

Redévelopper les espaces agricoles en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

La baisse des surfaces cultivées, liée pour partie à l'étalement urbain mais également à des terres laissées en friche, limite les possibilités d'installation ou de développement des exploitations. Dans ce contexte, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a commandé une étude¹ sur les pistes de revalorisation, par l'agriculture, des terres en friche et des boisements à potentiel productif. Le travail s'est focalisé sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), où les surfaces agricoles ont beaucoup diminué ces dernières décennies. Cette note en présente les principaux enseignements.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est soumise à une forte pression urbaine. L'agriculture y connaît une pénurie foncière qui limite les possibilités de développement des exploitations et parfois même leur survie. Dans certains territoires, notamment le département du Var, l'activité agricole est prise en étau entre d'importantes surfaces forestières et une forte croissance urbaine. L'extension des surfaces embroussaillées et des espaces forestiers, sur des friches spéculatives en zone périurbaine ou sur des terres abandonnées (en zone de montagne), engendre une fermeture du paysage ayant diverses conséquences négatives (augmentation du risque d'incendie, diminution de la biodiversité ou de l'attrait touristique, etc.).

Le maintien de l'agriculture y est un enjeu majeur, au vu des risques précités, mais aussi pour contribuer à l'approvisionnement alimentaire des consommateurs et au développement de filières participant au dynamisme territorial. Conquérir ou reconquérir de l'espace

agricole, sur des surfaces en friche, voire forestières ou naturelles, est donc un objectif important pour de nombreux acteurs de la région. Il convient alors de déterminer sur quelles zones des actions de conquête ou reconquête peuvent être menées, et d'identifier les leviers ou obstacles (techniques, économiques, patrimoniaux, etc.) à leur mise en œuvre.

Cette note présente les principaux résultats d'une étude, commandée en 2019 par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et qui a été réalisée par les six chambres d'agriculture et la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Dans la première partie sont décrits les préalables à la valorisation du gisement foncier à potentiel agricole, puis la deuxième traite des outils à mobiliser pour atteindre cet objectif, en fonction des conditions locales.

1. Alibert F., Rollet P., Marroleau E., Bertrand J.-M., Dubien A., Hauser S., Pernot E., 2021, *(Re)Développer les Espaces Agricoles en Région Paca*.

1. Un diagnostic de territoire, pour une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de terres agricoles

Un diagnostic de territoire a d'abord été réalisé, pour évaluer à la fois l'offre et la demande foncières.

L'évaluation de l'offre foncière

Le diagnostic a d'abord porté sur les trois grandes composantes spatiales (agricole, urbaine, naturelle) structurant le territoire régional. Dans un second temps, l'analyse a été recentrée sur les espaces agricoles : ceux perdus, ceux menacés (par exemple par la pression urbaine), ceux constituant un gisement foncier vif et actif, avec une représentation graduelle du potentiel de reconquête. Dans les territoires touchés par la consommation foncière depuis des décennies, ce diagnostic a permis d'acquies une connaissance fine des dynamiques à

Figure 1 - Évolution de l'enveloppe urbaine par le logement entre 1950 et 2020 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

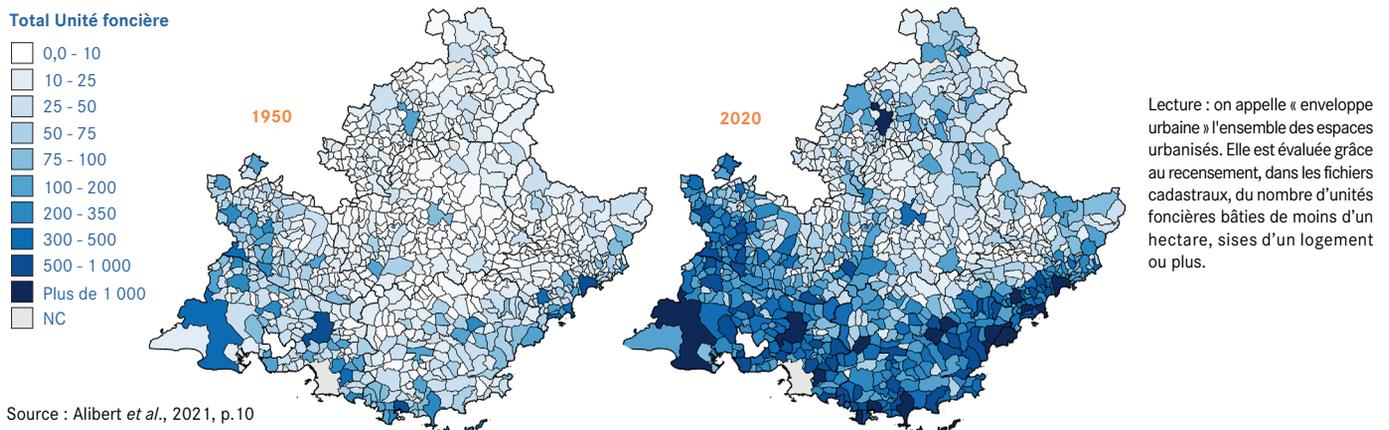
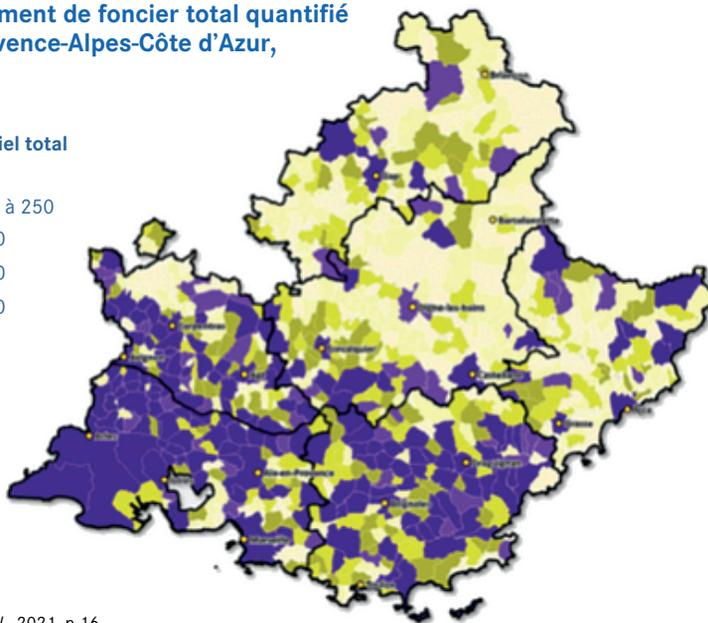
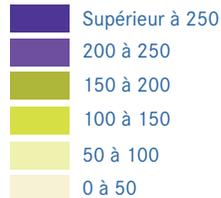


Figure 2 - Gisement de foncier total quantifié en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, par commune

Gisement potentiel total évalué en ha



Source : Alibert *et al.*, 2021, p.16

l'œuvre (figure 1) et de mettre en perspective l'objectif de redéveloppement d'une partie des espaces agricoles perdus. Ces dynamiques amènent à conclure que l'activité agricole est en retrait, justifiant une revalorisation de l'espace pour et par l'agriculture.

Cette revalorisation peut se faire sur deux types de foncier : celui en friche et celui, boisé, à potentiel agricole. Le premier correspond à une formation végétale autrefois exploitée à des fins agricoles et aujourd'hui laissée à l'abandon, délibérément ou non. Il s'agit d'un état transitoire qui se caractérise par différents stades d'avancement végétal : le stade herbacé (petites à grandes plantes) sur les friches agricoles récentes (paysage ouvert) ; le stade arbustif (embroussaillage), lorsque les friches s'installent (paysage en cours de fermeture) ; le milieu mixte, composé d'herbacées, de ligneux (arbustes, buissons) et parfois d'arbres différenciés de diamètre inférieur à 15 cm ; enfin le stade arboré (paysage fermé). Précisons que la « friche » se distingue de la « jachère », qui est une terre laissée au repos durant 1 à 3 ans dans le cadre d'un assolement ou de mesures agro-environnementales.

Le foncier boisé à potentiel agricole, quant à lui, correspond à des espaces dits « naturels » ou « semi-naturels », disposant d'atouts laissant présager leur revalorisation par la production agricole. Ces atouts sont de diverses natures : topographie, climatologie, exposition, réseaux d'irrigation, aptitudes agro-pédologiques, opportunités de labels et signes de qualité, accessibilité, rentabilité économique, etc. Ce foncier a été exploité par le passé, à des fins agricoles, avant d'être abandonné.

L'évaluation des gisements potentiels de foncier (figure 2), en friche ou boisé, est une étape importante du diagnostic de territoire destiné à appuyer la revalorisation d'espaces. Ces gisements peuvent être évalués à l'échelle de la région, des départements,

des intercommunalités ou des communes. La méthode utilisée, lors de l'étude, a varié selon le type de friche et les données disponibles. Pour le foncier agricole en friche (abandon relativement récent) ont d'abord été identifiées les différentes catégories de « territoires agricoles », selon la base de données sur l'occupation des sols (OCSOL²), desquelles ont été retranchées les terres en production, facilement identifiables par des observations satellitaires (serres, vergers, etc.), ainsi que les terres agricoles exploitées déclarées à la PAC dans le Registre parcellaire graphique (RPG). En Paca, ce diagnostic a permis d'identifier près de 90 000 ha de foncier en friche, principalement dans le sud-ouest de la région. Pour le foncier boisé « à potentiel agricole », l'étude est partie des différentes catégories de « forêts et milieux semi-naturels » selon l'OCSOL, parmi lesquelles ont été sélectionnées les parcelles déclarées aux impôts comme « cultures ». En ont ensuite été retirées les parcelles contenant un bâtiment ou une piscine ainsi que les parcelles déclarées à la PAC dans le RPG. En Paca, ce diagnostic a permis d'identifier près de 70 000 ha de foncier boisé à potentiel agricole, répartis sur l'ensemble de la région. Cet inventaire a été complété par des données issues d'enquêtes de terrain menées par les chambres d'agriculture et les SAFER, afin de repérer le foncier boisé de moins de trente ans, plus facilement mobilisable car non soumis à autorisation de défrichement.

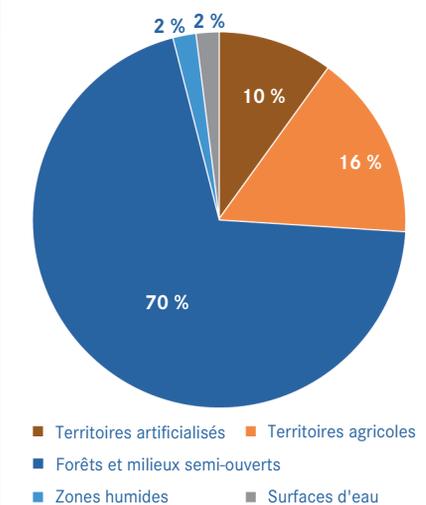
Le travail a aussi consisté à déterminer s'il était utile de mobiliser le foncier boisé, au regard de la disponibilité et des qualités du foncier en friche, et au regard des autres enjeux en présence pour le foncier boisé (usage sylvicole concurrent, intérêt pour la biodiversité, etc.). Dans un contexte de reboisement des espaces, porter un projet incluant

une démarche de reconquête agricole de milieux boisés peut porter à débats et susciter de l'opposition. Pour autant, ce reboisement peut répondre à des enjeux sociétaux et économiques plus globaux et jugés prioritaires. Il est donc important de savoir si la mobilisation du foncier en friche répond au projet territorial ou s'il convient de recourir à cet autre gisement qu'est le foncier boisé. En région Paca, l'espace agricole représente seulement 16 % du territoire (figure 3³). Dans le département du Var, constitué principalement d'espaces naturels (76 %), cette part tombe à 12 % : c'est l'un des départements français disposant du moins d'espace agricole. En 60 ans, ce dernier est passé de 35 % du territoire à 12 %. Malgré cela, les filières agricoles sont en expansion (besoin foncier de 10 000 ha estimé à l'horizon 2030), et des opportunités de développement existent, notamment en lien avec les Projets alimentaires territoriaux (PAT). Ces éléments de contextualisation ont été importants pour sortir d'une situation de confrontation entre les enjeux agricoles et environnementaux, et mettre les acteurs d'accord sur un plan de reconquête agricole Varois, dans lequel la mobilisation du foncier boisé répond clairement à des besoins spécifiques.

L'évaluation de la demande foncière

La deuxième phase du diagnostic a consisté à décrire les dynamiques de développement des filières agricoles, à quantifier leurs besoins en foncier et à identifier les zones géographiques à forts enjeux pour les filières. Ceci a permis, en croisant le gisement et les besoins, de prioriser les espaces pour une revalorisation agricole.

Figure 3 - Occupation des sols en région Provence-Alpes-Côte d'Azur



Source : Alibert *et al.*, 2020, document présenté lors du deuxième comité de pilotage de l'étude, d'après Ocsol 2014 - CRIGE Paca

2. Centre de ressources en information géographique de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2014, [Occupation du sol de Provence-Alpes-Côte d'Azur](#).

3. Les données de l'enquête Teruti, plus précises, donnent des ordres de grandeur proches : 67 % de sols naturels, 24 % de sols agricoles et 9 % de sols artificialisés.

La détermination des besoins de développement surfacique des filières à moyen et long termes (10, 20 ans) s'appuie sur l'observation des tendances passées et en cours, et sur des concertations avec des acteurs (des surfaces supplémentaires peuvent être nécessaires pour répondre à une demande alimentaire, mais aussi pour améliorer le fonctionnement ou la rentabilité des exploitations). Elle mobilise les données statistiques nationales (Statistique agricole annuelle-SAA⁴, chiffres de l'Agence Bio⁵, données issues de la PAC, etc.), complétées, pour certaines filières, par des informations plus spécifiques (ex : recensement des demandes de droits de plantation en viticulture). Les données analysées incluent aussi les évolutions démographiques, les besoins alimentaires (étude INCA⁶, enquête Nutrinet⁷), les indicateurs d'évolution des marchés d'approvisionnement locaux, ou encore le recensement général agricole, pour évaluer la part de la production vendue en dehors du territoire. Les besoins à court terme (5 ans) peuvent quant à eux être évalués au travers du nombre de candidats à l'installation dans la région.

En Paca, les besoins les plus importants se trouvent du côté des grandes cultures (15 000 ha, soit la moitié des surfaces perdues depuis 2015, alors que les besoins existent notamment du côté de la transformation par les usines Panzani), suivies par la viticulture (10 000 ha) puis les fruits (près de 5 200 ha).

La concertation avec les acteurs (organisations de producteurs, industries agroalimentaires, etc.) est par ailleurs fondamentale pour *qualifier* les plans de développement des filières, et notamment les principales caractéristiques des terres recherchées : secteurs

géographiques, pente maximale, altitude minimale ou maximale, état des parcelles, type de sols, tolérance de pH, besoins en irrigation, etc. Ainsi, les filières de cultures vont être caractérisées par des besoins en sols peu pentus, tandis que les élevages vont plutôt demander des altitudes élevées pour s'affranchir des conditions séchantes. Les filières viticoles vont accorder une importance aux secteurs d'appellation d'origine, tandis que les cultures de fleurs et de certains arbres fruitiers vont nécessiter certaines caractéristiques pédologiques.

Les raisons de la sous-valorisation du gisement de terres

Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'étude identifie les raisons de la sous-valorisation du gisement de terres, afin d'orienter le choix des outils à mobiliser. Le travail sur la zone Maillane / Mollégès-Plan d'Orgon - intéressante car soumise à une forte pression urbaine liée à la présence proche d'Avignon et dans laquelle les friches peuvent atteindre le quart du territoire agricole (figure 4) -, a notamment permis d'identifier cinq types de friches :

- La friche *technique* consiste en une parcelle inculte du fait de ses caractéristiques : majoritairement des petites surfaces, souvent enclavées, avec des problèmes d'accès, d'irrigation ou de potentiel agronomique. L'exploitant a généralement peu d'intérêt à investir dans la remise en culture de ces parcelles.
- La friche *structurelle* résulte des évolutions de l'économie agricole (déprise de l'arboriculture, effondrement d'un marché, etc.) : l'exploitant, en difficulté financière, n'investit

plus dans ses outils de production (renouvellement des vergers, etc.) et abandonne les parcelles les moins rentables, voire arrête complètement son activité sans transmettre ses terres.

- La friche de *succession* consiste en des parcelles qui étaient cultivées en propriété par un exploitant dont les descendants héritiers n'ont pas repris l'exploitation. Les partages de droits de succession bloquent la revente ou la location auprès d'un autre agriculteur.
- La friche d'*intensification* résulte des progrès techniques et de l'amélioration des pratiques qui conduisent à obtenir de meilleurs rendements sur une parcelle. L'exploitant délaisse alors d'autres terres dont il n'a plus l'utilité (moins de maraîchage de plein champ au profit du sous-abris pour certaines productions, etc.).
- La friche *spéculative* existe quand un propriétaire fait de la rétention foncière par anticipation d'un changement de zonage au PLU, qui lui permettra de vendre plus chères des terres entrant dans le périmètre des zones à urbaniser. Ce type de friche se retrouve très fréquemment en zone périurbaine.

Le foncier boisé à potentiel agricole, étudié sur la commune de Serre-Ponçon, révèle quant à lui une prépondérance de la forêt privée. Dans ce cas, la non-connaissance des propriétaires des terres, couplée à des situations d'indivisions multigénérationnelles, constitue un obstacle important pour la conduite d'opérations de valorisation. La multifonctionnalité des espaces boisés, évoquée plus haut, peut également limiter leur valorisation agricole.

2. Pistes d'action pour surmonter les obstacles à la mise en valeur des terres

Un portage politique fort, dans les zones de pression, de spéculation et de rétention foncière

À la lumière de l'étude, il paraît d'abord nécessaire d'afficher politiquement des limites claires à l'urbanisation, en envoyant un message fort aux propriétaires fonciers sur la vocation et le devenir de leurs terres, en particulier pour les espaces soumis à une pression foncière élevée. Les documents de planification comme les SCoT (Schéma de cohérence territoriale), PLU (Plan local d'urbanisme) et PLUi (Plan local d'urbanisme intercommunal) jouent un rôle important à cet égard. Le Projet d'intérêt général est un autre outil intéressant, car il comporte une

4. Voir par exemple Toulon A., 2020, *Statistique agricole annuelle 2019. Données définitives*.

5. Agence Bio, 2019, *Synthèses régionales*.

6. ANSES, 2017, *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA3)*.

7. Unité de recherche en épidémiologie nutritionnelle Inserm/Inra/Cnam/université Paris 13, 2009, *Étude Nutrinet-Santé : état d'avancement et premiers résultats*.

Figure 4 - Illustration de l'importance des friches pour le cas d'étude Maillane / Mollégès-Plan d'Orgon

Récapitulatif des données issues des diagnostics	Maillane 2019	Mollégès 2019	Plan D'Orgon 2015
Nombre d'exploitations	43	30	29
Nombre d'agriculteurs recensés	52	34	35
Surface de la Zone Agricole aux PLU	1 574 ha 93 % de la surface communale	1 270 ha 89 % de la surface communale	939 ha 69 % de la surface communale
Valorisation du potentiel agricole recensé	<ul style="list-style-type: none"> • 76 % valorisés par des cultures et élevage • 2 % de bâti et sol des exploitations • 11 % de friches (160 ha), dont 63 % de friches herbacées/buissonnantes, 30 % de friches arbustives/boisées et 7 % de friches fruitières/viticoles • 10 % sous-valorisés (parcelle entretenue, parc à chevaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • 55 % valorisés par des cultures et élevage • 2 % de bâti et sol des exploitations • 25 % de friches (274 ha), dont 72 % de friches herbacées/buissonnantes, 19 % de friches arbustives/boisées et 9 % de friches fruitières/viticoles • 17 % sous-valorisés (parcelle entretenue, parc à chevaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • 70 % valorisés par des cultures et élevage • 4 % de bâti et sol des exploitations • 24 % de friches (195 ha) • 2 % sous-valorisés (prairies non rattachées à des exploitations)

Source : Alibert *et al.*, 2021, p.114

obligation d'adaptation des documents d'urbanisme nécessaires à sa mise en œuvre.

Des outils règlementaires du type ZAP (Zone agricole protégée) ou PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) peuvent également être utilisés, pour renforcer la vocation agricole des espaces à plus long terme et convaincre les propriétaires fonciers de la pérennité de cette orientation. La réglementation et la protection des boisements, parce qu'elles définissent des périmètres classés en interdiction de boisement, peuvent obliger les propriétaires à entretenir leurs terrains pour éviter le développement de friches.

Enfin, des Conventions d'animation foncière, de plusieurs types, peuvent être créées : une Convention d'intervention foncière ou une Convention d'aménagement rural permettent par exemple à une collectivité de solliciter l'exercice du droit de préemption de la SAFER.

Dans le cas particulier des terres vacantes et sans maître, les communes ou Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent devenir propriétaires de parcelles, afin de les remettre sur le marché des terres agricoles pour les valoriser. D'autres procédures existent, utilisables par toute personne physique ou morale afin de réallouer l'autorisation d'exploiter des terres à des exploitants intéressés, par exemple pour la mise en valeur des terres incultes.

Au-delà de ces outils, il est important d'inscrire ces orientations politiques dans les discours des élus locaux et des autres acteurs territoriaux, d'organiser des réunions d'information à destination des propriétaires, de mobiliser ces derniers autour de projets collectifs volontaires (plans d'orientation pastorale, etc.), ou encore de communiquer sur les orientations et le travail conduit.

Des aides pour diminuer les coûts de réhabilitation des parcelles non entretenues

Le coût de réhabilitation des terres peut être important, notamment pour les friches arborées ou boisées : achat ou location de la parcelle en amont, dépenses de défrichage, dépenses de remise en culture et d'équipements en aval (réseau d'irrigation, protection des cultures, etc.). Ces coûts sont d'autant plus limitants que la parcelle ne correspond pas exactement aux besoins de l'exploitant (proximité, accessibilité, surface, potentiel agronomique des sols, pente, etc.). Des démarches administratives peuvent par ailleurs s'y ajouter, surtout dans le cas du foncier boisé.

Pour amoindrir ces contraintes, certaines collectivités (EPCI, Départements, Régions) ont instauré des aides aux travaux de remise en état des parcelles. Par exemple, le Fonds départemental de gestion de l'espace rural (FDGER) est un dispositif d'aide directe aux agriculteurs, mis en place par le département des Bouches-du-Rhône pour réhabiliter les milieux naturels non productifs et lutter contre les friches (subventionnement de 40 % des

coûts avec possibilité de bonification). L'exonération partielle ou totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties est aussi une incitation à la valorisation du foncier.

Afin de faciliter la réhabilitation des terres, diverses solutions de regroupement de propriétaires peuvent également être mises en œuvre : association foncière agricole ou pastorale, portage du foncier par la SAFER, Société coopérative d'intérêt collectif, etc.

Des outils pour une restructuration foncière

La déstructuration foncière est la cause principale de l'apparition de friches techniques. Au fil du temps et des successions, les parcelles deviennent plus petites, certaines plus enclavées et les exploitations plus morcelées. De nombreux outils existent pour y remédier. L'animation foncière amiable peut aider à convaincre les propriétaires de mettre à disposition leurs parcelles, par exemple en recourant à un fonds de garantie de fermage ou en instaurant des aides à la location. L'Échange et cession amiable d'immeubles ruraux (ECIR) est une procédure intéressante pour la restructuration du foncier, basée sur la négociation individuelle avec chaque propriétaire. Enfin, à l'initiative d'une commune, un Aménagement foncier agricole forestier et environnemental (AFAFE) peut être conduit par une Commission communale d'aménagement foncier (CCAF), sous la responsabilité du département. Contrairement à l'ECIR, l'AFAFE est coercitif et il s'impose aux propriétaires. Il est cependant plus long à mettre en œuvre du fait de la complexité des procédures administratives et financières. À la lumière des retours d'expérience, il semble important de privilégier l'approche à l'amiable dans un premier temps.

Des outils de contractualisation environnementale

Il existe enfin des outils de contractualisation, permettant de rémunérer des pratiques agricoles vertueuses en fonction des enjeux environnementaux propres au territoire. Les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), les obligations réelles environnementales, les baux ruraux environnementaux ou les paiements pour services environnementaux (PSE) forment une panoplie d'outils, à disposition des collectivités ou des propriétaires, pour faire en sorte que la revalorisation des terres réponde aussi à des objectifs de durabilité. En région Paca par exemple, l'utilisation de MAEC a permis, lors de la programmation 2014-2020, de rouvrir des milieux boisés ou embroussaillés pour préserver la biodiversité dans les Hautes-Alpes.

*

L'étude sur la revalorisation des terres agricoles en région Paca fournit un diagnostic riche des défis pour ce territoire très soumis

à la pression foncière. Alors que la population n'a que doublé depuis 1950, les unités foncières bâties pour du logement ont quintuplé. Des espaces agricoles ont aussi été perdus du fait de leur abandon, laissant place à l'enfrichement, voire au reboisement des parcelles. Le diagnostic identifie 147 000 ha d'anciens espaces agricoles potentiellement revalorisables pour répondre aux demandes de développement des filières, évaluées à 59 000 ha dans les dix prochaines années⁸. L'étude s'est également penchée sur les obstacles à la revalorisation de ces terres, qui sont de natures différentes en fonction des causes d'abandon (spéculation, coûts de remise en état, morcellement des parcelles, etc.). Les études de cas et les échanges avec d'autres régions (métropoles lyonnaise et nantaise, DDT du Loiret, etc.) ont aidé à produire un guide méthodologique, véritable palette d'outils pour surmonter ces obstacles, à disposition des acteurs engagés dans un projet de revalorisation de terres agricoles.

Si les méthodes utilisées lors de l'étude peuvent être répliquées dans d'autres régions, ce travail a aussi vocation à se poursuivre en Paca. Le renforcement d'une communauté d'acteurs mobilisés pour la revalorisation des terres a permis de faire naître de nouveaux projets. Un projet d'étude complémentaire, intitulé « Préservation et reconquête des espaces agricoles et pastoraux en région Paca », est ainsi en préparation. Porté par la chambre régionale d'agriculture et la SAFER Paca, et financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), son objectif est d'affiner le diagnostic foncier (notamment à l'échelle des EPCI) et de poursuivre des actions opérationnelles (en lien avec la mise en œuvre du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et la reconquête agricole d'un territoire test). D'autres études complémentaires, concernant les Projets alimentaires territoriaux, pourraient, elles, utiliser les lignes de financement du plan de relance.

Fanny Alibert

Chambre d'agriculture du Var

Marie-Hélène Schwoob

Centre d'études et de prospective

8. Le total de 147 000 ha est inférieur à la somme des estimations de friches et de foncier boisé à potentiel agricole car il peut y avoir des double comptes.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
3 rue Barbet de Jouy - 75349 PARIS 07 SP
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héralt
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Dépôt légal : À parution © 2021