans le département, l'engagement dans un projet agricole n'est pas une priorité pour la plupart des communes. Or, l'engagement politique est une première condition pour aller vers la formalisation d'un projet territorial, et, en corrélation avec le niveau d'implication de la commune, d'aller vers sa réussite (JOUVE et VIANNEY, 2012 ; BAYSSE-LAINE, 201). Avec une stabilité politique permise par le maintien de l'équipe municipale depuis plus de 40 ans, le cas de Mouans-Sartoux illustre bien ce constat. C'est avant tout grâce à une volonté affichée et formalisée que l'intervention publique d'une commune sur ces thématiques peut être justifiée.

Toujours est-il que la constitution d'un projet nécessite la mise à disposition de moyens humains et financiers pour en assurer, *a minima*, le suivi. Une attention est alors à porter à la cohérence des ambitions et des moyens mis à disposition. Beaucoup de communes considèrent ainsi ne pas avoir les possibilités de se lancer activement dans la structuration d'un tel projet.

La disposition de moyens financiers reste indispensable pour porter un projet. La possibilité d'obtenir des financements permet effectivement de mettre en place des actions plus pérennes comme, par exemple, la construction d'un atelier collectif de transformation qui restera fonctionnel une fois en place. Aujourd'hui ce sont les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) qui possèdent la compétence du développement économique comprenant l'agriculture. La ville porte la maîtrise de ses projets, et ceci est une volonté municipale, néanmoins les budgets attribués par l'Etat sont de plus en plus dirigés vers l'échelon supérieur, c'est-à-dire les EPCI (ici, la CAPG). Or, des divergences politiques sont perceptibles au sein de l'agglomération et une vision commune sur ces projets ne semble pas toujours acquise. Une fois les freins politiques écartés, la question d'un partenariat avec l'agglomération, notamment pour l'aide aux financements, pourrait sembler pertinente. Outre mesure, la création d'une dynamique locale pourrait alors en découler. Pour la commune de Mouans-Sartoux, qui souhaite augmenter sa part d'approvisionnement local, la fédération d'autres communes du département autour de ce projet serait intéressant au vu de la répartition des types d'activités agricoles sur le territoire.

Il semble important de rappeler le contexte fragile dans lequel se trouve tout projet porté par une commune. En effet, le risque d'un abandon des actions en cours, causé par un changement d'orientation politique aux prochaines élections municipales, reste non négligeable. Dans le cas de la ville de Mouans-Sartoux, le projet alimentaire engagé est tel qu'il paraît difficile de concevoir son arrêt total. En effet, la commune est, comme vu précédemment, reconnue pour son projet innovant et possède désormais une notoriété nationale et internationale.

Comme il l'a été décrit au cours de cette étude, la commune a en réalité la possibilité d'intervenir sur plusieurs niveaux d'actions. Selon les dires d'acteurs rencontrés, elle dispose d'un large panel d'actions qui lui confère un véritable rôle à jouer pour fédérer la population. GUIOMAR (2011) et FERCOT (2013) rappellent, dans leurs travaux, que le principe de subsidiarité peut être appliqué à ce cas. Il renvoie à une « règle de répartition et de régulation des compétences entre une entité englobante et des entités englobées au sein d'un ordre juridique donné » (FERCOT, 2013). Il repose en effet sur une « logique de proximité et d'efficacité », avec l'idée qu'il faut laisser à l'entité la plus petite, la plus proche des individus, la capacité d'intervenir, lorsqu'elle est en mesure de le faire. Ce principe justifie ainsi l'appropriation des projets alimentaires par les communes qui sont au plus proche des habitants et qui peuvent en effet agir à un échelon hyperlocal sur des aspects très concrets : l'approvisionnement de la restauration collective scolaire, la mise en place de marchés de producteurs, la communication, l'animation dans les écoles, etc... Aussi, lorsque celle-ci n'est plus en capacité d'intervenir elle doit s'en remettre à l'échelon supérieur. L'entité englobante regarde dans ses compétences si elle a la capacité d'agir et ainsi de suite. Le recours aux aides des échelons supérieurs doit donc également être envisagé, lorsque celui-ci est nécessaire, pour une meilleure pertinence de l'action publique.

Conclusion

Le travail présenté avait pour objectif de préciser, pour une commune, les possibilités de d'accompagnement à l'installation agricole. Le cas spécifique de la commune de Mouans-Sartoux a permis de déterminer six champs d'actions dans lesquels elle pouvait s'impliquer à différents niveaux, allant de la simple planification territoriale à la structuration d'un projet alimentaire agissant sur diverses thématiques transversales liées à l'alimentation. L'étude de cas a révélé que la participation d'acteurs extérieurs à la commune était nécessaire pour une meilleure pertinence des actions et pour garantir la pérennité de celles-ci par la fédération autour d'un projet commun. La réalisation de ces différentes actions nécessite la mise en place de procédures pour les cadrer et définir clairement le positionnement des différents acteurs.

Le dispositif Espace-Test agricole prévu par la commune peut apporter des solutions aux problématiques d'installation rencontrées, à condition d'en assurer le travail d'animation et le suivi. Une attention particulière doit être portée sur la définition de ses objectifs afin de concilier concrètement les intérêts des différents acteurs en présence.

Plus précisément orientées sur l'accès au foncier privé, la définition des caractéristiques de la propriété a permis de proposer des pistes d'outils pour approcher les propriétaires. En effet, l'intégration de ceux-ci à un projet, en fonction de leur sensibilité pour celui-ci, semble la plus appropriée pour dissiper les différents freins identifiés : l'activité agricole doit être présentée comme le moyen le plus efficace pour valoriser des parcelles laissées à l'abandon, que ce soit d'un point de vue économique, environnemental ou patrimonial.

Dans la prise en main de ces projets alimentaires par les communes, la définition des limites de leurs interventions doit faire l'objet d'une réflexion collective. Cette étude montre, qu'à cette échelle, la structuration d'un projet alimentaire impliquant plusieurs acteurs aux compétences variées, peut permettre d'apporter une cohérence aux actions réalisées, et ainsi, légitimer son intervention sur ces questions. Toutefois, le principe de subsidiarité implique une articulation des différents échelons territoriaux pour une plus grande pertinence des actions. Ceci peut permettre de trouver des pistes de développement pour de futurs projets communs.

Les actions proposées pour relocaliser l'activité agricole ont pour objectif de servir l'ambition de souveraineté alimentaire de la commune. Elles s'inscrivent donc dans un projet bien plus global. Aussi, la mise en lien de celles-ci avec les autres axes du Projet Alimentaire Territorial doit être étudiée. Enfin, les dispositifs étudiés sont portés sur l'aide au démarrage de l'activité agricole. Pour un véritable ancrage territorial des agriculteurs installés par la commune, une réflexion peut être posée pour définir les volontés et modalités de suivi de ces agriculteurs pendant toute la durée de l'exercice de leur activité.

Bibliographie

- AGRESTE, la statistique agricole. **L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles.** *Primeur*, n°326. 2015
- BAYSSE-LAINE Adrien, PERRIN Coline, DELFOSSE Claire. **Le nouvel intérêt des villes intermédiaires pour les terres agricoles : actions foncières et relocalisation alimentaire.** *Géocarrefour*, Volume 92, n°4. 2018.
- BERTRAND Nathalie. **Terres agricoles périurbaines : Une gouvernance foncière en construction.** Éditions Quae, 2013. Collection Update Sciences & technologie. 256 p.
- CAVALIER Jean-Baptiste. **Le foncier en question pour les espace-test agricoles.** *POUR*, n°220, 2013
- CHRETIEN Fanny, **La relation particulière de tutorat dans les espaces-test agricoles**, 2013
- CLEMENT Camille. **La publicisation des espaces agricoles périurbains : du processus global à la fabrique du lieu.** Université Paul Valéry- Montpellier III. 2012
- DARLY Ségolène. **La reterritorialisation de l'agriculture, effet collatéral des conflits d'usage.** Le cas francilien, *Économie rurale*. N°332. 2012. p. 31-46.
- DEMENE Camille et AUDIBERT Odile. **Promouvoir l'agriculture dans le projet de territoire pour faciliter la mise à disposition du foncier : le cas de la châtaigneraie ardéchoise.** *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*. Volume 17, n°1. 2017
- European Environment Agency. **Urban sprawl in Europe : the ignored challenge.** *EEA report*. N°10. 2006.
- FERCOT Céline. **La souveraineté alimentaire : l'alimentation au croisement de la politique et du droit.** Dans : *Penser une démocratie alimentaire* de COLLART DUTILLEUL François. Volume 1, p. 285. 2013
- GUERINGER Alain. **« Systèmes fonciers locaux » : une approche de la question foncière à partir d'études de cas en moyenne montagne française.** *Géocarrefour*. Volume 83/4. 2008. p. 321-329.
- GUERINGER Alain et DURON Emmanuel. **Caractériser la propriété foncière sur un territoire : l'identification de « profils » de propriétaires pour une meilleure adaptation de l'action publique et collective.** *Sciences Eaux and Territoires : la revue du IRSTEA*, IRSTEA. 2014. p. 6-11.
- GUERINGER Alain et BLASQUIET-REVOL Hélène. **Entre dynamique urbaine et héritages agraires. La propriété au cœur des enjeux fonciers en espace périurbain. Le cas de la communauté de communes des Cheires.** Dans : *Des espaces agricoles dans le métropolisation Perspective franco-québécoises* de BRYANT Christopher, LOUDIYI Salma. 2017.
- GUERINGER Alain, HAMDouch Abdelillah, WALLET Frédéric. **Foncier et développement des territoires ruraux et périurbains en France. Une mise en perspective.** *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. N°4. 2016. p. 693-712.
- GUERINGER Alain, PERRIN Coline, BARTHES Carole. **Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport entre propriété et usage.** *VertigO*. Volume 17. N°1. 2017

- GUIOMAR Xavier. **Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité.** POUR, n°209-210. 2011. p. 169-183
- JARRIGE Françoise et NAPOLEONE Claude. **Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse.** *Options Méditerranéennes. Série B. Etudes et Recherches.* N°72. 2015. p. 325-339.
- JARRIGE Françoise et PERRIN Coline. **L'agri parc : une innovation pour l'agriculture des territoires urbains ?** *Revue d'économie régionale et urbaine.* N°3. 2017. p. 537-562.
- JOUVE Anne-Marie et VIANEY Gisèle. **Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain.** *Economie rurale.* Volume 4. N°330-331. 2012. p. 27-41.
- LEGER-BOSCH Christine, GUERINGER Alain, BERTRAND Nathalie. **Les opérations de portage foncier pour préserver l'usage agricole.** *Sciences Eaux and Territoires : la Revue IRSTEA.* 2015. p.66-71.
- LOUDIYI Salma. **Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont.** *Norois.* N°209. 2008. p. 37-56
- PERRIN Coline et TOUSSAINT SOULARD Christophe. **Vers une gouvernance alimentaire locale reliant ville et agriculture. Le cas de Perpignan.** *Géocarrefour,* Volume 89/1-2. p.125-134. 2014
- PERRIN Coline. **Mobiliser la propriété publique en faveur de l'agriculture périurbaine ? Le cas de la région de Montpellier (France).** *VertigO.* Volume 17. N°1. 2017.
- PERRIN Coline, NOUGAREDES Brigitte, SINI Laura, BRANDUINI Paola, SALVATI Luca. **Governance changes in peri-urban farmland protection following decentralisation : A comparison between Montpellier (France) and Rome (Italy).** *Land Use Policy.* Volume 70. 2018. p. 535-546.
- SALOMON CAVIN Joëlle. **Les cahiers du développement durable : Agriculture urbaine.** *Revue Urbia.* N°12. UNIL Université de Lausanne. 2012.
- SERRANO José et VIANEY Gisèle. **Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ?** *Géographie, économie, société.* Volume 9. N°4. 2007. p. 419-438.
- SERRANO José et VIANEY Gisèle. **Consommation d'espace agricoles et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation.** *Norois.* Volume 221. 2011. p. 111-124.
- Terre de Liens. **Agir sur le foncier agricole. Un rôle essentiel pour les collectivités locales.** Guide pratique, Edition Terre de Liens. 2013.

Annexes

Annexe 1 : Nomenclature de synthèse d'occupation du sol, d'après l'Agreste, enquête Teruti-Lucas

Annexe 2 : Extrait de l'Atlas agricole communal de la ville de Mouans-Sartoux

Annexe 3 : Cartographie de l'occupation du sol des parcelles classées en zone A au PLU de Mouans-Sartoux

Annexe 4 : Grille d'évaluation des terrains agricoles sur la commune de Mouans-Sartoux pour la sélection des terrains prioritaires : exemple d'un lot de parcelles visité

Annexe 5 : Les clauses environnementales

Annexe 1 : Nomenclature de synthèse d'occupation du sol, d'après l'Agreste, enquête Teruti-Lucas (source : d'après Agreste, 2015)

Couverture physique du sol		Utilisation du sol	Nomenclature de synthèse d'occupation du sol
Sols bâtis		Toutes utilisations	Sols artificialisés
Sols artificiels non bâtis (sols revêtus ou stabilisés)		Toutes utilisations	Sols artificialisés
Sols cultivés		Toutes utilisations	Sols agricoles
Sols boisés		Toutes utilisations	Sols naturels
Landes, friches, maquis, garrigues, savanes		Toutes utilisations	Sols naturels
Surfaces toujours en herbe	Alpages, prairies permanentes	Toutes utilisations	Sols agricoles
	Autres superficies toujours en herbe	Utilisations agricoles (production végétale, élevage, jachère)	Sols agricoles
		Sylviculture, chasse, protection du milieu naturel, zones humides, sans usage	Sols naturels
	Autres utilisations	Sols artificialisés (sols enherbés artificialisés)	
Sols nus	Dune littorale, plage de sable ou galets, rochers et éboulé	Toutes utilisations	Sols naturels
	Autres sols nus (jachère, chemin de terre, talus, chantiers)	Utilisations agricoles (production végétale, élevage, jachère)	Sols agricoles
		Sylviculture, chasse, protection du milieu naturel, zones humides, sans usage	Sols naturels
		Autres utilisations	Sols artificialisés (sols nus artificialisés)
Zones sous les eaux (eaux intérieures, plans d'eau côtiers, glaciers, neiges éternelles)		Toutes utilisations	Sols naturels

★ Les Canebiers - Parcelle n°3

Référence cadastrale	
Coordonnées	
Superficie totale	
Zonage PLU	Ap
Réglementations	ZNIEFF, zone rouge PPRIF
Propriétaire	CONFIDENTIEL
Accès voirie	Pont (endommagé) / piste au dessus
Accès à l'eau	Canal de la Foux (mauvais côté par rapport aux parcelles) Mourachonne impossible car polluée Résurgence en bas du terrain mais permanente ? Forage possible (rentable si > 2ha)
Accès à l'électricité	Jardins de la vallée de la Siagne (?)
Végétation	Une partie herbacée et une arborée (type chênes verts)
Topographie	pentu
Usage actuel	



Description

Gelée proche de la rivière mais ensoleillement dès 9h en Février sur la majeure partie des terres
Proches des berges : qui gère les berges ? (gestion crue et effondrement)
Roches affleurantes

Informations sur la propriété

Historique : agricole → vigne ?

Travaux à prévoir

Accès voirie : pont endommagé
Défrichage avec sélection des essences pour rendre les terres cultivables : broyer le reste et le laisser sur place pour enrichir les sols
Accès à l'eau : raccordement d'un réseau au canal, forage ou raccord à la source (bassin + pompe)

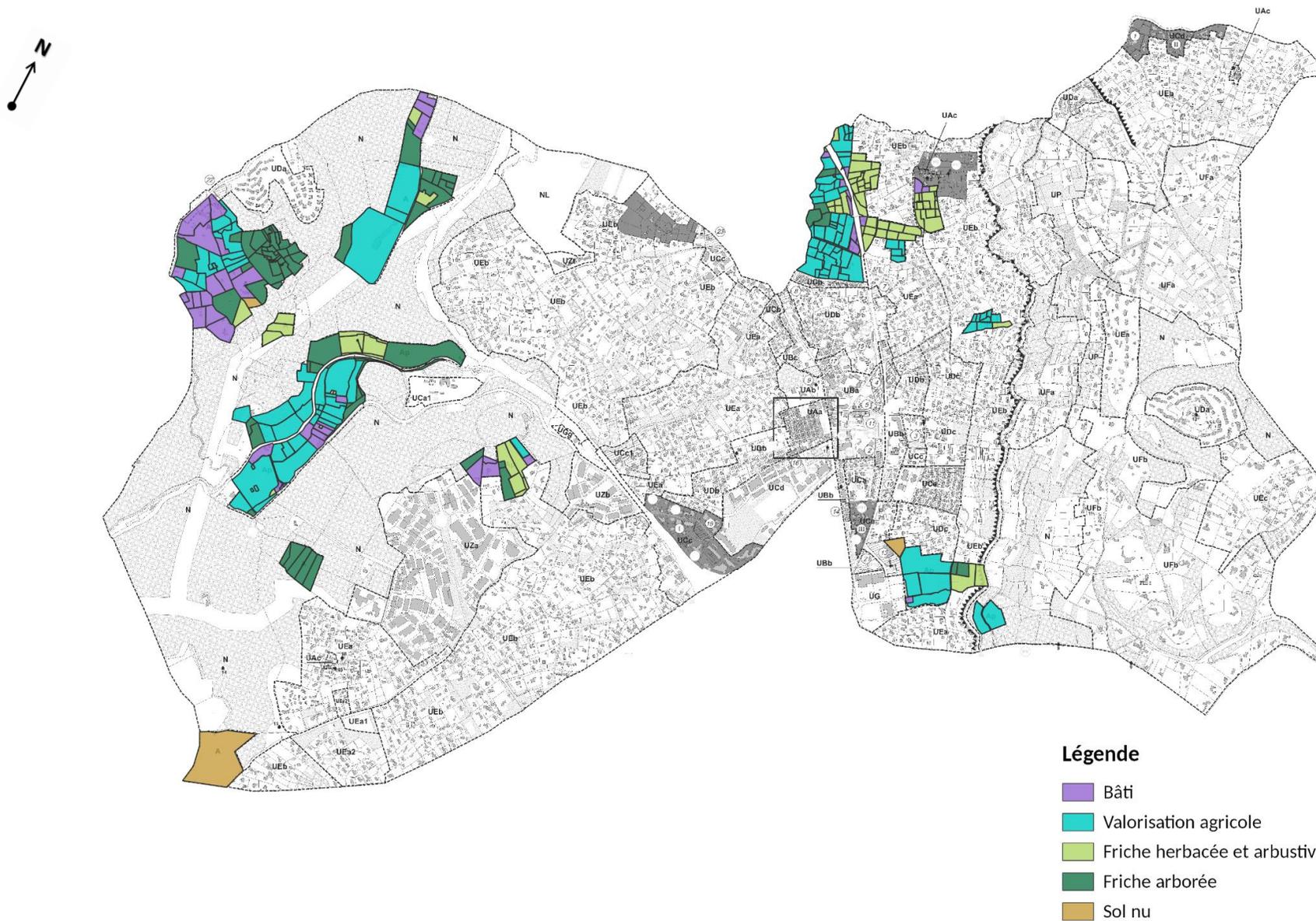
Caractéristiques agronomiques

Terre rouge ferrugineuse et sol caillouteux riche en limons
Climat et Exposition : exposition Sud, proche de la rivière gel et plus froid mais le soleil est présent tôt le matin

Possibilité d'installation

Parcelles ouest et centre : maraîchage 2 temps plein, arboriculture, petits fruits, PPAM, Elevage petits animaux

Annexe 3 : Cartographie de l'occupation du sol des parcelles classées en zone A au PLU de Mouans-Sartoux (source : données cadastre ; réalisation : PETIT, 2017, mise à jour des données : ESTIENNE, 2018)



Annexe 4 : Grille d'évaluation des terrains agricoles sur la commune de Mouans-Sartoux pour la sélection des terrains prioritaires : exemple d'un lot de parcelles visité (réalisation : ESTIENNE, 2018)

Grille d'évaluation des terrains agricoles visités sur la commune de Mouans-Sartoux						
Terrain :					Validation critère	
<i>Veuillez cocher la bonne case</i>					Oui	Non
Superficie totale de la propriété	< 0,5 ha	0,5 - 1 ha	1 - 2 ha	> 2 ha	X	
			X			
Parcelles d'une même propriété d'un seul tenant	Oui		Non		X	
	X					
Accès voirie pour engins agricoles	Oui		Non		X	
	X					
Accès à l'eau envisageable	Forage	Réseau	Rivière ou canal	Non	X	
	X	X				
Accès à l'électricité envisageable	Oui		Non		X	
	X					
Etat des terrains	Friche herbacée	Friche arbustive	Friche arborée	Sol nu	X	
	X	X				
Qualité du sol	Correcte		Mauvaise		X	
	X					
Topographie	Plat	Pente faible	Pente forte		X	
	X					
Exposition à l'ensoleillement	Correcte		Mauvaise		X	
	X					
Contraintes observées : <i>(à remplir)</i>						
Possibilités d'installation : <i>(à remplir)</i>	Maraîchage, agroforesterie, arbres fruitiers, Cultures céréalières, Plantes à parfums				X	
Etat d'esprit propriétaire <i>(d'après contact mairie)</i>	Ouvert à la discussion		Fermé à la discussion		X	
	X					

Annexe 5 : Les clauses environnementales (source : Code rural et de la pêche maritime, article L.411-27)

- Le non-retournement des prairies
- La création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe
- Les modalités de récolte
- L'ouverture de zones embroussaillées, et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage
- La mise en défens de parcelles ou de parties de parcelle
- La limitation ou l'interdiction des apports en fertilisants
- La limitation ou l'interdiction des produits phytosanitaires
- La couverture végétale du sol périodique ou permanente pour les cultures annuelles ou pérennes
- L'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale
- L'interdiction d'irrigation, de drainage et de toutes autres formes d'assainissement
- Les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau
- La diversification des assolements
- La création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, arbres alignés, bandes tampons le long des cours d'eau ou le long des forêts, mares, fossés, terrasses, murets
- Les techniques de travail du sol comme la culture sans labour
- La conduite de cultures ou d'élevage suivant le cahier des charges de l'agriculture biologique
- Les pratiques associant agriculture et forêt, notamment l'agroforesterie.



VetAgro Sup

ESTIENNE Marine. **Agir sur l'accès au foncier pour accompagner l'installation agricole dans le cadre d'un projet alimentaire communal.** Mémoire de fin d'études, Vet Agro Sup Clermont-Ferrand. 38 p. 2017

Structure d'accueil : Maison de l'Education à l'Alimentation Durable, Mairie de Mouans-Sartoux

Encadrants :

Tutrice de stage : Laureen TRACLET

Enseignante référente : Salma LOUDIYI CULLERON

Option : Agriculture, Environnement, Santé et Territoires (AEST)

Année universitaire : 2017-2018

Résumé

Les préoccupations environnementales et sanitaires ont fait émerger une prise de conscience et un regain d'intérêt de la société pour les thématiques d'alimentation de proximité. La protection du foncier agricole est ainsi prise en main par les collectivités territoriales comme levier pour la réalisation de leurs projets alimentaires. La pression et la spéculation présentes sur le marché foncier, dû à l'urbanisation, réduisent l'accès des agriculteurs à ces terres et rendent difficile l'acquisition de la maîtrise foncière par les acteurs publics. Les possibilités d'intervention d'une commune dans un projet d'accompagnement à l'installation agricole sur des terres privées dans le cadre de sa politique de ville feront l'objet de cette étude.

La ville de Mouans-Sartoux (06) porte un projet d'alimentation durable depuis une vingtaine d'années. Formalisé par un Projet Alimentaire Territorial, il prévoit l'aide à l'installation d'agriculteurs à travers deux dispositifs : la création d'une boîte à outils pour mobiliser le foncier auprès des propriétaires et la mise en place d'un dispositif Espace-Test.

Ce mémoire présente une réflexion sur leur conception, à travers des recherches documentaires et la rencontre d'acteurs du territoire. Il interroge également la gouvernance à adopter pour réaliser ce projet et le positionnement des différents acteurs qui y participent.

Les éléments recueillis montrent qu'en effet, la commune peut disposer d'outils divers pour approcher les propriétaires privés, dont le dispositif espace-test qui permet également d'envisager un accompagnement plus approprié des porteurs de projet.

A travers cette étude il s'agira également d'interroger la légitimité d'une commune à initier un projet alimentaire.

Mots clés : Espace-Test agricole, Foncier agricole, Installation agricole, Maîtrise foncière, Projet Alimentaire Territoriale, Propriétaires privés