

Evaluation du réseau Access to Land

Résultats, enseignements et recommandations de l'évaluation externe



Photo : Cécile Dubart, Terre de Liens

Résumé exécutif

Samuel Féret, 22 novembre 2019

L'évaluation externe du réseau Access to Land (A2LN) a porté sur son cheminement et son impact sur la période 2010-2018. Réalisée en réponse au cahier des charges formulé par la Fondation de France et Terre de Liens, coordinateur du réseau, elle visait également à formuler des recommandations sur les évolutions du réseau et de son environnement contextuel et institutionnel au niveau européen.

Cette évaluation a couvert la thématique du foncier agricole à vocation agricole au travers d'un réseau d'acteurs organisés au niveau européen. Celui-ci œuvre en faveur de la protection et du partage des terres agricoles en vue de sécuriser des stratégies contractuelles innovantes de relocalisation alimentaire.

L'accès aux terres agricoles pour les nouveaux agriculteurs n'est pas qu'un problème d'offre et de demande. Les phénomènes cumulés et conjugués de concentration et d'accaparement des terres ainsi que leur renchérissement, de dégradation des sols et de manque de nouveaux agriculteurs pour renouveler les générations agricoles, requièrent une action politique et collective basée sur des mécanismes de régulation et de coordination multi-acteurs.

Les caractères techniques, institutionnels et multidimensionnels du foncier agricole à vocation agricole, ainsi que la compétence éminemment nationale du sol et des terres agricoles, ont justifié une action européenne coordonnée afin d'appréhender et d'envisager des solutions concrètes qui facilitent l'accès à la terre aux nouveaux agriculteurs en Europe. C'est le sens de l'action d'A2LN, un réseau informel composé d'une quinzaine d'organisations couvrant une douzaine d'Etats membres.

Les organisations membres se divisent en trois catégories : i) des **Community Land trust** visant l'installation d'agriculteurs biologiques ; ii) des **associations soutenant l'installation de nouveaux agriculteurs pour sécuriser des modèles d'approvisionnement alimentaire locaux** (i.e. AMAPs) ; iii) des **organisations de conservation environnementale des espaces agricoles** qui promeuvent des types d'agriculture et d'élevage à haute valeur naturelle.

A2LN est un espace informel de travail européen spécifiquement dédié à l'accès à la terre agricole pour les nouveaux agricoles. Cet espace a été jugé très adéquat et bénéfique par ses membres et partenaires. Il a constitué une grande opportunité pour les individus et organisations qui –chacun(e) dans son pays est confronté à des problèmes fonciers jugés insolubles sans l'existence d'un réseau de partage d'informations et de connaissances dédié à l'échange de bonnes pratiques et de solutions pratiques.

A2LN a poursuivi **le faisceau d'objectifs suivant** : i) **le développement du réseau** ; ii) **le renforcement des capacités des membres** et iii) **le plaidoyer politique**. Ses activités portent sur **plusieurs axes complémentaires préserver les terres agricoles, sécuriser les terres agricoles pour l'agroécologie, soutenir une nouvelle génération d'agriculteurs, et gérer les terres agricoles comme des**

communs. En plus des objectifs, ces activités ont également orienté les stratégies, des jeux d'acteurs et des partenariats à géométrie variable.

Sur la période couverte, **l'évaluation a relevé qu'A2LN avait fonctionné davantage comme un consortium à géométrie variable que comme un mouvement, et ce même si ce consortium a été mis au service du mouvement.** L'analyse du cheminement a montré une itération du réseau par le biais des programmes financés par l'UE. **L'ambition d'ancrer A2LN comme un mouvement social est réelle, mais sa physionomie, ses activités et ses résultats l'ont davantage incliné comme un service d'appui et un centre de ressources.**

La constitution du réseau a répondu à divers besoins à travers l'Europe, afin d'apporter des réponses pratiques, collectives, juridiques, politiques et réglementaires aux difficultés d'accès au foncier agricole pour les nouveaux agriculteurs. **Pour y parvenir, A2LN a initié une communauté de pratiques, un centre de ressources inédit recensant des bonnes pratiques, et a coorganisé un plaidoyer partenarial en direction des institutions communautaires.** Ceci confère au réseau **une proposition de valeur originale (*Value Proposal*) auprès de ses interlocuteurs et partenaires.**

A2LN est devenu un pôle d'expertise incontournable sur les questions d'accès au foncier agricole en Europe, grâce à son réseau d'échange de bonnes pratiques qui a inspiré et continue d'inspirer ses membres et partenaires, pour innover localement ou nationalement via des schémas originaux de facilitation d'accès à la terre.

L'évaluation externe du réseau A2LN a permis de dégager **des résultats confirmant sa pertinence et son efficacité. L'action d'A2LN a été jugée très complémentaire et même en synergie avec ses membres et partenaires. A2LN a une très forte valeur ajoutée européenne auprès de ses membres, via ses activités d'échange d'expérience, de capitalisation, de formation, de plaidoyer et de dissémination.**

Les activités d'A2LN illustrent des pratiques variées de renouvellement actif des générations agricoles, par une logique d'intervention en amont basée sur la régulation des marchés fonciers et sur un accompagnement innovant des porteurs de projets en aval.

A2LN s'est constitué dans un espace vacant, plus précisément dans un angle mort des politiques européennes en charge de l'agriculture, du développement rural et de la protection de l'environnement et du climat, puisque l'objectif de préservation des terres agricoles dans le but d'installer des nouveaux agriculteurs est absent des politiques agricoles, environnementales et climatiques de l'UE. L'action publique européenne sur l'accès au foncier demeure inexistante puisque l'UE ne dispose d'aucune compétence fixée par les Traités pour justifier une intervention à cet égard.

L'évaluation a relevé que le rôle de la PAC dans la facilitation de l'accès au foncier avait été surestimé au départ par A2LN, et ce par rapport aux leviers nationaux, régionaux et locaux. Si la PAC a influencé et continue d'encourager la concentration des terres, l'agrandissement des exploitations et le renchérissement des terres, les autorités nationales et régionales peuvent atténuer ces effets négatifs par certains choix nationaux de mise en œuvre de la PAC ou par des stratégies agricoles, environnementales ou foncières complémentaires visant à protéger les terres agricoles pour les futurs agriculteurs.

L'évaluation a montré que l'impact d'A2LN sur le changement politique était indirect, diffus, d'ampleur assez modeste mais toutefois significatif sur certains points. A2LN a réussi avec ses partenaires à mettre en visibilité un sujet mis en invisibilité au niveau communautaire. Le plaidoyer incrémental initié par A2LN avec la pétition pour la préservation des terres agricoles en 2015, son influence sur les rapports d'initiative du Parlement Européen et du Comité économique et social Européen, et avec la communication interprétative de la Commission Européenne sur les marchés fonciers l'a bien démontré.

Cet impact modeste sur le changement politique européen est moins imputable aux faiblesses d'A2LN qu'à l'absence de cadre institutionnel et d'enceinte appropriée pour débattre explicitement de cette question. En effet, l'influence d'A2LN a été plus impactante dans le débat politique, sur les objectifs et les instruments contribuant au renouvellement des générations agricoles dans la PAC post-2013 que dans le cadre plus spécifique de l'accès à la terre. En outre, certains résultats positifs ont montré un réel impact sur le changement politique dans quelques Etats membres, et ce sont des processus en cours très encourageant sur le long terme.

L'évaluation a montré que l'impact médiatique de certaines actions d'A2LN comme son plaidoyer européen restent faibles, car ils n'ont pas été priorisés par ses membres. Dans une certaine mesure, **le plaidoyer d'A2LN a été mené par délégation auprès des institutions communautaires à Bruxelles** grâce aux partenaires présents sur place.

Enfin, **cette évaluation a permis de révéler l'antériorité et l'influence des initiatives politiques françaises sur le foncier agricole à vocation agricole, lesquelles ont inspiré et continuent d'inspirer un peu partout en Europe des solutions basées sur la régulation (semi)publique du foncier et sur des arrangements contractuels privés** : rôle de l'Etat, statut du fermage, Safer, bail rural environnemental, Terre de Liens.

Recommandations

Sur la base des résultats et des enseignements tirés de l'évaluation, les recommandations suivantes sont proposées à deux niveaux : 1) au niveau de la dynamique interne d'A2LN et 2) au niveau de la dynamique externe au regard des évolutions possibles de la question foncière en Europe.

Au niveau de la dynamique interne d'A2LN

- **A2LN gagnerait à être mieux positionné en tant que mouvement européen décentralisé d'organisations de la société civile**, par des mécanismes de participation, d'intéressement et d'adhésion qui découlent d'une vision politique, d'une ambition et de valeurs partagées sur le long terme. Les procédures de gouvernance du réseau pourraient être davantage formalisées, avec notamment un pilotage politique et une coordination collégiale ou tournante d'A2LN.
- A2LN devrait se **doter d'une stratégie européenne à l'horizon 2030 avec pour objectif d'enrayer la disparition des terres agricoles par le renouvellement actif des générations agricoles impliquées dans l'agroécologie**. Ainsi posée, les objectifs spécifiques devraient également être redéfinis et **hiérarchisés, notamment en rapport avec la contribution climatique d'une protection environnementale** et/ou d'une gestion agroécologique des terres agricoles.
- **Renforcer et actualiser la stratégie européenne de plaidoyer d'A2LN sur la thématique des régulations du foncier agricole**, en explorant notamment les opportunités offertes par les régulations environnementales des terres dans les Etats membres et au niveau de l'UE qui contribueraient à faciliter l'accès à la terre des futurs agriculteurs.
- **Elaborer une stratégie de communication pour accroître l'impact médiatique d'A2LN**. Une telle stratégie aiderait à définir les messages clés, le *storytelling* et les cibles et publics appropriés, qu'elles soient internes ou externes. **La stratégie de communication** dépasse l'exploitation, la diffusion et la dissémination des messages et résultats d'A2LN, et **devrait intégrer des mécanismes d'engagement, de participation et d'interaction avec les membres, les partenaires, les parties prenantes et les médias**.
- **Mieux positionner A2LN comme accompagnateur de projets d'installation innovants au niveau européen**. Ce positionnement permettrait à A2LN de valoriser ses fonctions supports tout le long du parcours foncier, de l'amont à l'aval (i.e. financement solidaire, fermage citoyen, conseil agricole...) auprès des institutions nationales, des

praticiens de terrain et des futurs agriculteurs en demande de conseil spécifique sur le foncier. Les fonctions support ou de « service point » à mettre en avant sont notamment : Le financement innovant des nouveaux agriculteur, l'expertise des marchés fonciers agricoles, les incubateurs et espaces tests agricoles, la formation des agriculteurs installés et des futurs entrants, le *mentoring* et l'accompagnement des membres pour développer ces services.

- **Renseigner les caractéristiques des exploitations agricoles et des systèmes agricoles et alimentaires implémentés grâce à l'intervention des membres d'A2LN** pour mieux connaître les usages et pratiques des terres et ainsi informer de leurs impacts sur l'environnement, le climat, l'emploi et l'économie locale. Ces informations pourraient alimenter une base données gérée par A2LN.
- **La contribution originale mais encore relativement isolée d'A2LN en Europe sur une problématique complexe à l'interface entre le renouvellement des générations d'agriculteurs et la protection des terres et des sols, plaide en faveur d'une continuité dans le soutien des fondations à son égard.** Un financement exclusif de la part de l'UE ne peut suffire à pérenniser le réseau A2LN.

Dynamique externe autour de la question de l'accès au foncier en Europe

En outre, au-delà du réseau A2LN lui-même, l'évaluation recommande de :

- Explorer **le développement d'un service d'observation et d'analyse des marchés fonciers agricoles**, en relation avec des instituts de recherche spécialisés sur ce sujet, pourrait être envisagé dans le cadre d'un futur projet mobilisant de nouveaux bailleurs, en vue de soutenir son plaidoyer européen en faveur de la régulation des marchés fonciers agricoles.
- **Explorer et analyser les contextes et les facteurs de succès d'un accès à la terre qui serait facilité dans les pays d'Europe ayant le taux de renouvellement des générations agricoles le plus élevé), afin –toute proportion gardée- d'en tirer des enseignements et des pistes de réflexion pour les pays confrontés au non renouvellement générationnel et à la disparition de terres agricoles.**
- En parallèle de la vocation agricole et alimentaire qui suscite l'installation de nouveaux agriculteurs en Europe, **les sciences sociales pourraient se**

pencher sur le profil des nouveaux installés, sur les nouvelles formes d'activité et de pluriactivité, et sur les dynamiques d'entrepreneuriat rural et de création d'activité non-spécifiquement agricole dans les territoires ruraux induites par ces installations.

- **Remobiliser des fondations européennes pour appuyer la construction de réseaux entre plusieurs membres d'A2LN au niveau national (i.e. Allemagne, Espagne, Royaume-Uni). Cette construction de réseau national est une étape clé dans la mise en visibilité des solutions d'accès à la terre au-delà de l'échelle locale ou régionale, ainsi que pour accompagner le passage à l'échelle à terme ensuite.**
- **Développer des partenariats ciblés sur la préservation des terres agricoles avec des alliances et réseaux de collectivités territoriales en Europe.** Les collectivités territoriales ayant des compétences sur le foncier agricole et étant plus demandeuses d'innovations territorialisées que les institutions européennes, cela permettrait de faire connaître les activités et les solutions développées par A2LN auprès des municipalités, départements et régions européennes.